

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO



217



El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social

OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
PROGRAMA REGIONAL PARA LA PROMOCIÓN DEL DIÁLOGO
Y LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA



Programa Regional para la Promoción del
Diálogo y la Cohesión Social
en América Latina



OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

217



**El cooperativismo de trabajo en la Argentina:
contribuciones para el diálogo social**

Mirta Vuotto

OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
PROGRAMA REGIONAL PARA LA PROMOCIÓN DEL DIÁLOGO
Y LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

OIT

Vuotto, Mirta

El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social.

Lima: OIT/ Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina, 2011. 100 p. (Serie Documento de Trabajo, 217).

Diálogo social, política social, movimiento cooperativo, cooperativa, trabajo decente, empleo, relaciones laborales, Argentina.

13.06.1

ISBN: 978-92-2-325627-2 (impreso)

ISBN: 978-92-2-325628-9 (web pdf)

ISSN: 978-92-2-325205-2

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: biblioteca_regional@oit.org.pe

Vea nuestro sitio en la red: www.oit.org.pe/publ

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

ÍNDICE

PRÓLOGO	9
INTRODUCCIÓN	11
ACERCA DEL COOPERATIVISMO DE TRABAJO	13
La naturaleza y objeto del cooperativismo de trabajo	14
La contribución de las cooperativas de trabajo a la creación y mantenimiento de empleos e ingresos dignos	16
Algunas referencias sobre el desarrollo del cooperativismo de trabajo en la Argentina	17
Modelos, intereses y actores del cooperativismo de trabajo	19
Pasos para la construcción de un mapa de actores	22
El cooperativismo de trabajo	23
El actor gubernamental	32
Los actores externos	53
INFLUENCIA Y ALCANCE DE LAS ACCIONES SEGÚN INTERESES	59
CONCLUSIÓN	61
BIBLIOGRAFÍA	65
LEYES Y DECRETOS	71
GLOSARIO DE SIGLAS	73
ANEXOS	75
Anexo 1. Referencias metodológicas	77
Anexo 2. Proyectos de Ley sobre cooperativas de trabajo tramitados ante las Cámaras de Senadores y Diputados de la Nación	81

PRÓLOGO

Cuando se planteó qué actividades se llevarían a cabo en Argentina en el marco del Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina, se pensó en la posibilidad de realizar un análisis sobre las cooperativas de trabajo por su capacidad de preservar y crear empleo frente a la crisis que comenzaba a azotar al mundo.

Este documento permite reflexionar sobre las particularidades de las cooperativas de trabajo y su importancia para lograr una sociedad más justa, solidaria, inclusiva y equitativa.

La tradición de esta forma asociativa de trabajo existe en Argentina “desde los orígenes del sistema fabril”, –citando palabras de la autora, la Dra. Mirta Vuotto–, por lo tanto su relevancia y arraigo en la sociedad argentina son históricos.

La idea de poder investigar el rol de las cooperativas y la valoración que el gobierno y los actores sociales y civiles hacen de las mismas, pareció un reto interesante por la singularidad de la temática y por constituir un acercamiento a la realidad multifacético en la que se mueven los actores del mundo laboral.

Este documento es un valioso aporte de la OIT en cuanto a la presentación de la manera en que estas formas asociativas desarrollan políticas y programas gubernamentales; las distintas tipologías que pueden adquirir; cómo se relacionan entre ellas; cómo se las reglamenta; y cuál es el rol que le cabe a los sindicatos, ONGs, movimientos sociales y al mundo académico en nuestro país, para que no se desnaturalice la función social de las cooperativas de trabajo.

Cuando en una empresa se celebran convenios colectivos, los trabajadores gozan del derecho a organizarse en sindicatos; existen prestaciones propias de la protección social; se cobran sueldos dignos; se combate la discriminación; se promueve el diálogo social; existe –según la visión de la OIT– un “trabajo decente”. Cuando hablamos de cooperativas donde el trabajador es a su vez socio, y por lo tanto, responsable de la gestión de la misma cabe preguntarnos: ¿dónde empiezan y dónde acaban los derechos laborales? ¿qué tipo de nivel de diálogo existe en su seno para la toma de decisiones? Y así podrían irse planteando muchas más preguntas con relación a la existencia en este tipo de formas asociativas de derechos y obligaciones propias de una relación de trabajo, y de las medidas que deben adoptarse para garantizar también a los actores de las cooperativas los derechos que emanan del concepto de “trabajo decente”, es decir, empleos de calidad; con cobertura de la protección social; y respeto por los derechos fundamentales en el trabajo.

A través de una labor de campo, investigando el sector de las cooperativas y su vinculación con los distintos actores sociales, civiles y el gobierno, así como la visión que tienen estos últimos de las mismas, es que se ha podido realizar este estudio, es por eso por lo que la OIT aspira a que este documento se convierta en un instrumento de consulta y como punto de partida para nuevos análisis sobre esta desafiante temática.

Marcelo Castro Fox
Director
Oficina de País de la OIT para la Argentina

INTRODUCCIÓN

El objetivo del documento consiste en identificar los principales actores del campo del cooperativismo de trabajo en la Argentina y precisar a través de sus problemáticas el contenido que permite sostener la noción de diálogo social, de acuerdo con la percepción que manifiestan las distintas partes concernidas, tanto en ámbitos e instituciones gubernamentales como en la sociedad civil.

Con la finalidad de elaborar un mapa se precisó el posicionamiento y situación relacional de los actores públicos y privados involucrados y se indagó sobre su percepción como factores estratégicos, según los espacios que ocupan (formales o informales).

A partir de esta caracterización se reconocieron los distintos niveles de actuación y la naturaleza de las actividades desarrolladas, para dar cuenta –a la vez– de las modalidades de interacción prevalecientes (cooperación, competencia) y de las características e intereses principales, en especial las expectativas con respecto al diálogo social en cuanto a sus contenidos y a las prioridades e impacto potencial de su participación en este proceso.

El estudio permite destacar la relevancia de un diálogo social articulado en torno al concepto y los principios del trabajo decente postulados por la OIT. Este diálogo se plantea como un proceso dirigido a los principales actores involucrados en el cooperativismo de trabajo, al gobierno y los sindicatos; y se estructura en función del conjunto de temas de interés identificados, diferenciando las cuestiones propias del diálogo social de aquellas relativas a un diálogo civil en el que se incluye a los movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y universidades.

ACERCA DEL COOPERATIVISMO DE TRABAJO

Las cooperativas de trabajo o cooperativas de producción existen en las economías occidentales desde los orígenes del sistema fabril y su historia refleja un encuentro del pensamiento con la acción (Antoni, 1972).

La idea saintsimoniana de trabajo asociado ocupó el lugar del principio de competencia entre los trabajadores, constituyendo una de las fuentes de la concepción asociacionista dominante en el pensamiento francés posterior, que fue sustentada por el cooperativismo de producción.

Las referencias a su origen se vinculan tanto a los pensadores del socialismo utópico como a los socialistas republicanos, ambos interesados por la condición obrera en un mundo industrial en pleno cambio, donde se produce de manera gradual el tránsito de la industria doméstica a la manufacturera y el trabajo adquiere una centralidad que nunca había tenido anteriormente. Para esos pensadores cobró especial importancia el tema de la organización del trabajo y la reflexión sobre el deterioro producido en las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores asalariados, que se manifestaron como la demostración más evidente de los efectos de la pura mercantilización de la fuerza de trabajo.

En ese contexto, y precisamente porque resultó intolerable la contradicción entre la libertad política y la servidumbre económica (Laville, 1999), fueron formulados de manera sistemática los principios del cooperativismo de producción, difundidos por Philippe Buchez hacia fines de 1831 en el *Journal des sciences morales et politiques*. Al exponer el plan completo de una asociación obrera, concebida como el medio para mejorar la condición de los asalariados urbanos, su propuesta precedió en más de una década al programa de los Pioneros de Rochdale, en cuyo estatuto de 1844 aparecieron contempladas estas asociaciones. El plan de Buchez estaba dirigido a los obreros de la misma profesión “cuya habilidad es el principal capital” y se vinculó a sociedades particulares ligadas entre sí por un contrato que contenía como principales disposiciones:

- la constitución de los asociados en empresarios, y la elección entre ellos de uno o varios repre-

sentantes, quienes tendrían la firma social;

- la continuación del cobro del salario conforme a los usos adoptados en la profesión, es decir, por jornal o por tarea y según la habilidad individual;
- la reserva de una cantidad equivalente a la que los empresarios intermediarios descuentan cada jornada”¹.
- el carácter inalienable del capital social que se incrementó cada año en una quinta parte de los beneficios²;
- la prohibición de que la asociación “haga trabajar por su cuenta a obreros extraños durante más de un año, al finalizar este tiempo estaría obligada a admitir en su seno a nuevos asociados que se hubieran hecho necesarios por el aumento de sus operaciones”.

Conforme a estos principios fueron creadas en Francia en 1832 y 1834 dos cooperativas de producción, concebidas como medio para reunir a todos los obreros que ejerciesen un mismo oficio. Su capital podía ser provisto por un banco estatal o por filántropos interesados en ella y las asociaciones reservaban para los fondos inalienables una séptima parte de su beneficio neto y repartían el resto, asignando la mitad a un fondo de reserva y otra mitad a los miembros de la cooperativa (Mdladenatz, 1933).

Así fue planteada la conformación de asociaciones para superar y sustituir el carácter dependiente y la relación de subordinación propia del trabajo asalariado, por la responsabilidad y la disciplina li-

¹ Esa cantidad –beneficio neto–, se debía repartir a fin de año en un veinte por ciento para formar y aumentar el capital social y el resto para emplearse en socorros o distribuirse entre los asociados a prorrata de su trabajo.

² La disposición subraya que el capital pertenecería a la asociación, y por esa razón la asociación sería declarada indisoluble, “no porque los individuos no pudieran desligarse de ella, sino porque dicha sociedad se habría hecho perpetua con la admisión continua de nuevos miembros” (Lambert, 1975).

brememente consentidas (Fauquet, 1962). Al tomar en cuenta el pluralismo de las motivaciones humanas, sus fundadores fueron partidarios del mantenimiento del derecho de propiedad, preconizando el cambio en su ejercicio, por considerar que el trabajo es el que confiere un derecho de propiedad, parcial o total, sobre el producto y la entidad productiva.

La naturaleza y objeto del cooperativismo de trabajo

Las cooperativas de trabajo (CT) se definen como grupos de personas que constituyen una empresa con el objetivo de reunir los medios para ejercer en común su actividad profesional, combinarlos con sus propias fuerzas de trabajo en la unidad productiva que organizan al efecto y orientar sus productos o servicios en condiciones que les permitan renovar sus medios de producción, y, al mismo tiempo, asegurar su subsistencia (Vienney, 1980). El aspecto que las distingue radica en su objeto social específico que consiste en brindar ocupación (trabajo) a sus asociados.

Según la legislación vigente en la Argentina (Ley 20.337) las CT distribuyen los excedentes en proporción al uso de los servicios sociales y las reglas para distribuirlos deben estar contenidas en sus estatutos³. El asociado utiliza el servicio social (ocupación) que brinda el ente societario y éste le adelanta, como contraprestación del trabajo cumplido, un precio provisorio, el “precio de mercado”, y generalmente se adopta el criterio de la remuneración vigente para los trabajadores de la misma actividad, según establecen los respectivos convenios colectivos de trabajo. Cerrado el ejercicio financiero de la cooperativa, se fija el “precio definitivo” del trabajo prestado y en la oportunidad del cierre y aprobación del balance se procede a “retomar” a los asociados lo que la cooperativa pagó de menos en forma provisorio durante el año (Cracogna, 2002).

La distribución de excedentes en las cooperativas es uno de los mecanismos para asegurarse de que los asociados compartan necesariamente el

buen desempeño económico de la organización. Así, la cooperativa no puede prosperar sin que sus miembros también lo hagan y este tipo de lazos crea incentivos y recompensas para que la cooperativa pueda servir a sus asociados para protegerla. Aunque los incentivos y las recompensas son un aspecto de esta unión, el mecanismo de distribución de excedentes es una de las formas más comunes a través de las cuales la vinculación se ha institucionalizado en las cooperativas.

Desde una perspectiva organizacional, la relación de actividad y societaria a la que hace referencia Vienney, expresa la coexistencia de órganos sociales que se constituyen y funcionan de acuerdo a las reglas de la democracia representativa (elección y ratificación de mandatos), con una organización del trabajo que somete la actividad a una misma autoridad y asegura la regulación de las relaciones externas e internas vinculadas con la organización del trabajo en la cooperativa.

En cuanto a los rasgos constitutivos y caracteres básicos de las CT se deben destacar:

- el objetivo de crear y mantener puestos de trabajo sustentables, generar riqueza para mejorar la calidad de vida de los miembros trabajadores, dignificar el trabajo humano, permitir la autogestión democrática de los trabajadores y promover el desarrollo comunitario y local;
- la adhesión libre y voluntaria de sus miembros, para aportar su trabajo personal y recursos económicos, condicionada a la existencia de puestos de trabajo;
- el trabajo a cargo de sus miembros, lo que implica que la mayoría de los trabajadores de una empresa cooperativa de trabajo son asociados trabajadores y viceversa;
- la consideración de la relación del miembro trabajador con su cooperativa como distinta a la del trabajo asalariado y a la del trabajo individual autónomo;
- una regulación interna formal por medio de regímenes concertados democráticamente y aceptados por los miembros trabajadores;
- la autonomía e independencia ante el Estado y terceros, en sus relaciones de trabajo y de gestión, y en la disposición y manejo de los medios de producción.

Estos rasgos fueron subrayados por la Organización Internacional de Cooperativas Industriales,

³ La ley obliga a afectar los excedentes repartibles en un 5% como reserva legal, otro 5% para capacitación y otro 5% para estímulo al personal.

Artesanales y de Servicio (CICOPA)⁴, en su Declaración Mundial sobre Cooperativismo de Trabajo⁵ (CICOPA, 2005). La Declaración reconoce la definición de “cooperativa”, sus valores y principios, tal como están contenidos en la Declaración de Identidad Cooperativa de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI, 1995)⁶ refrendados por la Recomendación 193 de 2002 de la OIT sobre la Promoción de las Cooperativas.

Desde distintas perspectivas se ha destacado que las CT, al configurar un tipo de organización autogestionada, pueden ofrecer a los trabajadores la posibilidad más directa de participación y que, entre las diferentes fórmulas de autogestión y co-gestión, resultan el único modelo que combina las tres formas posibles de participación: en la propiedad, en la toma de decisiones (incluido el compromiso en la gestión) y en la distribución de excedentes (Defourny, 1990). Así, las categorías de salario y beneficio, que en la empresa convencional están delimitadas y representadas por diferentes agentes sociales, desaparecen para ser sustituidas por el excedente, que es atribuido íntegramente al trabajo. Los asociados, en su condición de trabajadores

utilizan el factor capital a fin de garantizarse a sí mismos un beneficio como trabajadores y toda decisión de capitalizar excedentes se puede extender en la medida que se asegure el mantenimiento de la actividad productiva y con ella los puestos de trabajo. Su razón de ser no consiste entonces en obtener una tasa máxima de beneficios, sino en proveer un trabajo remunerado que constituya la principal fuente de renta para el asociado (Monzón, 1989).

Las CT se constituyen, por lo general, durante coyunturas recesivas como nuevas empresas, establecidas por iniciativa de trabajadores desocupados, o como recompra o recuperación de empresas de capital convencionales en declinación. Desde una perspectiva teórica se ha hipotetizado su mayor capacidad para inducir a los asociados a realizar las concesiones necesarias y a que sean más productivos, en virtud de que, en el caso de que la empresa sea poco exitosa, tenderá a ser liquidada cuando sus miembros la abandonen a favor de un empleo que les genere mayores ganancias (Ben-Ner, 1984).

Desde un punto de vista organizacional el valor de la empresa depende de su capacidad para asociar al conjunto de miembros a la realización de

⁴ Esta organización sectorial de la Alianza Cooperativa Internacional integra como miembros de pleno derecho a las cooperativas de producción de diferentes sectores. Sus asociados son organizaciones de apoyo que promueven cooperativas en esos sectores. Muchas son cooperativas de trabajo asociado. Actualmente, CICOPA agrupa 57 organizaciones de 39 países.

⁵ La Declaración Aprobada por la Asamblea General de la ACI en Cartagena, Colombia, el 23 de septiembre de 2005 establece como reglas de funcionamiento la compensación equitativa del trabajo de sus asociados, tomando en consideración: la función, la responsabilidad, la complejidad y la especialidad exigidas para los cargos, la productividad y la capacidad económica de la empresa, procurando reducir la diferencia entre las mayores y las menores compensaciones; la contribución al incremento patrimonial y al adecuado crecimiento de las reservas y fondos indivisibles; la dotación de los puestos de trabajo de aspectos físicos y técnicos para lograr un adecuado desempeño y buen clima organizacional; la protección de los asociados trabajadores con adecuados sistemas de previsión, seguridad social, salud ocupacional y respetar las normas de protección en vigor en las áreas de la maternidad, del cuidado de los niños

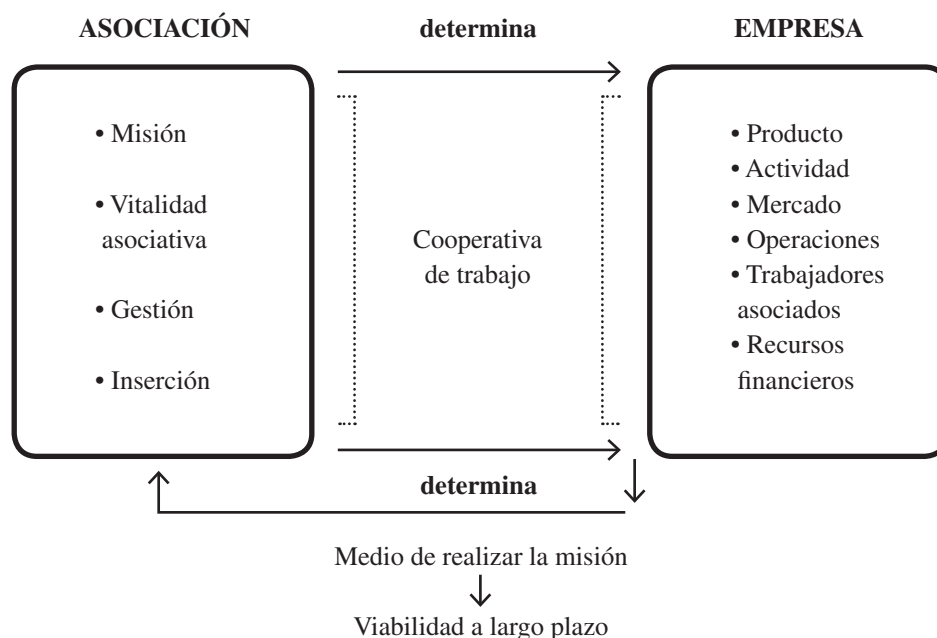
y de los menores trabajadores; la práctica de la democracia en las instancias decisorias de la organización y en todas las etapas del proceso administrativo; el aseguramiento de la educación, formación y capacitación permanente de los asociados e información a los mismos, para garantizar el conocimiento profesional y el desarrollo del modelo cooperativo de trabajo asociado y para impulsar la innovación y la buena gestión; la contribución a la mejora de las condiciones de vida del núcleo familiar de los asociados y al desarrollo sostenible de la comunidad donde viven y finalmente el rechazo a ser utilizados como instrumentos para flexibilizar o hacer más precarias las condiciones laborales de los trabajadores asalariados y no actuar como intermediarios convencionales para puestos de trabajo.

⁶ La Alianza Cooperativa Internacional (ACI) es una organización no gubernamental independiente que reúne, representa y sirve a organizaciones cooperativas en todo el mundo. Fue fundada en 1895 y su membresía está conformada por organizaciones cooperativas nacionales e internacionales de todos los sectores de actividad. Actualmente, cuenta entre sus miembros con 249 organizaciones de 94 países que representan más de 1.000 millones de personas de todo el mundo (ACI, 2011).

un proyecto colectivo compartido, al tiempo que su desempeño económico se inscribe en la realización de un objeto social que le da sentido. Como consecuencia, la adecuación entre los medios y las fina-

lidades de la empresa, así como el respeto preciso de las condiciones de participación activa y responsable de los miembros a este proyecto se presentan como una exigencia básica.

FIGURA 1. Cooperativa de trabajo: equilibrio entre la asociación y la empresa



Fuente: adaptado de RISQ, 2004

Al valorizar el papel del trabajo como espacio de inserción y reconocimiento social y considerar el lugar central que ocupa en la existencia de las personas y la estructuración de la vida social, la cooperativa surge frente a la necesidad, por parte de sus miembros, de asegurarse una ocupación que reúna –entre otros atributos– la estabilidad y garantice la seguridad y protección social. En esta perspectiva se inscribe la sustentabilidad de la organización que se crea y el logro de una rentabilidad económica como garantía necesaria de su continuidad.

Esta forma organizacional requiere un equilibrio entre el funcionamiento de la asociación –que asegura la gobernanza democrática– y los ejes de desempeño de la empresa cooperativa. El equilibrio (figura 1) permite apreciar de qué manera cada elemento contribuye al desarrollo de la organización y asegura su viabilidad y sustentabilidad. La integra-

ción de estos dos aspectos asegura que la visión de la asociación no cuestione la eficacia de la empresa y, a la vez, que los objetivos de la empresa no entren en contradicción con los desafíos de la asociación, ya que la misión debe realizarse a través de la actividad de la empresa.

La contribución de las cooperativas de trabajo a la creación y mantenimiento de empleos e ingresos dignos

Como actores económicos y sociales, las CT juegan un papel significativo en la creación y aseguramiento de empleo y de ingresos dignos y al respecto han mostrado su eficacia en diversos contextos y coyunturas.

Basadas en principios de funcionamiento participativo sustentado en la responsabilidad indi-

vidual y colectiva, en procesos democráticos de gestión y en una estructura que privilegia la primacía de la persona sobre el capital, las CT pueden generar ventajas de distinto tipo. Desde un punto de vista económico su misión como empresas se corresponde con la producción de bienes y servicios socialmente útiles acordes, en primer término, con las necesidades de sus propios miembros. Sus principales ventajas se pueden reflejar, entre otras, en economías de escala, en poder de mercado –en especial a través de la integración vertical y horizontal– y de negociación.

Las ventajas sociales más significativas se vinculan con la difusión de la información entre sus miembros y otros *stakeholders*, y en la educación y formación sobre la naturaleza y beneficios de la cooperación que pueden ofrecer a sus miembros y otras partes interesadas para que puedan contribuir al desarrollo de su cooperativa.

Una de las ventajas más significativas reconocidas en el cooperativismo de trabajo, en especial en coyunturas de crisis, ha sido su resiliencia y sustentabilidad, al ponerse de manifiesto la mejor capacidad respecto de otros tipos de empresas y de organizaciones. Con referencia a esto se debe mencionar el estudio de la OIT sobre la resiliencia del modelo cooperativo en tiempos de crisis (Birchall y Ketilson, 2009), y la investigación realizada por CICOPA (2010).

En muchos casos esta potencialidad que resulta de una participación activa por parte de sus miembros y de aceptar temporalmente menores ingresos que los de un trabajador asalariado en una empresa mercantil convencional, explica la resiliencia de algunas organizaciones y comunidades que se enfrentan a crisis multidimensionales (medioambiental, alimentaria, financiera). Sin embargo, se debe destacar la vulnerabilidad de muchas empresas que asumen esta forma organizacional dado su carácter temporal, su estancamiento en términos de tamaño y capitalización y de actividad económica y su duración limitada en el largo plazo. (Fonteneau y Develtere, 2009).

A largo plazo, los beneficios socioeconómicos pueden ayudar a construir la capacidad de los miembros, y pueden garantizar ingresos mínimos y regulares. En última instancia, contribuyen a aumentar su seguridad económica a través del tiempo. En estos beneficios también está involucrada la protección de los miembros, e intereses de quienes son sus beneficiarios.

Algunas referencias sobre el desarrollo del cooperativismo de trabajo en la Argentina

Según los registros de cooperativas, entre 1928 y 1950, las CT apenas representaban el 3,9% del total de entidades. Aunque hasta el inicio de la década del 50 no existen datos desagregados sobre su actividad, una referencia del año 1949 menciona que del total de 100 sociedades existentes 62 eran cooperativas de transporte automotor que contaban con 2.483 asociados (Del Río, 1949). En esa coyuntura, la explotación de los servicios públicos constituyó uno de los factores facilitadores de la actividad del cooperativismo de trabajo, al igual que la industria de la construcción⁷. Durante una década, la política peronista, caracterizada por un fuerte impulso a la participación del Estado en la dirección y regulación de la economía estimuló la constitución de nuevas cooperativas y facilitó distintos medios para su consolidación y desarrollo (Levín y Verbeke, 1997).

El ritmo de creación de cooperativas de trabajo hasta mediados de 1970 mostró una lenta evolución y su crecimiento posterior fue resultante de las condiciones de un contexto de serias dificultades estructurales en el mercado de trabajo, en especial en la década de 1990 debido a un profundo deterioro de la economía que generó agudos procesos de desocupación, informalidad y precarización. En esa década la expansión del sector fue sostenida⁸, y alcanzó, a partir de 2000, un crecimiento como no había tenido lugar hasta entonces.

⁷ Al respecto, Del Río menciona el caso de La Edilicia de Pergamino, fundada en 1928 por 12 obreros de la construcción. Esta cooperativa en 1950 agrupaba más de 170 trabajadores de todos los gremios que intervienen en la construcción y además era propietaria de una fábrica de ladrillos y de mosaicos, y realizaba trabajos públicos y privados de magnitud.

⁸ En el Censo Económico de 1994 –excluyendo las cooperativas de enseñanza y de salud– fueron relevados 409 locales de cooperativas de trabajo. Del total de cooperativas censadas –con 12.062 trabajadores asociados– las de menor productividad fueron las cooperativas de trabajo, junto con las de enseñanza y salud. La mayor productividad media y la mayor generación de empleo corresponde a las CT de fabricación (continúa en la página 18)

Al comparar la evolución del empleo y la creación de CT entre 1980 y 2000, tomando en cuenta el retraso en la creación de puestos de trabajo en el sector formal, debido al irregular crecimiento económico, se debe señalar la marcada disparidad e incluso el carácter inverso de las tendencias prevalecientes en la economía nacional y la dinámica del sector cooperativo (Vuotto, 2006). Sin embargo dicha tendencia no necesariamente expresa un desempeño sostenido por parte de las CT durante los años considerados, debido al número de las que permanecieron inactivas o se disolvieron.

A partir del año 2000 y hasta el presente se pueden distinguir dos escenarios: el de la crisis que siguió a la convertibilidad, en el que se inscribió el fenómeno de las empresas recuperadas, y el de comienzos de 2003 en que se implementaron programas sociales que contemplaban al cooperativismo de trabajo como herramienta eficaz para favorecer la creación de empleo y estimular la participación colectiva.

En el primer escenario se destacan las experiencias de recuperación de empresas, que revistieron distinto grado de conflictividad y cuya resolución fue diversa. El primer antecedente tuvo lugar en 1998, aunque casi la mitad de las empresas recuperadas existentes surgió y se consolidó con posterioridad al año 2000. La crisis institucional de diciembre de 2001 potenció un conjunto de acciones colectivas novedosas, relacionadas con la problemática laboral, que permitió vincular lo cotidiano a lo político y favorecer el desarrollo de una mayor conciencia sobre los derechos del trabajador (Fajn, 2003).

En dichas experiencias actuaron como desencadenantes del conflicto, y al mismo tiempo como motivo de la recuperación, el incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del empresario y el abandono total de la empresa por parte de sus propietarios. La secuencia previa del proceso

(viene de la página 17) de tejidos textiles, distribución de diarios y revistas, elaboración y conservación de pescado, vidrio e imprentas. La diferencia de productividad de estas cooperativas fue resultante de las actividades de bajos salarios que prevalecieron en el sector, así como de una menor dotación de bienes de capital y probablemente una baja ocupación real de muchos de los asociados con respecto a los empleados del resto de las cooperativas (Basañes, 2003).

de toma se correspondió con situaciones irregulares de distinta naturaleza (atraso en el pago de remuneraciones a los trabajadores y falta de aportes previsionales, entre otras) que se reprodujeron en la mayoría de las empresas que fueron recuperadas. Se estima en 2005 el total de las empresas recuperadas que ocupan un total de 9.362 trabajadores (Facultad Abierta, 2010) y en más de 95% de los casos están constituidas como CT.

La recuperación de empresas permite dar cuenta de un fenómeno cuya expresión más destacada no radica solamente en su relevancia como hecho económico, sino en la posibilidad de conferir sentido a las prácticas sociales que cuestionaron el ejercicio del derecho de propiedad y posibilitaron la articulación de distintos niveles de reclamos, entre los cuales el más importante fue la defensa de la fuente de trabajo. Así, las consecuencias de la movilización de los trabajadores y la canalización de las demandas relativas al reinicio de la actividad asumida en forma autogestionada, incidieron en la sanción de varias leyes que declararon de utilidad pública y sujeta a expropiación u ocupación transitoria, los inmuebles, maquinarias e instalaciones de diversas empresas para ser entregados a las CT conformadas por su personal, en algunos casos mediante donación y en otros con cargo oneroso.

Aunque la dinámica de funcionamiento cooperativo parecería constituir uno de los factores de éxito de estas experiencias, diversas restricciones han impedido en muchos casos revertir la situación precaria que caracterizó la primera etapa de desarrollo y aún las enfrenta a permanentes desafíos.

Sin pretender jerarquizar o separar en cada organización sus objetivos sociales de los de índole económica conviene tener presente la importancia que los últimos revisten en el actual contexto, sin perder de vista que el principal impacto social de la organización es el que ella posee sobre sus propios miembros. Desde esta perspectiva, el principal desafío radica en la capacidad de los trabajadores para articular en cada empresa las metas sociales que se obtienen por medio de actividades económicas, combinando una lógica empresarial con la lógica solidaria prevaleciente, de manera tal que la propia cooperación funcione como vector de eficacia económica, produciendo efectos tangibles y beneficios reales, en comparación con la acción individual y la cooperación técnica no solidaria.

De forma paralela a los cambios en el contexto económico, que desde comienzos de la década de 1990 afectaron el desempeño de estas organizaciones, se revelaron las limitaciones propias del conjunto de instituciones especializadas que durante esos años fueron responsables de su apoyo y promoción, en especial del organismo oficial que impulsó una matriculación de entidades cuya viabilidad y sustentabilidad fue escasa, la debilidad y falta de especialización de las organizaciones de segundo grado que las representaron, la escasez de recursos para atender los requerimientos del sector por parte de las instituciones crediticias y distintas rigideces en cuanto al marco legal.

Al tomar en cuenta las modalidades prevalentes en la evolución del cooperativismo durante la década del 90, se ha señalado que las CT contribuyeron a la creación de empleos, aunque los mismos sólo representaron un porcentaje mínimo de las pérdidas de trabajo por despido. Al estar ubicadas frecuentemente en sectores de actividad que potencialmente incorporan una tasa relativamente importante de mano de obra en el valor agregado producido, su desempeño fue también afectado por los avances tecnológicos, que implicaron, a la vez, una rápida obsolescencia del equipamiento y una descalificación persistente del empleo, procesos que condujeron a la desaparición de numerosas entidades (Vuotto, 2007).

Las restricciones de distinto tipo que afectaron el desarrollo del cooperativismo de trabajo, y los desequilibrios que impiden frecuentemente la consolidación de experiencias autónomas permiten destacar que la política orientada al sector durante la década del 90 ocupó un lugar muy poco importante en la definición de la agenda pública, permanentemente sometida a los vaivenes de la coyuntura política, los cambios de estrategia económica y los conflictos entre distintos grupos de interés, lo que se tradujo en una gama de acciones de alcance limitado. De esto se desprende que el cooperativismo de trabajo fue concebido como una solución meramente coyuntural al problema del desempleo, ya que comúnmente las acciones orientadas al sector privilegiaron la matriculación de cooperativas, relegando el rol de la fiscalización preventiva y sin tener en cuenta las exigencias de las CT para afrontar exitosamente los principales desafíos y lograr su desarrollo y consolidación.

El segundo escenario, desde mediados de 2003 al presente, corresponde a la implementación de políticas públicas de distinta naturaleza que contemplan la promoción y desarrollo del cooperativismo de trabajo por considerarlo un instrumento adecuado para la generación de empleo genuino. A partir de esa instancia la estructura en la configuración del sector comenzó a modificarse sensiblemente desde 2003, cuando se constituyeron en la provincia de Buenos Aires las primeras CT promovidas desde el gobierno nacional a través del Programa Federal de Emergencia Habitacional, que luego se extendió a otras provincias.

La implementación posterior de distintos programas se ha expresado en el significativo cambio en la configuración del sector que se ve reflejado en su concentración espacial –la provincia de Buenos Aires–, el tipo de actividades productivas que desarrollan las nuevas entidades –vivienda, infraestructura social y sanitaria, mantenimiento de espacios públicos– y el carácter de la demanda que las sostiene. En este nuevo universo coexisten 7.315 cooperativas de origen reciente, con 984 entidades tradicionales de las cuales 584 fueron creadas antes del año 2000 y continúan activas⁹.

Modelos, intereses y actores del cooperativismo de trabajo

Las CT en la Argentina no constituyen un actor homogéneo. Si el análisis de sus orientaciones, recursos e influencia se realiza tomando en cuenta distintos indicadores de desempeño vinculados a las formas que adoptan desde la perspectiva empresarial, los posicionamientos son diversos y contrastantes. Si a ellos se añade el desempeño asociativo, es posible identificar de manera esquemática tres grandes conjuntos o tipos que se corresponden con los distintos rasgos que definen al modelo cooperativo adoptado (cuadro 1).

⁹ En ese grupo se incluyen 87 CT creadas entre 1945 y 1980; y 50 entre 1980 y 1990. Entre 2000 y 2003 fueron inscriptas 891.

CUADRO 1. Las variantes del modelo cooperativo

	Variantes del modelo		
	Integrada (basada en la necesidad de trabajo y en ideas y valores)	Reivindicativa (basada en la recuperación de fuentes de trabajo)	Inducida por el Estado (basada en la necesidad de trabajo)
Empresa cooperativa	Primacía actividad original + diversificación.	Continuidad actividad anterior (en experiencia empresarial no cooperativa).	Sin elección de una actividad específica en el proyecto original.
	Dependiente del éxito de su actividad económica (producción de bienes y servicios).	Financiamiento público y continuidad de las vinculaciones con clientes y proveedores.	Financiamiento público predominante.
	Valorización del trabajo, las capacidades y el compromiso con la cooperativa.	Mayor valorización del trabajo que del compromiso con la cooperativa. Valorización del compromiso social.	Bajo grado de valorización del trabajo y el compromiso con la cooperativa.
	Estructura de la organización en correspondencia con las capacidades de sus asociados.	Estructura de la organización en correspondencia con las capacidades de sus asociados.	Estructura simple fundamentalmente operativa (Consejo de Administración).
	Producción de beneficios visibles y tangibles (económicos y sociales). Conciencia de los costos involucrados en la cooperación.	Predominio del interés por adquirir beneficios sociales para los asociados en su condición de trabajadores. Relativa conciencia de los costos involucrados en la cooperación.	Las retribuciones individuales limitan la apreciación de los costos involucrados en la cooperación.
	Papel significativo en la creación de nuevos empleos.	Dependiendo de los casos, escasa capacidad para crear nuevos empleos.	Mantenimiento de la fuente de trabajo en la medida en que el Municipio demande su trabajo.
	Sentido de “propiedad” por parte de los asociados y estrecha correspondencia con los deberes que implica.	Fuerte sentido de “propiedad”. Poca correspondencia con los deberes que implica.	Escaso sentido de propiedad y de “lo común”.
	Sostenibilidad organizativa, financiera y técnica.	Limitada sustentabilidad financiera y técnica.	Viabilidad y sustentabilidad escasa y dependiente de la continuidad del programa público.
Asociación	Gobernanza por ajuste mutuo participación de los miembros como finalidad en sí misma.	Coexistencia de intereses diversos para sostener el proceso que dio origen a la CT.	Predominio de intereses personales sostenidos en la necesidad de un trabajo con ingreso.
	Asociado con los poderes públicos.	Vínculos con el sector público orientados por intereses políticos.	Vínculos con el sector público orientados por intereses particulares y políticos.
	Aprendizaje colectivo en la resolución de problemas organizacionales.	Aprendizaje colectivo en la resolución de problemas relativos a la institucionalidad.	Condiciones adecuadas para desarrollar aprendizajes relativos al mundo del trabajo y potencial aprendizaje sobre la naturaleza de la fórmula cooperativa.
	Sistemas de normas y reglas definidos por los propios asociados que delimitan derechos y contribuciones y se basan en los principios de la cooperación.	Sistemas de normas y reglas definidos por los propios asociados sin clara delimitación de derechos y contribuciones. Basados en la solidaridad.	Sistemas de normas y reglas establecidos por lo general en los programas y con escasa definición por los propios involucrados, lo que diluye el nivel de compromiso que se demanda de los asociados.
	Canales de información y circulación de informaciones como insumo de innovaciones de tipo asociativo.	Canales de información y circulación de informaciones prioritariamente vinculadas con la institucionalidad.	Canales de información y circulación de informaciones prioritariamente vinculados con el trabajo y las decisiones de agentes públicos y movimientos sociales.
	Cooperación y diálogo para la resolución de problemas sectoriales y organizacionales.	Mayor predisposición para la cooperación y el diálogo con agentes externos.	Vínculo con agentes externos para la resolución de problemas (coexistencia de actitudes pasivas y reactivas).
	Creación y potenciación de conocimiento colectivo e individual (tácito y explícito). Socialización de conocimientos.	Creación y potenciación de conocimiento colectivo e individual (tácito y explícito). Socialización de conocimientos.	Aprendizaje sobre conocimiento colectivo e individual (tácito y explícito). Limitada socialización de conocimientos.
	Revalorización de conocimiento nuevo o acumulado, de origen individual o colectivo.	Importante valorización del conocimiento acumulado, de origen individual.	La valorización de conocimiento acumulado es secundaria.
	Integración que proviene de un ambiente caracterizado por lazos de confianza.	Predominio de intereses que acentúan el compromiso socio-político.	Propensión a la rivalidad entre personas que actúan en forma individual.

Fuente: elaboración propia

La primera variante del modelo, el tipo “integrado”, corresponde a aquellas cooperativas en las que una visión compartida y sustentada en valores y principios fue originalmente el marco para la definición de necesidades y, eventualmente, para emprender una actividad. La idea “cooperativa” concreta, es decir, la idea de negocio de la empresa que surge como resultado define una actividad específica inspirada y sostenida por y en armonía con esa visión (Gherardi y Masiero, 1987, 1990).

Se trata de experiencias exitosas desde un punto de vista económico y en su desempeño organizacional; en general las actividades que realizan contribuyen a fortalecer una visión a largo plazo que permite procesar los cambios del medio externo, preservando su coherencia interna. En esa dinámica, los asociados respetan los sistemas normativos ya establecidos para regular sus relaciones y los vínculos que la cooperativa mantiene con el medio externo, resguardando lo esencial de su identidad.

La expansión de actividades económicas en los casos que se produce es gradual, de modo que disponen del tiempo necesario para un aprendizaje organizacional que se traduce en nuevas capacidades y conocimientos, manteniéndose en una situación financiera sana, y avanzando hacia objetivos mayores sólo cuando se consolidan las etapas previas.

Su crecimiento se ve favorecido por la vinculación con estructuras federadas que en algunos casos ayudan a superar la incertidumbre del ambiente externo. En síntesis, el papel de los asociados en estas cooperativas y su participación refleja un claro equilibrio entre su aporte a la organización y los beneficios que provienen de la acción colectiva. Este equilibrio se refleja en la correspondencia entre el funcionamiento de la asociación –que asegura la gobernanza democrática– y los ejes de desempeño de la empresa cooperativa.

El segundo modelo, de tipo “reivindicativo” está basado en su origen en experiencias de trabajo previas en empresas o actividades específicas en organizaciones no cooperativas. La CT aparece definida tanto por la actividad desarrollada en conjunto como por prácticas concretas vinculadas a una pertenencia sindical anterior. La recuperación por parte de los trabajadores de una empresa en crisis constituye el punto de partida para la formación de una cooperativa.

El actor se define principalmente a través de experiencias compartidas previas, acentuando los as-

pectos vinculados a su condición de trabajador (ligada a las reivindicaciones que hacen a la protección social y a la seguridad social) más que en su posición de trabajador asociado a la cooperativa. En este caso el contexto social compartido surge de haber trabajado junto con otros más que de una acción colectiva programada previamente (Stryjan, 1998).

Aunque la mayoría de los miembros involucrados en la gestión de las CT de este tipo presenta capacidad para organizar y sostener el proceso inicial que dio origen a sus iniciativas, el acento y la prioridad está puesta en la condición y derechos como trabajador. Este legítimo interés tiende a relegar en algunos casos los espacios de involucramiento con la gestión cooperativa, por lo que aún subsisten limitaciones para implementar acciones que conduzcan a reforzar el equilibrio asociación-empresa y favorezcan la consolidación económica e institucional de la cooperativa como tal.

El tercer modelo de CT, “inducida por el Estado” refleja la situación de cooperativas cuyos orígenes están basados en sujetos excluidos, para quienes la necesidad/situación de vida es el móvil prioritario. En algunos casos esta condición fue el origen de su inserción en movimientos sociales que plantearon sus reivindicaciones y necesidades en torno a un empleo como vía de inclusión. La inserción en estos espacios para encontrar respuesta a sus necesidades, facilitó contactos y de una manera indirecta, definió potenciales ámbitos para canalizar sus demandas.

En las opciones y emprendimientos iniciados por esta vía se atiende prioritariamente la necesidad en cuestión: “tener trabajo”, ya sea cuando la actividad central de la cooperativa que se conforma es la de proveer servicios o cuando es vista como una externalidad importante que genera la empresa (empleo, en emprendimientos iniciados por desocupados). En ambos casos, la propia necesidad no constituye una idea empresaria y aunque el tejido de lazos y relaciones sociales que permite construir puede resultar estabilizador y reproductivo, puede generar también una pérdida importante de autonomía. La principal preocupación de que la cooperativa sea solamente un medio para resolver sus propios problemas u obtener beneficios individuales conduce a una visión de corto plazo que valoriza la importancia de los resultados inmediatos y dificulta generar normas compartidas relativas al carácter asociativo de la CT.

La identificación de los tres modelos organizacionales permite plantear interrogantes acerca de la naturaleza de las herramientas con mayor potencial para el desarrollo de capacidades a fin de abordar los desafíos asociativo-empresariales de manera relacional o colaboradora y reflexionar acerca de las formas más adecuadas para promover vínculos reales y duraderos dentro de una organización y facilitar el desarrollo de iniciativas productivas sostenibles que no se reduzcan solamente a la mera creación de puestos de trabajo.

La eficacia de un plan de creación y promoción de CT podrá apreciarse en la medida que logre impulsar aptitudes y competencias para el desarrollo, adaptación y consolidación de una empresa asociativa y amplíe la capacidad de transformar la cooperación de circunstancias o lealtades políticas y personales en una cooperación por convicción. En esta dirección la CT podrá expresar su potencialidad para generar una plataforma de diálogo, coordinación, e incluso de concertación y definir un marco estratégico de proyectos vinculados con otras instancias cooperativas y con organismos públicos, suscitando acciones concretas relativas al futuro del sector y la generación de empleo genuino.

Pasos para la construcción de un mapa de actores

La elaboración de un mapa de actores requiere identificar las instituciones, grupos y personas concernidas por un sistema y que tienen derechos e intereses en el mismo. En el caso del cooperativismo como sistema y, en particular, el cooperativismo de trabajo (considerado en este análisis como **actor central**), es necesario tener en cuenta las demandas, intereses y participación, de quienes contribuyen al mantenimiento del sistema y esperan algo a cambio como contrapartida.

Desde esta óptica, el conjunto de actores puede ser caracterizado en función de su posicionamiento y situación relacional en este campo y su involucramiento y percepción como **actores estratégicos** según los espacios que ocupa (formales o informales). Esto permite identificar los niveles de actuación y la naturaleza de las actividades que desarrollan y dar cuenta a la vez de las modalidades de interacción que prevalecen (cooperación, competencia).

1. El posicionamiento supone reconocer los respectivos intereses y valores de los actores concernidos y los temas particulares que son dirimidos en cada espacio de interacción. Los ámbitos de intercambio donde se generan estrategias, políticas e institucionalidad con respecto al cooperativismo de trabajo, representan espacios nodales, de allí la necesidad de identificar en primer término las competencias y funciones de las principales instituciones que intervienen en la formulación e implementación de la política dirigida al sector, de manera directa o indirecta, para visualizar el conjunto de acciones e intereses que se ven afectados. Este punto de partida permite precisar y caracterizar –en función de las apreciaciones que surgen de los propios actores y de la influencia que ejercen formalmente las iniciativas gubernamentales– los distintos grados de involucramiento y preponderancia en ámbitos específicos por parte del conjunto de actores concernidos. Por otra parte, la configuración del espacio y las posiciones adoptadas pueden dar cuenta de la forma en que los actores, al intervenir en el sistema, perciben el diálogo y sobre los principales aspectos y herramientas en torno a los cuales el mismo puede afianzarse. En el amplio universo de actores que se configura en torno de las políticas orientadas al sector se puede distinguir el papel que los actores desempeñan y vislumbrar el rol deseado o esperado. Desde esta óptica es posible reconocer diversas modalidades de organización y articulación entre actores y definir los escenarios de trabajo que hacen posible su participación en el diálogo sobre temas clave y con relación a los instrumentos de la política dirigida al sector. Al respecto se debe destacar que estos escenarios de trabajo pueden existir o pueden ser creados.
2. El involucramiento de los actores y su percepción como actores estratégicos configura el escenario integrado por aquellas personas, grupos, organizaciones e instituciones con capacidad para actuar en el propio espacio del cooperativismo de trabajo y también para incidir, obstaculizando o facilitando, tanto su consolidación como sector como los procesos por los que se implementan las políticas dirigidas al mismo.

CUADRO 2. Intereses y actores concernidos por el cooperativismo de trabajo

Actores Intereses	Centrales	Gubernamentales	Externos	Grado de interés
Satisfacer la necesidad de trabajo de manera asociativa.				Mayor
Legitimidad del cooperativismo de trabajo				Relativo
Políticas e instrumentos dirigidos al sector.				Menor

Fuente: elaboración propia

La naturaleza de las actividades que desarrolla el cooperativismo de trabajo puede apreciarse en sus espacios de acción próximos como en el ámbito de las organizaciones que lo representan. Interesa en especial comprender el papel de los actores que diseñan e implementan las políticas que lo incluyen, en especial los que intentan favorecer la promoción de las CT, la autogestión, la formación y la asistencia técnico-financiera y de aquellas partes interesadas que expresan intereses y demandas de distinto tipo con respecto al sector y a dichas políticas.

Las principales referencias para la caracterización de actores e intereses¹⁰ están estructuradas sobre la base de los siguientes criterios:

- el alcance del accionar y los efectos en el corto y mediano plazo;
- la posición del cooperativismo de trabajo con relación a las restricciones contextuales que inciden sobre su acción y la coherencia respecto de su pertenencia institucional;
- los intereses y la capacidad de diálogo, los temas de diálogo y el tipo de interlocutores potenciales.

¹⁰ Los principales ámbitos de actuación del cooperativismo de trabajo permitieron identificar instituciones, grupos y personas directa o indirectamente concernidas por sus problemáticas (Ver en el Anexo, “Referencias metodológicas”).

Sobre las referencias anteriores y de manera esquemática, el mayor o menor grado de interés según el tipo de actores concernidos, se expresa con relación a la satisfacción de la necesidad de trabajo de manera asociativa, –dimensión que contempla, en especial, los derechos de los asociados dada su condición de trabajadores–, la legitimidad social del cooperativismo de trabajo y el carácter de la política pública dirigida al sector (cuadro 2).

El universo de actores e intereses relativos al actor central, incluye a los asociados a las CT, a los trabajadores de empresas en crisis que deciden adoptar la fórmula de cooperativa y las organizaciones que los representan; a los actores gubernamentales –responsables del diseño e implementación de las políticas dirigidas al sector– y los representantes del poder legislativo, y al conjunto de actores externos o partes interesadas como sindicatos, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, académicos y autoridades en el tema.

El cooperativismo de trabajo

Para los actores centrales, la cooperativa de trabajo constituye el espacio de referencia y el mapa de actores se estructura con relación al mismo. El interés primordial se vincula con la satisfacción de una necesidad de trabajo a partir de la fórmula cooperativa y el respeto de los deberes y derechos vinculados con el propio trabajo, lo que permite apreciar relaciones y alianzas establecidas con

otros actores, tanto del propio ámbito de influencia del cooperativismo como de espacios externos.

La multiplicidad de dimensiones que contempla el espacio permite reconocer la relación del actor con las problemáticas de su propia cooperativa, los vínculos y compromisos que mantiene con las organizaciones que lo representan, y de manera más amplia, su articulación con el movimiento cooperativo y otros actores sociales.

En este espacio resulta primordial considerar la naturaleza de los proyectos que convocan a los actores de las CT, ya que en ellas se formulan expectativas, modos de participación y exigencias normativas.

La noción de proyecto remite a la idea de que más allá del horizonte actual, los actores tienen capacidad para situarse en relación con un futuro, referirse a diferentes “posibles” y definirse tanto por su participación en las organizaciones que los nuclean como por las exigencias que manifiestan y las reivindicaciones que allí formulan (Touraine y Pécaut, 1967). Finalmente esas reivindicaciones no se expresan sólo por referencia a sus intereses particulares, sino también en función de una problemática global en el ámbito de la sociedad. En este caso, aun las respuestas defensivas, que en algunas situaciones pueden manifestarse como meramente adaptativas y coyunturales, pueden articularse en una representación del futuro.

Las relaciones y la integración cooperativa

Se ha destacado que las cualidades de una cooperativa se expresan habitualmente en las relaciones que éstas comprenden y desarrollan y aunque la más importante puede ser la relación entre la organización y sus miembros, también son primordiales los vínculos que mantiene con otros grupos de *stakeholders*. A diferencia de una empresa convencional que depende de los vínculos con sus clientes, empleados, inversores, etc., la cercanía y multidimensionalidad de las relaciones entre los asociados hace **la diferencia cooperativa** en el sentido de que es la fuente de **posibilidades distintivas** (Fairbairn, 2003).

Desde esta perspectiva, al considerar el campo específico del cooperativismo de trabajo se debe destacar que en general sus actores mantienen numerosas vinculaciones institucionales tanto en el propio espacio del sector como con organismos

gubernamentales y otros actores sociales. La variabilidad y la naturaleza de dichas relaciones están –en general– asociadas con los intereses necesidades y expectativas prevalecientes e indica el predominio de vinculaciones con organismos públicos en el marco de proyectos que favorecen la puesta en marcha de nuevas iniciativas o que facilitan la consolidación/reestructuración de la organización o aceleran la implementación de proyectos.

Dado que el accionar de las organizaciones que representan a las CT, puede esclarecer la naturaleza del proyecto y sus alcances, resulta necesario dar cuenta de los procesos e instancias por los que se canalizan reivindicaciones de distinto tipo refiriendo especialmente a las iniciativas de integración, sus antecedentes y prácticas de acción. También debería mencionarse que desde el origen del cooperativismo los procesos de integración han sido tan significativos que condujeron a institucionalizar la “intercooperación” en el XXIII Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional en 1966, y la consagraron como el sexto principio cooperativo en los siguientes términos: “Las cooperativas sirven a sus miembros más eficazmente y fortalecen el movimiento cooperativo, trabajando de manera conjunta por medio de estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales” (ACI, 1966).

La función primordial de la integración consiste en coordinar acciones y mutualizar determinadas funciones a través de una entidad de naturaleza empresarial que respeta la autonomía estratégica y de desarrollo de cada uno de sus miembros. En este ámbito, el éxito en las relaciones entre cooperativas de primer y segundo grado está asociado tanto a resultados económicos, como a relaciones de confianza y niveles de colaboración entre los diversos actores que integran las cooperativas de base y también las de segundo grado. En términos generales, la eficacia en el comportamiento de las entidades integradas está vinculada entre otros con el grado de compromiso de los miembros que integran la entidad¹¹.

¹¹ El marco legal que se aplica al funcionamiento de las cooperativas se reproduce en las entidades de segundo grado, aunque el nexo entre las entidades de base con respecto a las de segundo grado se precisa en los estatutos particulares que sirven de guía a los asociados para establecer sus compromisos, así como los deberes y derechos.

En el campo del cooperativismo de trabajo existen 19 federaciones. Trece de ellas fueron creadas a partir del año 2000 y la mayoría está localizada en la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires. El primer antecedente de integración en un organismo de segundo grado en el cooperativismo de trabajo argentino, tuvo lugar en 1954 al constituirse la Asociación de Cooperativas de Trabajo (ACTRA)¹². Su activo rol en los primeros años de constitución se fue debilitando progresivamente, de modo tal que desde la década de 1980 surgieron otras federaciones con mayor visibilidad, en especial en la provincia de Buenos Aires, entre las que se destacan la Federación de Cooperativas de Trabajo (FECOOTRA)¹³ y la Federación de Cooperativas de Trabajo de Actividades Portuarias Navales y Afines (FECOOPORT)¹⁴. Ambas federaciones mantuvieron en distintas coyunturas relaciones con otros actores, especialmente con las instancias gubernamentales concernidas en la marcha del sector, planteando demandas y requerimientos vinculados con las características de su universo de representación.

La segunda instancia relevante de integración, la Federación de Cooperativas de Trabajadores Autogestionados (FACTA), se conformó en 2006 como herramienta organizativa de las empresas recuperadas por sus trabajadores¹⁵ y surgió de una mesa federal integrada por representantes provinciales de CT que cuestionaron la legitimidad del movimiento que las nucleó originalmente (MNER).

FACTA representa a 60 cooperativas de trabajo de todo el país y se propone lograr una institucionalidad que contemple la unidad del cooperativismo de trabajo con el conjunto de la clase trabajadora. Entre sus objetivos y reivindicaciones plantea la necesidad de sancionar una Ley Nacional de Expropiación, la modificación de la ley de Concursos y Quiebras, la constitución de un fondo de capital de trabajo para todas las empresas recuperadas, la promulgación de leyes específicas que contemplen la figura de empresa, fábricas recuperadas y trabajadores autogestionados y la conquista del derecho a la obra social, la cobertura de riesgos del trabajo y la jubilación.

Sus miembros se apoyan en la experiencia del movimiento cooperativo local y se han integrado a COOPERAR, de modo de ampliar sus vínculos con el movimiento cooperativo y lograr una mayor

representación política de las CT ante organismos gubernamentales nacionales y locales.

Desde una perspectiva representativa del movimiento obrero, la Asociación Nacional de Trabajadores Autogestionados (ANTA), conformada en 2005¹⁶ y afiliada a la CTA se propone actuar como un sindicato que nuclea a trabajadores autogestionados, independientemente de la actividad o forma jurídica de la organización donde desarrollan su trabajo. Participan en la asociación, trabajadores de empresas y fábricas recuperadas, cooperativas de trabajo, emprendimientos barriales o comunitarios, asociaciones civiles y organizaciones de productores agrarios. Su identidad se construye “sin la figura del patrón” y los ejes de su accionar se constituyen en torno al reconocimiento del trabajador autogestionado por parte del Estado, un marco tributario ajustado a las necesidades de los trabajadores, financiamiento para las organizaciones económicas autogestionadas, una obra social y sistema previsional propio.

La ANTA conformó en 2011 una Mesa Permanente Provincial de Trabajo Autogestionado en la ciudad de Resistencia, Chaco, con la tarea de integrar a otras organizaciones del sector en defensa de los intereses de la economía social y el trabajo autogestionado. La mesa se propone conformar una Federación de Cooperativas de Trabajo, integrarse a Federaciones Nacionales e incorporarse a la ANTA, promoviendo la formación integral de cuadros que afiancen la identidad de los trabajadores autogestionados y su formación política.

A partir del accionar de FACTA y con la finalidad de lograr una mayor representación, de las entidades que la integran se constituyó una instancia de integración de grado superior en 2009 conformándose la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT). Las 25 federaciones que la integran representan 3.000 cooperativas de trabajo del país integradas por cerca de 30.000 trabajadores asociados. Algunas tienen representación nacional, mientras que otras son representativas de regiones –como las provinciales de Corrientes o Entre Ríos– o de sectores específicos como el trabajo portuario, la industria gráfica, la construcción, la producción de medios de comunicación. También forman parte de la CNCT organizaciones sectoriales que actúan en red en la industria gráfica¹⁷ y la edición de diarios¹⁸.

¹² La Asociación fue inscripta el 01/08/1955, editó el periódico *Pregón* y estableció un Centro de Capacitación Cooperativa en Río Ceballos –Córdoba– para brindar servicios técnico sociales a las cooperativas de primer grado. Las principales entidades afiliadas fueron cooperativas de transporte, estibaje, asistencia médica, industria textil, mecánica, gráfica y de la alimentación (Drimer y Drimer, 1973).

¹³ FECOOTRA se constituyó en 1988 y está integrada por 25 cooperativas. Considera al CT como herramienta para la autodeterminación y autogestión. Su ámbito de acción es la provincia de Buenos Aires. Desde 2009, en el marco del Programa “Argentina trabaja” se constituyó como unidad ejecutora con la finalidad de administrar y ejecutar los fondos del programa según un convenio establecido con el INAES. En este papel, su actividad consiste en vincularse con las obras que desarrollan 36 CT incorporadas al Programa y tiene a su cargo el pago del monotributo; la contratación, el pago y gestión de los seguros; la capacitación cooperativa; la auditoría y contralor de la ejecución de las obras y la gestión de la información.

¹⁴ FECOOAPORT Ltd., creada en 1998 tiene un ámbito de acción local representativo de 27 cooperativas portuarias dedicadas al estibaje y al fileteado. La integran 1.700 asociados que representan cerca del 70% de la mano de obra que opera en el puerto de Mar del Plata –provincia de Buenos Aires–. Ha constituido una asociación mutual que brinda cobertura en salud a más de 5.000 personas y a través de una prolongada y activa defensa de derechos laborales de sus asociados logró que en 2010 el MTEySS (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) extendiera el régimen jubilatorio diferenciado a todos los trabajadores portuarios (tanto bajo el régimen en relación de dependencia, autónomo o asociado a CT (MTEySS, Res. 1.444).

¹⁵ En el año 2000 sobresalió el accionar de dos movimientos: el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (MNER) y el Movimiento Nacional de Fábricas Recuperadas (MNFR), ambos vinculados con la problemática de las empresas recuperadas. Estos movimientos de heterogénea composición expresaban orientaciones diversas en términos de las opciones jurídicas y socio-productivas planteadas a las empresas que representaron, como también respecto de los vínculos establecidos con distintas organizaciones sociales, y en particular con el Estado (Vuotto, 2004). El MNER se presentaba como parte del movimiento obrero argentino y como tal se consideraba tributario de las experiencias de la clase trabajadora, planteando la continuidad de una lucha gremial que debía traducir la experiencia y decisión política de los trabajadores y la intención de conferirle otra dinámica a la acción

gremial. Obligado por las circunstancias de desocupación que atravesaba el país expresó el interés en “fortalecer una construcción social y política”, diferenciándose del MNFR que visualizaba casi en forma exclusiva la importancia de la defensa de los derechos del trabajo frente a los de propiedad, postulando la legitimidad de los elementos jurídicos ya existentes en materia de expropiación y enfatizando la necesidad de impulsar y favorecer decisiones políticas para que las legislaturas y los poderes ejecutivos respectivos las adoptasen. Las divergencias en ambos movimientos se expresó en estilos de liderazgo e intereses político ideológicos opuestos y contradictorios y proyectos de distinta naturaleza. Con menor representatividad el Movimiento de Fábricas Bajo Gestión Obrera impulsado por partidos políticos de la izquierda fue concebido por sus dirigentes en el marco de un proceso de recomposición de la clase trabajadora argentina que destacaba la potencialidad de los procesos de recuperación de empresas para estimular su carácter revolucionario rechazando la figura cooperativa por considerar el riesgo de que los trabajadores dejaran de sentirse como tales, para convertirse en asalariados e imponer una lógica empresaria de autoexplotación. El movimiento fue crítico del MNFR y del MNER por considerarlos divididos en “camarillas que buscan inserción y prebendas en el aparato oficial”, abandonando “el recurso a las ocupaciones de fábricas y los métodos piqueteros de los cuales se valieron al comienzo”. También desde el ámbito estatal se impulsó la conformación de entidades de segundo grado (Federación Nacional de Cooperativas de Trabajo de Empresas Reconvertidas –ER–, en 2002) que acentuaron las divergencias en el campo de las ER y contribuyeron a limitar la efectividad de las acciones y la potencial capacidad de las CT para encontrar canales genuinos de representación.

¹⁶ Las Empresas Autogestionadas en la Federación de Trabajadores de la Industria y Afines (FETIA) de la CTA (Central de los Trabajadores Argentinos) basándose en el análisis de su experiencia histórica conformaron la asociación junto a los trabajadores organizados en la Central, de modo de generar un espacio para articular sus políticas con el sector que incluye entre otras a las empresas recuperadas por medio de la autogestión y las cooperativas (Documento Fundacional y Programa, ANTA, 21/09/2005)

¹⁷ En octubre de 2006 fue conformada la Red Gráfica Cooperativa mediante la firma de una Carta de Intención de 7 cooperativas de trabajo gráficas. Luego de un período de acción conjunta y evaluación del potencial de integración, (*continúa en la página 28*)

El estatuto constitutivo de la confederación fue consensuado con la ANTA, en los aspectos relativos al objeto social y aunque en el mismo se contempla en especial el desarrollo de “estrategias para que las cooperativas mejoren sus trabajos y se instalen mejor en el mercado”, el acento está puesto en la defensa gremial del cooperativismo de trabajo y en mejorar la normativa del sector y su relación con los distintos estamentos del Estado. En particular plantea como necesidades contar con una Ley de Cooperativas de Trabajo y una Ley de Compras, la modificación de la ley de Concursos y Quiebras, el acceso a créditos blandos y, fundamentalmente, asegurar la continuidad de los trabajos de obra pública, iniciados en 2003, por considerar que han dado origen a nuevas cooperativas y permitieron “desarrollar una amplia experiencia de incorporación al trabajo y a la organización cooperativa de miles de desocupados”. Los vínculos de la CNCT con otras instancias del movimiento cooperativo le permiten además ampliar el campo de representación en el MERCOSUR¹⁹.

El campo de las empresas recuperadas se encuentra además representado por el Movimiento Nacional de Fabricas Recuperadas (MNFR) originado en 2000 a partir de experiencias que surgieron de procesos de expropiación²⁰. El movimiento ha mantenido autonomía con respecto a las instancias representativas del movimiento cooperativo y a las entidades representativas de las CT.

El MNFR está constituido como Organización no Gubernamental y nuclea un conjunto de 130 CT que provienen de empresas en crisis. Se debe destacar su incidencia en la adopción de medidas legislativas que declaran de utilidad pública y sujetos a expropiación los inmuebles de dichas empresas para ser adjudicados en propiedad y a título oneroso a cooperativas integradas por sus trabajadores para la consecución de sus fines cooperativos, destacándose por sostener propuestas en consonancia con la modificación de la ley de Concursos y Quiebras en lo relativo a la participación de los trabajadores en la recuperación de los medios de producción y de la fuente laboral en caso de proceso concursal o quiebra.

Al respecto, su contribución fue destacada por el Defensor del Pueblo de la Nación²¹ al presentar en 2006 el informe elaborado sobre “Empresas y Fábricas Recuperadas por los Trabajadores - Reforma

de la Ley de Concursos y Quiebras” (DPN, 2006) y subrayar el aporte en ese informe del presidente del MNFR basado en las experiencias provenientes de su participación en numerosos concursos y quiebras en representación de los trabajadores.

La adopción de medidas relativas a la reforma de la Ley 24522, de Concursos y Quiebras fue una reivindicación sostenida en especial por todos los movimientos de empresas recuperadas.

Acciones compartidas y de distinto tipo, en torno a esta necesidad, impulsaron proyectos legislativos que varios partidos políticos presentaron y sancionaron en la Cámara de Diputados en diferentes oportunidades. La mayoría fueron enviados a la Cámara de Senadores para su aprobación, aunque perdieron estado parlamentario (ver Anexo 2).

En la aprobación por unanimidad del proyecto de ley que contempla su modificación²², entre las principales disposiciones aprobadas se incluye la posibilidad de la continuidad de la producción de la empresa a través de los propios trabajadores que manifiesten su voluntad en ese sentido, aún con la CT en formación. Por otra parte se establece que los trabajadores están habilitados para hacer una oferta y que se les adjudique en forma directa los bienes determinando que durante la quiebra no se suspenderán los intereses de los sueldos no abonados desde la quiebra y se actualizarán hasta la fecha de pago efectivo, poniendo en pie de igualdad las deudas contraídas por la empresa con los trabajadores y con los acreedores prendarios²³.

En síntesis, las instancias de integración precedentes y las iniciativas que se canalizaron a través de los movimientos mencionados, entre ellas la propuesta de modificación de la Ley de Quiebras y el Proyecto de Ley de Cooperativas de Trabajo, otorgan legitimidad a su acción y les permiten expresar intereses particulares en términos reivindicativos, por lo general en torno de “un trabajo genuino, que supone el reconocimiento de los derechos como trabajador, respetando los valores de una empresa cooperativa”. Desde esta posición, el cooperativismo de trabajo busca constituirse como un actor socioeconómico relevante y alcanzar una identidad que preserve la naturaleza específica de la organización cooperativa y favorezca además el reconocimiento de otros intereses colectivos.

(viene de la página 26) la red se constituyó formalmente como federación el 5 de septiembre de 2007. Actualmente nuclea 15 CT que agrupan más de 500 trabajadores asociados formados técnica y profesionalmente dentro del sector. La red abarca todos los procesos de producción de la industria y brinda soluciones gráficas integrales en una gama de productos y servicios que incluyen ediciones gráficas, impresos de seguridad, formularios continuos, material publicitario y papelería comercial e institucional. Actúa como una red para garantizar la competitividad y sustentabilidad económica y social de sus cooperativas asociadas a partir de los beneficios y potencialidades que otorga la integración sectorial.

¹⁸ La Federación de Diarios y Comunicadores Cooperativos (ADICCRA) se constituyó en 2009 con la finalidad de “trabajar en la problemática común de la edición de diarios y en el quehacer cooperativo de las editoriales” a partir de una estrategia relativa a la provisión de papel ante la principal empresa proveedora. La federación está integrada por nueve diarios autogestionados en el país y tuvo una participación destacada en la discusión del Proyecto de Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, en octubre de 2009.

¹⁹ Al respecto debería mencionarse su inserción a la Red del Sur, constituida en 2007 a partir de varias organizaciones representativas del cooperativismo de trabajo del MERCOSUR integrada entre otras por la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU), la Central de Cooperativas y Emprendimientos Solidarios de Brasil (UNISOL), y la Confederación Paraguaya de Cooperativas (CONPACOP). La red tiene como principales objetivos la representación política de los emprendimientos de trabajo asociado ante los organismos gubernamentales nacionales, locales y del MERCOSUR, y desarrollar una identidad regional común de estos emprendimientos a través de la integración de saberes, valores y trayectorias. Asimismo, busca conquistar un mayor espacio en la economía regional para la Economía Social, particularmente en el cooperativismo de trabajo asociado, a través del desarrollo de cadenas y redes económicas entre cooperativas, fortaleciendo a cooperativas de trabajadores en áreas estratégicas.

²⁰ Además de asistir y representar a los trabajadores en las gestiones legales que les permitieron continuar con la actividad en las empresas en crisis y constituirse como cooperativa, el MNFR ha conformado un Fondo de Apoyo Solidario con el aporte de las entidades más consolidadas que favorece a aquellas que requieran asistencia financiera y otorga créditos sin interés ni vencimiento fijo.

²¹ La institución de la Defensoría del Pueblo fue creada en 1993 por Ley 24.284 y su modificatoria, Ley 24.379 en el ámbito del Poder Legislativo de la Nación con la fina-

lidad de velar por la supremacía de la ley frente al poder gubernamental, generando situaciones de equilibrio entre el Estado y el ciudadano en pos de resguardar los derechos individuales. La reconversión regresiva del país desde la década de 1980 condujo a la Defensoría del Pueblo a orientar sus acciones hacia la gestión preventiva enfocada en problemas sociales apremiantes y en este contexto elaboró un informe (Defensor del Pueblo de la Nación, 2006) que sintetiza las “conclusiones de la pormenorizada tarea de investigación que realizaron especialistas de la institución para analizar y explicar el fenómeno socioeconómico que representan las experiencias de fábricas recuperadas por sus trabajadores en el contexto de la crisis económica, política y social que afectó al país desde finales del 2001”. El informe plantea un proyecto de reforma de la Ley de Concursos y Quiebras N.º 24.522, propone los fundamentos de la reforma en cada artículo y sugiere los enunciados que podrían incluirse en el texto normativo refiriendo a las empresas recuperadas y subrayando que debido “a la evidente necesidad de legislar en la materia, al reconocimiento del ‘status jurídico’ debido y a la no estigmatización intencionada de esta innovación comunitaria, debe agregársele la obligación que tiene el Estado nacional de evitar que estas fábricas recuperadas por sus trabajadores se conviertan en una isla marginada, en una pieza más del ya frondoso folclore nacional”. A ello agrega la necesidad de facilitar que, “como la experiencia lo viene demostrando, los acreedores de las antiguas empresas tengan la posibilidad cierta de recuperar sus acreencias”.

²² El Senado aprobó, el 1 de junio de 2011, el Proyecto de Ley modificando la Ley 24.522 de Concursos y Quiebras en beneficio de las empresas recuperadas por sus trabajadores, a partir del reconocimiento de las CT. Los legisladores aprobaron la norma como fue aprobada por la Cámara de Diputados en abril de 2011 e introdujeron algunos cambios a partir de un “proyecto correctivo” que será puesto a consideración de esa Cámara.

²³ En la presentación del proyecto se destaca el haber incluido una petición del presidente del MNFR a quien el presidente del bloque del Frente para la Victoria reconoce por su trabajo a favor de las empresas recuperadas (Versión taquigráfica HCSN, 2011). Por su parte, la presidenta de la Comisión de Legislación General de la Cámara de Diputados reconoció el trabajo realizado por la CNCT con relación a este proyecto y consideró clave el acuerdo que se consensuó con los bloques parlamentarios.

Las posiciones identificadas

En términos generales, en el universo del cooperativismo de trabajo coexisten posiciones heterogéneas e intereses que se expresan en dos tipos de orientaciones sociales y culturales construidas en torno al concepto de “trabajador” que dan lugar a las siguientes conceptualizaciones:

1. la figura de “trabajador asociado a una CT”, diferenciando según la elección voluntaria o inducida de la fórmula cooperativa, es decir cooperativas tradicionales y cooperativas nuevas;
2. la figura de “trabajador”, relacionada en general con la condición de trabajador formal en relación de dependencia.

En el primer caso, “trabajadores asociados a una CT”, se distinguen dos perspectivas:

- la propia de los asociados a las cooperativas con mayor grado de consolidación²⁴, conformadas como tales a partir de la necesidad y de la adhesión a los valores y principios del cooperativismo, para quienes la condición de asociado supone un acuerdo básico y compromisos perdurables acerca de qué significa el trabajo en la cooperativa y cuáles son las condiciones en que el trabajo se realiza. En su espacio de referencia se establecen acuerdos, compromisos y condiciones que por lo general se fijan en los reglamentos internos y giran en torno de un trabajo digno y “propio”²⁵. Para muchos de estos actores las subvenciones por parte del Estado deberían existir, pero no como ayuda al individuo, sino como estímulo a las iniciativas cooperativas para las cuales resulta imprescindible sostener y consolidar un “trabajo genuino”;
- la de quienes se han incorporado recientemente como asociados a las CT creadas por programas gubernamentales²⁶, a partir de la necesidad, y con escaso conocimiento sobre los

requerimientos que una entidad asociativa supone. Para ellos la identificación es ambigua, ya que prevalecen consideraciones diversas como: “soy empleado de la Municipalidad x”, “trabajo para el intendente x o para el compañero x o y”; “soy del movimiento y”, “en el barrio me avisaron y por eso me anoté”. En estos casos la identidad está escasamente asociada con su pertenencia a una CT como trabajador asociado y esta posición conduce a consolidar la perspectiva de escasa autonomía en la forma organizacional, que se ve reforzada por la dependencia del sujeto al que se le asignan tareas e instrucciones que debe cumplir sin conocer “hasta cuando dura el plan”, “cuando se renueva la etapa” o “en qué momento llegarán los fondos”;

- la condición pasiva por parte del sujeto, en general, desdibuja su condición de trabajador asociado. Su principal preocupación radica en la continuidad de la ocupación que le asegura el subsidio, la insuficiencia del ingreso que percibe y la ausencia de otros beneficios como aguinaldo y jubilación²⁷. Las formas de mantener y consolidar su posición y condición de trabajador no son percibidas como un “derecho” sino que se encuentran más cercanas al “favor” por haber sido “incluido en la lista”, etc. Los reclamos aparecen más desdibujados dado que en general se trata de personas jóvenes, anteriormente desocupadas o con empleos precarios y para las que el trabajo a partir del plan, les permite contar con ingresos o les debería permitir vivir con ese ingreso.

En el segundo caso, la conceptualización de la figura de trabajador proviene de experiencias anteriores de trabajo formal asalariado.

²⁴ La categoría “tradicionales” refiere a las cooperativas constituidas entre 1945 y 1990 que aún continúan en la actividad económica (137 cooperativas de trabajo activas).

²⁵ La orientación surge de entrevistas aplicadas a los miembros del Consejo de Administración de CT de trabajo constituidas antes de 1990 y a los dirigentes de los organismos que las representan.

²⁶ Se trata en general de población joven (menores de 35 años) que no han concluido estudios secundarios y han tenido una inserción esporádica y precaria en el mercado de trabajo o se han incorporado al Plan como primera experiencia laboral.

²⁷ Esta perspectiva surge de material de entrevistas realizadas a orientadores que actúan en municipios del GBA y de las principales demandas que en esa dirección plantearon dirigentes de movimientos sociales. El 60% de los jóvenes son menores de 35 años.

En esta dirección se ha destacado la necesidad de un reconocimiento como trabajadores con “derechos plenos” (salario familiar, jubilación, seguro de riesgos del trabajo, etc.) y el interés por hacer valer esos derechos en su condición de tales, subrayando que el formar parte de una cooperativa “no nos hace menos trabajadores”. Esta conceptualización percibe a la cooperativa como “una herramienta ante una realidad determinada”, “una salida”, “un estado civil”, en fin, una opción ante la pérdida de la fuente de trabajo previa. La posición es expresada por los entrevistados, en general ex trabajadores con trayectoria gremial, y miembros de empresas recuperadas.

La visión, vinculada con la representación del mundo de trabajo formal previo, postula la necesidad de un reconocimiento explícito del trabajador autogestionado y en esa dirección los principales reclamos giran en torno a un nuevo marco tributario conformado a partir de las necesidades específicas, programas de financiamiento acordes y obra social propia así como un sistema previsional que contemple en especial la condición anterior como trabajadores²⁸.

Las orientaciones prevalecientes

Las posiciones se canalizan, usualmente, a través de instancias de representación, que expresan públicamente demandas y reivindicaciones, en general, en ámbitos gubernamentales y mediante declaraciones y manifestaciones en el seno de los organismos que integran a las cooperativas. La orientación compartida gira en torno a un trabajo digno (ingreso digno, horarios, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para el trabajador y su familia).

Con respecto al interés relativo al carácter y alcances de la política pública dirigida al sector coexisten posiciones diversas. Han sido muchas las expresiones que manifestaron los cooperativistas entrevistados y los miembros de las organizaciones

con respecto a las acciones de política gubernamental en especial, que se implementan desde el MDS y el MINPLAN.

Una posición de carácter general y más comprensiva se plantea en términos de “un modelo de desarrollo nacional” y se ve reflejada en la posición de aquellos que entienden que “el trabajo genuino asociado con la distribución justa de la riqueza” es la clave para construir “un escenario de inclusión social”. Desde esta visión, la construcción de una sociedad con mayor justicia social requiere la ejecución de políticas sociales que consideren al cooperativismo de trabajo como “un actor en pie de igualdad con otros sectores productivos” y no solamente que se lo tome en cuenta como “un simple recurso de contención social”.

La segunda posición, de tipo sectorial, expresó los límites de la política dirigida al sector en coyunturas pasadas señalando “la ausencia de políticas” y el alcance restringido de las diversas iniciativas adoptadas. Para algunos “fueron demasiado específicas” y de escasa continuidad como el caso de “algunos subsidios puntuales”, o no lograron adecuar la articulación con el sector cooperativo contemplándolo “como proveedor de algunos bienes y servicios”. En general hay coincidencia acerca de la poca eficacia de las acciones en el pasado ya que aun cuando “existieron inyecciones de dinero de relativa importancia, éstas resultaron poco efectivas”, al respecto “sobran los ejemplos” y en el balance de las políticas anteriores se revela que en general “han conducido a fracasos”.

En cuanto a las acciones que resultan de los programas de gobierno impulsados desde 2003 fueron planteadas tres perspectivas.

La primera, vinculada con quienes consideran que la solución al desempleo debería buscarse por otras vías, ya que el problema no se resuelve exclusivamente con “programas de asistencia social” aunque el gobierno considere “que es la mejor manera de incorporar a los jóvenes desocupados al mundo del trabajo”.

La segunda perspectiva, focalizada en las necesidades del conjunto del cooperativismo de trabajo destaca la importancia de promover “acciones que estimulen y acompañen a las cooperativas existentes”, aunque sin pretender “cooperativizar lo que no se puede”, en referencia a programas como el denominado “Argentina trabaja” (PRIST). Las expresio-

²⁸ Se trata, en general, de trabajadores que cuentan con aportes al sistema previsional, declarados por el empleador anterior y con tiempos de servicio, en algunos casos, de más de 20 años, que al incorporarse a la CT deben hacerlo en condición de autónomos o monotributistas.

nes ilustrativas de esta línea señalan además: “no queremos que el gobierno nos regale nada”, porque “no somos partidarios de las dádivas” y en este caso el principal reclamo es que el Estado “nos considere en lo que mejor sabemos hacer: trabajar”. Se alude en particular a los casos de compras o servicios que el Estado contrata a través de “licitaciones a las que difícilmente las CT pueden acceder” y en esa dirección se postula la necesidad de que el Estado contemple “un reclamo legítimo” a la hora de competir con otras empresas. Si existiese por parte del Estado una posición clara al respecto y “se nos tuviese en cuenta” no se trataría de “subsidios” sino de preservar “un trabajo genuino”.

Para otros el acento fue puesto en las cooperativas surgidas desde 2003 y en las nuevas cooperativas. Se menciona la dificultad de conformación de nuevas entidades desde una “visión cortoplacista”, y en muchos casos, la limitación que supone “estar sometido a los caprichos de un intendente”. La pertenencia política en este caso no es considerada una restricción ya que de acuerdo a las experiencias, lo habitual es que “las puertas están siempre abiertas para todos” aunque a veces “hay que golpear demasiadas”. En este caso se subraya el desánimo consiguiente luego de firmar convenios para encarar nuevas etapas de los planes o iniciar los proyectos, cuando los recursos “tardan en llegar más de 6 meses” o bien “se estancan en alguna oficina y demoran en asignarse”.

De esta posición se infiere el reclamo implícito hacia el gobierno para que dirija sus esfuerzos al diseño e implementación de “políticas que fortalezcan debidamente el desarrollo de las cooperativas existentes”; “que considere en especial el caso de las empresas recuperadas”; que exista previsibilidad en cuanto “al destino de las cooperativas del plan cuando las obras se terminen” y que no se insista en tratar de “crear cooperativas sea como sea” de modo que los planes puedan ser algo más que “bolsas de trabajo para cualquier cosa”.

Aun en los casos que formularon estas críticas prevalecieron las opiniones en apoyo de la política actual con respecto a la promoción del cooperativismo de trabajo²⁹, en la medida que se trate de “canalizar a través de la CT la construcción de viviendas o de obras de infraestructura” y que progresivamente las cooperativas puedan lograr autonomía.

En vínculo con las expresiones anteriores, la mayor parte de los entrevistados, al referirse en especial a los instrumentos de la actual política pública se manifestó a favor de una acción del Estado que trata de generar empleo a partir de la fórmula cooperativa. Valoran en primer término la posibilidad de incorporación de los sectores excluidos del “ámbito de la economía formal” y de aquellos que no tienen oportunidades de reinserirse laboralmente, en general los jóvenes. Mientras que algunos destacan que se favorecería “la reducción de la informalidad”, otros subrayan la importancia de adquirir experiencia y “empezar a trabajar” a partir de “una figura jurídica como la Cooperativa de Trabajo”. La coincidencia en cuanto a esta valoración podría resumirse en la siguiente afirmación: “es positivo y auténtico el haber querido contemplar las necesidades de los más excluidos generando puestos de trabajo”, para poner de manifiesto que “el cooperativismo no se declama, sino que se practica”.

No dejan de estar presentes los reparos y objeciones con respecto a la efectividad de un “plan masivo”. Para la mayoría, la eficacia de los instrumentos sólo podrá ser apreciada a través de dos resultados: el primero, que un número significativo de las cooperativas creadas “logre apropiarse de la herramienta cooperativa y ganar autonomía con respecto a los planes del gobierno” y el segundo resultado, que “muchos beneficiarios de los planes puedan insertarse luego en el mercado de trabajo, independientemente de la figura cooperativa”. No existe certeza en uno y otro caso, acerca de que estos resultados se puedan alcanzar, ni la convicción de que el instrumento elegido redunde en una mayor legitimidad social para el cooperativismo de trabajo.

²⁹ Cabe mencionar que la CNCT (Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo) desarrolló un Plan de Capacitación dirigido a las cooperativas del PRIST en la provincia de Santa Fe, Corrientes, Santiago del Estero y Misiones. Las actividades se realizan en el marco de convenios suscritos entre la CNCT, el MDS (Ministerio de Desarrollo Social) y el INAES.

El actor gubernamental

Las políticas públicas y los instrumentos de política

Una necesidad primordial para la construcción y fortalecimiento del cooperativismo de trabajo reside en la implementación de políticas públicas³⁰ en apoyo del sector cooperativo y de manera amplia del conjunto de organizaciones de la economía social. El reconocimiento y estímulo del Estado para favorecer el desarrollo de estas organizaciones, tomando en cuenta su diversidad y necesidades, puede posibilitarles el acceso a recursos de distinta naturaleza (materiales, financieros, de realización de prestaciones de bienes y servicios, y de otro tipo) ubicándolas en pie de igualdad (acción afirmativa) con las empresas privadas que habitualmente perciben la utilidad de las políticas públicas que apoyan su desarrollo y de las que se benefician en numerosas ocasiones.

En el análisis de las políticas públicas es frecuente distinguir una dimensión referida a la forma en que son concebidas —es decir como tratamientos, cuya unidad de referencia operativa son los programas o proyectos—, y otra que las considera como intervenciones que plantean criterios o principios que no siempre pueden reducirse a programas o proyectos. Estos principios no necesariamente requieren un marco legal, sino que constituyen pautas para orientar las intervenciones y permiten identificar los objetivos planteados explícitamente.

En el campo de la política pública interactúan en ámbitos específicos diversos actores político-administrativos y sociales. Dado que en estos ámbi-

tos la influencia de las instituciones se refleja en el comportamiento de los actores y en los resultados sustanciales de la acción pública, resulta importante subrayar que un marco normativo de la acción política, interesado en la inclusión social, debería reconocer al cooperativismo de trabajo como un espacio donde se aplican los principios y derechos fundamentales del trabajo y donde estos pueden promoverse a través de instrumentos específicos. Desde esta perspectiva, es importante destacar que no siempre los instrumentos son eficaces ni permiten alcanzar los objetivos de modo eficiente en el mismo grado que lo expresa el marco normativo de la política en cuestión.

Las políticas públicas relativas al cooperativismo de trabajo expresan el conjunto de orientaciones y objetivos que privilegian los distintos ámbitos gubernamentales en este campo y en cuya formulación y aplicación participan, y a menudo cooperan, instituciones de distinta naturaleza: instituciones estatales y no estatales, actores públicos y privados.

El interés por considerar en el apartado siguiente los instrumentos de la política pública relativa al cooperativismo de trabajo responde a la necesidad de identificar los ámbitos específicos de interacción de los actores concernidos, en especial el actor gubernamental, y apreciar la manera en que los instrumentos se contextualizan para satisfacer las demandas de situaciones particulares.

La naturaleza de los instrumentos

La relevancia de los instrumentos utilizados para la ejecución de las políticas públicas y su papel en los procesos de diseño, implementación y evaluación se reflejó en el interés de los analistas sociales por conocer cómo pueden elegirse las mejores herramientas en diversas circunstancias con el fin de lograr resultados específicos. Los aportes iniciales de Kirschen *et al* (1964), a partir de un exhaustivo relevamiento de los instrumentos de acción pública fueron enriquecidos en décadas posteriores por distintos autores y dieron lugar a diversas formulaciones para definir, clasificar y segmentar estas herramientas delimitando gradualmente algunas taxonomías que facilitan una identificación más precisa sobre su naturaleza y alcance.

Aunque la pluralidad de perspectivas analíticas no ha dado lugar a un marco general compartido

³⁰ Se adoptará en este análisis la perspectiva que considera su contenido sustantivo e institucional como “el resultado de las interacciones entre, por un lado, las autoridades político-administrativas y, por el otro, los grupos sociales que están afectados positiva o negativamente por el problema colectivo que la acción pública intenta resolver” (Subirats *et al*, 2008). Habitualmente las políticas públicas se interpelean bajo el ángulo del objeto de estudio o del método. En el primer caso remiten a la acción de los actores estatales y otros actores políticos mientras que bajo el segundo refieren al conjunto de métodos utilizados para describir, comparar, explicar y predecir la acción de estos actores.

para su categorización, los distintos enfoques han permitido visibilizar un elemento insuficientemente contemplado en las definiciones de políticas públicas, al destacar la importancia de los instrumentos como medios para cumplir con los objetivos de dicha política.

La selección de los instrumentos constituye un aspecto primordial del diseño y la aplicación de políticas y aunque su impacto es variable posibilita apreciar, tanto la manera en que se pretende alcanzar objetivos definidos, como la forma de establecer compromisos específicos con aquellos a quienes se dirigen, y la responsabilidad por los resultados concretos que deben obtenerse con los fondos públicos comprometidos.

Al analizar las dimensiones de las políticas públicas desde la perspectiva de los procesos, actores e instituciones, algunos autores han formulado criterios diferenciadores para tipificar estos instrumentos en torno a los resultados esperados y a los objetivos políticos de los involucrados en el proceso de elaboración (Pal, 2006)³¹, mientras que otros refirieron a la prestación de bienes o servicios por parte de los gobiernos y al tipo de servicios a los que se orientan (Salamon y Lund, 1989; Howlett y Ramesh, 1995). Estos últimos sugirieron clasificaciones basadas en el grado de presencia del Estado en la prestación del servicio centrándose en los instrumentos voluntarios o en aquellos de carácter obligatorio y recurrieron a categorías asociadas con las esferas de actividad de los organismos públicos, considerando tanto las relaciones y fuentes de información disponibles como los niveles de intervención que posibilitan la creación de organismos encargados de la ejecución de tareas bien precisas (Howlett, 2002).

Asimismo, desde el punto de vista de las modalidades de elección de los instrumentos por parte de las administraciones, fueron adoptados distintos enfoques que se concentran principalmente en la influencia de las redes sobre las elecciones formuladas por los actores (Bresser y O'Toole³², 1998). Esta perspectiva fue criticada por su carácter descriptivo (Mills y Saward, 1994), por la ausencia de vínculos entre los modelos de red y los de procesos de la política (Sabatier, 1991), y por la falta de atención a los actores que motivan la dinámica de la red y actúan como catalizadores de los procesos (Peters, 2000).

La diversidad de instrumentos —concebidos como el método a través del cual un gobierno busca un objetivo de política (Salamon, 1989)—, fue agrupada en distintas categorías que también permiten visualizar los instrumentos sustantivos utilizados para proveer bienes y servicios directamente a la población y diferenciarlos de los instrumentos procedimentales, provenientes de la creación de instancias como los comités consultivos y las regulaciones (Howlett y Ramesh, 1995). En este campo, según el nivel de intervención del Estado, se han distinguido instrumentos exclusivamente estatales, de instrumentos mixtos como los subsidios, impuestos, contribuciones, campañas y exhortaciones y los instrumentos privados derivados del accionar de las organizaciones voluntarias y el mercado.

Algunos análisis hacen hincapié en la relativa similitud de los medios utilizados para alcanzar los objetivos de diferentes tipos de programas y políticas (Birkland 2005, Peters, 2002) y consideran

³¹ Las categorías que surgen de la taxonomía propuesta por Leslie Pal son la inacción, las acciones indirectas y las acciones directas. Aunque esta clasificación tiene en cuenta las acciones llevadas a cabo por los actores gubernamentales destinadas a influir en ciertos comportamientos, condiciones o servicios para lograr una meta específica y tiene el mérito de la simplicidad, resulta poco precisa para dar cuenta de la naturaleza de los instrumentos.

³² En esta perspectiva la clasificación de instrumentos de políticas públicas se apoya en dos variables: la interconexión entre actores o grupos de actores y el nivel de cohesión de los objetivos de los actores gubernamentales y los de otros grupos. A partir de la relación entre estas variables, la taxonomía de instrumentos varía según el grado de cohesión (fuerte o débil) y de interconexiones (firmes o flexibles). Así, una red en el seno de una fuerte cohesión e interconexiones firmes tendería a recurrir a instrumentos pragmáticos, como la distribución de información, mientras que una red con fuerte cohesión e interconexiones flexibles tenderá a privilegiar las inversiones. Por otra parte, una red cuya cohesión es débil y las interconexiones fuertes se basará principalmente en los acuerdos multilaterales y, por último, una red donde la cohesión es débil y las interconexiones flexibles se basará en la puesta en marcha de una política relativa a los instrumentos de regulación. Esto se debe principalmente a orientaciones y no a órdenes mutuamente exclusivas y absolutas.

también las dimensiones de las políticas públicas que determinan la elección de los gobiernos en el momento de la acción subrayando la visibilidad, el nivel de acción directa sobre la población y el automatismo del instrumento.

Las características y dimensiones consideradas en el análisis hacen difícil hablar de “una perspectiva” sobre los instrumentos en general, aunque es necesario señalar que el contexto de su utilización y la naturaleza del problema a resolver determinan su elección. Dicha elección no puede ser fortuita, sino que debe tomar en cuenta ciertos elementos clave como la factibilidad política, los recursos disponibles para su puesta en marcha y los comportamientos y reacciones previsibles de la población (Linder y Peters, 1984).

Asimismo, debido a que los instrumentos producen efectos independientes de la voluntad de quienes los diseñan o implementan, resulta importante reconocer aquéllas situaciones en que las organizaciones no son gobernadas “con” instrumentos sino “por” instrumentos (Lascoumes y Le Galès, 2005, 2007) y al respecto, los autores coinciden en destacar que los instrumentos de la acción pública no son herramientas axiológicamente neutras o disponibles indiferentemente, debido a que son portadores de valores y están sustentados por una interpretación de lo social y sobre concepciones precisas sobre el método de regulación considerado³³. De esta visión se desprende que los instrumentos pueden determinar parcialmente el comportamiento de los actores, crean relaciones de poder y conducen a favorecer algunos intereses por sobre otros al incorporar una dimensión cognitiva que privilegia una representación particular de los problemas.

En materia de la política dirigida al cooperativismo de trabajo, no obstante la diversidad de programas, es posible identificar un limitado número de instrumentos de acción que difieren en su dinámica y características operativas. Para su análisis resul-

ta pertinente la perspectiva propuesta por Salamon (*op. cit*) y las dimensiones consideradas por los autores con respecto a la naturaleza de la actividad³⁴; la estructura de prestación o gestión concreta del servicio (directa o indirecta); el grado de centralización, relacionado con la dimensión anterior y la automaticidad que refiere básicamente al grado en el cual los programas requieren una acción administrativa más detallada.

La revisión de la política gubernamental a la luz de los instrumentos específicos de distintas áreas de gobierno tomará como referencia las dimensiones sugeridas por esa tipología para visualizar la naturaleza de la actividad en la que el gobierno está comprometido en el campo del cooperativismo de trabajo, la estructura del sistema de transferencia (directa o indirecta) y el grado de autonomía requerido en el inicio de las acciones administrativas, destacando que en general pocos instrumentos se limitan a una sola función o sirven a un solo objetivo cada vez. Estas dimensiones favorecen la comprensión del conjunto de elecciones y permiten caracterizar el tipo de estímulos que el gobierno utiliza para alcanzar sus fines, sin abordar explícitamente la naturaleza política de la elección de los instrumentos ni dar cuenta de los móviles que el gobierno persigue en este ámbito.

Ministerio de Desarrollo Social (MDS)

El interés del gobierno nacional por implementar políticas sociales activas basadas en la inclusión social se expresó desde el año 2003 a través del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) quien estableció como eje prioritario de sus políticas el desarrollo de herramientas de promoción y generación de trabajo, a través de la puesta en marcha o forta-

³³ Al respecto se indica que un instrumento de acción pública constituye un dispositivo a la vez técnico y social que organiza relaciones sociales específicas entre el poder público y sus destinatarios en función de las representaciones y significados de los cuales es portador, de allí que el aspecto técnico y el aspecto social resulten indisociables.

³⁴ Son resumidas por el autor para propósitos analíticos en las categorías siguientes: 1) Pagos directos en dinero, directamente orientados a los beneficiarios de la ayuda gubernamental, o para inducir a otros a ofrecer estos beneficios; 2) provisión de bienes y servicios, incluyendo información; 3) protecciones legales tales como monopolios, garantías o exenciones para requerimientos que buscan resguardar alguna actividad para reducir sus costos o para estimularla y 4) restricciones y penalidades, que obligan a alguien a hacer algo o lo “contienen”.

lecimiento de emprendimientos socio-productivos, pre-cooperativos, mutualistas y cooperativos³⁵.

El enfoque que sustentó el nuevo marco de políticas sociales planteó la necesidad de establecer condiciones institucionales con capacidad para la promoción, organización y apoyo al desarrollo local en una perspectiva estratégica, regional y nacional, y en esta visión fue contemplado el cooperativismo de trabajo a través de diversos instrumentos de las políticas diseñadas e implementadas por este Ministerio.

Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (MO)

En el marco de esas políticas se destaca el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”³⁶ propuesto como una estrategia tendiente a mejorar la calidad de vida de las familias y generar condiciones favorables para la integración social a través del sistema productivo. El plan fue concebido con el propósito de constituirse como un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local, destinado a los sectores de bajos recursos, y plantea el mejoramiento del ingreso de la población en situación de vulnerabilidad social en todo el país, la promoción de la economía social mediante el apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos de inclusión social en el contexto de procesos de desarrollo local, y el fortalecimiento de organizaciones públicas y privadas, así como de espacios asociativos y redes.

³⁵ En el sitio institucional del MDS se indica que los ejes que guían la implementación de las políticas sociales en todo el país son “la generación de trabajo digno y genuino mediante el fomento al desarrollo local sustentable en el marco de una economía solidaria, democrática y distributiva y la protección y promoción de la familia como núcleo central para la organización y el desarrollo de la vida en comunidad”.

³⁶ El Plan fue reglamentado en el año 2004 (Res. SPSyDH N.º 360/2004) y sus principales aspectos operativos y lineamientos se establecieron en 2006 (Res. SPSyDH N.º 192/2006). Los organismos ejecutores fueron la Secretaría de Políticas y Desarrollo Humano, la Subsecretaría de Desarrollo Local y Economía social y la Comisión Nacional de Coordinación del Programa de Microcrédito.

Al promover la participación de distintos actores locales el Plan procuraba el consenso en la formulación, diseño y ejecución de proyectos integrales de desarrollo territorial socio-productivos a través de tres herramientas:

- apoyo económico y financiero a los emprendimientos productivos y comunitarios potencialmente viables y sostenibles. La formulación de los proyectos debía estar asociada al desarrollo de actividades vinculadas o resultantes de los diagnósticos de la agenda de desarrollo local a través de modalidades asociativas de la economía social. Al respecto se esperaba la integración de los emprendimientos a mediano plazo en la economía formal y se consideraba la necesidad de que sus miembros expresaran voluntad de capacitación, asistencia y monitoreo de las actividades por parte de las agencias previstas para ello;
- fortalecimiento institucional a consejos consultivos, espacios asociativos, organizaciones de la sociedad civil, cooperativas y mutuales tomando en cuenta el desarrollo de actividades socio-productivas desde una perspectiva de desarrollo local en el marco de políticas sociales;
- asistencia técnica y capacitación a equipos técnicos provinciales, municipales y a beneficiarios para la formulación y ejecución de proyectos.

A partir del año 2006³⁷ con el inicio de una nueva fase de gestión, se promueve la descentralización de las acciones a partir de la elaboración de Proyectos Integrales de Desarrollo Territorial que impulsan la constitución de unidades descentralizadas que vinculan las áreas sociales y productivas provinciales y locales en la evaluación previa de las diferentes propuestas y proyectos presentados y en el seguimiento de los proyectos implementados³⁸.

³⁷ Resolución de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano N.º 192/2006 de Políticas y Desarrollo Humano, la Subsecretaría de Desarrollo Local y Economía Social y la Comisión Nacional de Coordinación del Programa de Microcrédito.

³⁸ Aunque se ha valorizado el papel de las experiencias de constitución de un equipo provincial conjunto, contraparte del equipo de Nación, conformado por los Ministerios de (continúa en la página 36)

El objetivo de los Proyectos Integrales y Talleres Familiares fue mejorar los ingresos de la población en situación de vulnerabilidad social, a fin de promover la economía social, brindar apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos y fortalecer las organizaciones y redes para promover procesos de desarrollo local. Las líneas de financiamiento de los proyectos promovidos fueron orientadas a proyectos unipersonales y familiares, asociativos comerciales, encadenamientos productivos, servicios de apoyo a la producción y fortalecimiento de actores de la economía social.

La totalidad de las líneas del MO, desde su inicio, en agosto de 2003 hasta septiembre de 2009, apoyaron financieramente emprendimientos productivos que alcanzaron a más de 600.000 emprendedores organizados asociativamente (MDS, 2009). La importancia concedida por el plan al apoyo de iniciativas socio-productivas que incluyen al cooperativismo de trabajo varía según las localidades y depende del tipo de relaciones entre distintos actores económicos y sociales en el territorio. En algunos ámbitos donde las alianzas se construyeron entre el conjunto de los protagonistas sociales en favor del desarrollo de una economía inclusiva y democrática, el cooperativismo alcanzó una posición importante en el desarrollo local.

Si bien el MO presenta un impacto territorial significativo, ya que fue aplicado en todo el país y llegó, con distintas características, a localidades de distinta dimensión, algunas evaluaciones parciales pusieron de manifiesto limitaciones de carácter operativo tales como: el retraso en la ejecución de los proyectos debido a la demora en su aprobación

(viene de la página 35) Desarrollo Social y de la Producción de las provincias para la evaluación de proyectos del MO, también se subraya la heterogeneidad de situaciones provinciales que se expresa en una decisión política que no siempre está acompañada de la capacidad de gestión necesaria en los equipos provinciales y locales para conformar los circuitos y procedimientos de la Unidad de Evaluación. Esta disparidad de contextos provinciales se muestra también a la hora de poner en funcionamiento la Unidad de Evaluación con Nación; en ocasiones no se cuenta con equipos capacitados o con los recursos financieros y tecnológicos necesarios para poner en marcha un modelo de gestión de esta naturaleza (Roffler y Rebón, 2006).

y en la transferencia de fondos, la inmovilización de fondos en cuentas bancarias de quienes los solicitaron y la no adquisición de los bienes solicitados. A esto se agrega la falta de informes de avance en la ejecución de las actividades, la morosidad de los pagos de cuotas de los préstamos otorgados, el incumplimiento de las contraprestaciones pautadas en los convenios con los municipios, el escaso monitoreo de los proyectos por parte de las áreas municipales específicas y la demora en la rendición de cuentas a la Nación.

Desde el punto de vista de los resultados también se debe destacar un limitado impacto del plan para lograr la formalización de numerosas experiencias autogestionadas creadas y la reducida asistencia y acompañamiento a los emprendimientos luego de la adquisición de los bienes y en la comercialización de los productos, como aspectos que pueden incidir negativamente en la eficiencia de la inversión y en el uso de los bienes adquiridos.

Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST)

La segunda iniciativa, dirigida específicamente al cooperativismo de trabajo es el Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST) creado por decreto 1.067/09 y reglamentado por la Resolución Ministerial N.º 3182, del Poder Ejecutivo Nacional con la finalidad de generar 100.000 nuevos puestos de trabajo a través de la constitución de cooperativas.

En la implementación del Programa se contemplaron dos etapas: en la primera, la asignación de 100.000 puestos de trabajo en los 36 distritos fue establecida a partir de un distribuidor que combinó la cantidad de personas de entre 18 y 64 años que habita en hogares con NBI, la tasa de desocupación correspondiente al segundo trimestre de 2009 para el aglomerado “Partidos del GBA” y la proyección de crecimiento poblacional para el intervalo de 20 a 64 años de edad al año 2010.

En la segunda etapa, a partir de un distribuidor complementario de ajuste, se consideró información de tipo cuali-cuantitativa con respecto a las condiciones de extrema vulnerabilidad de población de los distritos incorporados (habitantes de villas, asentamientos y condiciones de infraestructura barrial extremadamente deterioradas) y las posibilidades presupuestarias de constituir nuevos puestos de trabajo. Esto permitió formular una propuesta de

distribución máxima de 50.000 nuevos puestos que se agregaron a la distribución de la primera etapa.

El índice de redistribución general completó las posibilidades de nueva integración de cooperativistas por distrito, con un ajuste adicional vinculado a la capacidad de gestión y decisión de mayores inclusiones que manifestaron los entes ejecutores en la primera fase.

La estructura de funcionamiento del Programa se inicia con la convocatoria realizada por los gobiernos locales y la confección de listados de potenciales inscriptos. Luego de un proceso de evaluación de los postulantes (basado en una visita domiciliaria y la aplicación de una encuesta socioeconómica) y a partir de la propuesta de generación de oportunidades laborales por parte de los entes ejecutores, según la situación territorial y el alcance del accionar de la entidad, se establece una nómina de cooperativas que podrán incluirse y deberán estar inscriptas en el registro del INAES y en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del MDS.

Los criterios de elegibilidad de los postulantes se verifican cruzando informaciones provenientes de la base de datos tributaria y social del Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS) y de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

Se suscribe un convenio de cooperación entre el Municipio y el MDS donde se detallan las distintas obras que realizarán las cooperativas y los montos asignados para cada una, estableciéndose que los correspondientes a mano de obra, capacitación y adelanto de excedentes son transferidos directamente a los asociados de las cooperativas en su cuenta bancaria.

Las obras son tipificadas como “módulos constructivos” y su financiamiento está a cargo del MDS, quien transfiere los fondos necesarios para su concreción al Municipio, bajo la forma de un subsidio institucional a depositar en una cuenta bancaria de este último. El financiamiento está destinado a la compra de materiales, herramientas, útiles, libros contables y gastos administrativos de acuerdo con los módulos constructivos definidos donde los municipios realizan adecuaciones en la priorización de tareas y reasignación de recursos.

El proceso operativo desde la incorporación de postulantes hasta el cobro, supone que el nexo

entre los titulares de derecho y las cooperativas se establece con los representantes del nivel jerárquico designados por la ministra de Desarrollo Social quienes realizan el seguimiento específico del desarrollo del programa, en coordinación con los entes ejecutores o entidades que establecen convenios con las CT para la ejecución de los módulos productivos. Interviene además la Dirección Nacional del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, el SINTyS, la AFIP y el INAES. El coordinador general de la Unidad Ejecutora del PRIST depende directamente de la Unidad Ministro.

En cuanto al tipo de requerimientos y beneficios (cuadro 2) el ingreso mensual que percibe la persona incorporada al programa es un 22,4% menor al Salario Mínimo, Vital y Móvil y desde el punto de vista de la protección social la totalidad del aporte que corresponde a su condición de monotributista social es subsidiada por el MDS, quien aprobó el financiamiento por Res. 4.697/10. Aproximadamente el 70% de cada módulo constructivo está destinado al ingreso de los cooperativistas y el 30% restante financia materiales, insumos y herramientas. En el cuadro 3 se indica el tipo de requerimientos y beneficios para quienes se incorporan.

La ejecución financiera del PRIST comenzó a fines de 2009 y el crédito otorgado para esta acción fue de 1.116,2 millones de pesos. El programa fue imputado como una actividad del programa Promoción del Empleo Social, Economía Social y Desarrollo Local.

Durante el año 2010, en ocasión de implementarse el plan en varios municipios de la Provincia de Buenos Aires (en particular del conurbano bonaerense) se produjeron situaciones conflictivas de distinta naturaleza expuestas a través de denuncias realizadas en forma individual, o canalizadas por organizaciones no gubernamentales (ONGs), movimientos sociales y dirigentes políticos. Los principales reclamos se expresaron en torno a procesos poco transparentes y el predominio de lealtades políticas que favorecían la inclusión de algunos sectores y reflejaban, entre otros, la arbitrariedad en la confección de los listados, la falta de informaciones acerca de la postergación para su inicio en algunos municipios y la exclusión de personas que en condiciones de incorporarse no pudieron hacerlo. Las denuncias dieron lugar a la solicitud de

CUADRO 3. Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST)

Dispositivos	Requerimientos	Beneficios
Condición de acceso	Personas sin ingresos formales en el grupo familiar, que no perciben prestaciones de pensiones, jubilaciones nacionales, o de planes sociales, a excepción del programa de Seguridad Alimentaria.	Inserción laboral, aprendizaje de un oficio y experiencia de trabajo asociativa.
Tipo de tareas a realizar	Infraestructura urbana: veredas, pavimento, cordón, cuneta, obras de acceso para personas con discapacidad, iluminación y desagües pluviales. Mejoramiento de espacios verdes.	Beneficios comunitarios o públicos derivados de las obras de infraestructura realizadas
Jornada laboral	40 horas de trabajo semanales.	Ingresos mensuales a través de una tarjeta personal del Banco de la Nación Argentina.
Seguridad	Contar con seguro de vida personal y ante terceros.	Provisión de elementos de seguridad, como cascos, guantes y ropa de trabajo. El seguro a cargo de la cooperativa y el costo forma parte del programa.
Cobertura social	Inscripción como efector social, en carácter de monotributista social.	Aportes jubilatorios y obra social, que se puede extender al grupo familiar, con el aporte del titular. Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. Totalidad del aporte que corresponde a su condición subsidiada por el MDS quien aprobó el financiamiento por Res. 4.697/10.
Capacitación	5 horas destinadas a jornadas especiales de capacitación.	Específica: cursos sobre cooperativismo y oficios a cargo del INAES y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Integral: cursos sobre diferentes temáticas orientadas según las necesidades y problemas de cada uno de los barrios.

Fuente: elaborado sobre la base de datos provistos por el MDS

informes al MDS por varias ONG y líderes políticos interesados en conocer las partidas presupuestarias asignadas para su ejecución, los criterios para la distribución de las personas incorporadas y las variables contempladas para la asignación del plan. En esta dirección, el plan fue visualizado como una forma de favorecer compromisos entre personas y lealtades político-partidarias que sustitúan el compromiso ciudadano.

Como contrapartida, en los municipios de Morón y Esteban Echeverría, los intendentes suscribieron un convenio de asistencia técnica con una ONG³⁹ para el monitoreo y el fortalecimiento de la

rendición de cuentas de la implementación del Plan que posibilitase además observar las condiciones para su mejora, teniendo en cuenta el cumplimiento de los criterios de selección de beneficiarios y el otorgamiento de beneficios, los aspectos administrativos, contractuales y presupuestarios (incluyendo las compras y adquisiciones realizadas), el tratamiento de denuncias, canales de acceso a la información y actividades de planificación de obras y gestión operativa del Programa.

La presentación de proyectos de solicitud de informes al MDS canalizados por distintas corrientes políticas dio lugar en marzo de 2010 a la realización de una Audiencia Pública⁴⁰ con el objetivo de considerar experiencias, vivencias, denuncias y opiniones respecto a la implementación del Programa de Ingreso Social “Argentina Trabaja”⁴¹.

Hacia mediados de 2010, una mayor fluidez en la información brindada por el MDS, junto con intervenciones y acuerdos alcanzados con algunas

³⁹ El Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) es una organización sin fines de lucro fundada en 2000, que analiza y promueve políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina.

organizaciones atenuaron las presiones y, en alguna medida, limitaron la presencia de mediaciones políticas que tendían a regular el acceso al plan. Esas mediaciones, al poner en evidencia la lógica de sustitución de derechos por arreglos discrecionales, también expresaron las limitaciones de una política social que interesada en favorecer la inclusión recurría finalmente a instrumentos más cercanos a las políticas focalizadas de asistencia para resolver problemas de pobreza estructural.

Adecuación del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social

Basándose en los alcances de la implementación de los programas antes mencionados y a partir de la evaluación de sus resultados, la Ministro de Desarrollo Social resolvió en mayo de 2010 adecuar el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la obra”, reconociendo a los titulares de derecho y las unidades económicas incorporadas

e identificando el alcance de las herramientas programáticas propuestas (Res. 2.476). A partir de esta instancia se precisó el tipo de programas incluidos y el alcance de los proyectos⁴².

La configuración del Plan resultante de la nueva reglamentación, focalizando la creación y promoción de CT, se indica en el cuadro 4 donde se consigna el tipo de programas, el número de entidades creadas e inscriptas hasta mediados de marzo de 2011 en los distintos proyectos y la responsabilidad de las áreas encargadas de su ejecución.

En 2010 el crédito vigente, directamente asignado al PRIST, fue de 3.786,1 millones de pesos y el programa generó 122.159 puestos de trabajo capacitándose en oficios 119.982 personas en el marco de 162 convenios suscriptos con el ente executor (MECON, 2010). Desde el inicio de su implementación y hasta el 15 de marzo de 2011, fueron constituidas 477 cooperativas, en la primera etapa, en la provincia de Buenos Aires y en la segunda 1.728, de las cuales el 79% corresponde a la provincia de Buenos Aires.

⁴⁰ La audiencia, fue organizada por los bloques de diputados nacionales del partido Generación para un Encuentro Nacional, Libres del Sur, Proyecto Sur, Diálogo por Buenos Aires, partido Solidaridad e Igualdad y Unión Cívica Radical y se realizó el 18 de marzo de 2010 en el Auditorio del Anexo del Congreso de la Nación.

⁴¹ Las presentaciones realizadas por dirigentes de organizaciones sociales y legisladores fueron coincidentes acerca del nivel de arbitrariedad, desinformación, falta de transparencia, dificultades para la inscripción y discriminación territorial del Plan. A estos aspectos algunos participantes añadieron “el adoctrinamiento” y “el desvío de recursos que realizaban algunos intendentes”.

⁴² Cabe señalar en el marco del MO la creación del Programa de Promoción del Microcrédito (Ley 26.117) y el Registro de Instituciones de Microcrédito, que dispone la aplicación de un fondo de 100 millones de pesos, destinado al fondeo de organizaciones de microcrédito, al subsidio de las tasas de interés y al financiamiento de asistencia técnica y operativa. Se ha destacado que la inscripción en el Registro de Instituciones incluidas en el programa supone acceder a exenciones impositivas como IVA, ganancias o impuesto al cheque, lo que reduce el costo operativo que asumen organizaciones y emprendedores en el proceso de otorgamiento y devolución de microcréditos (Roffler *et al*, 2006).

CUADRO 4. Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la obra”

Programas	Coops. registradas	Proyectos	Organismos ejecutores	Organismos coejecutores
Proyectos socio-productivos	712	Proyectos integrales socio-productivos y de actores de la economía social. Talleres familiares y de grupos comunitarios, comercialización y “Compre Social”.	Municipios Provincias Entes públicos	Federaciones de cooperativas y mutuales Consortios de gestión Universidades públicas
Programa de Inversión Social (PRIS)	477	Pequeñas cooperativas de Centros Integradores Comunitarios. Pequeñas cooperativas de servicios (atención en el cuidado de la persona, su identidad cultural, el medio ambiente y el turismo)	Cooperativas Mutuales Universidades públicas Ministerios y organismos dependientes del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales	
Programa de Ingreso Social con trabajo (PRIST)	11		Organismos determinados por el decreto de creación del PRIST	
Programa de Ingreso Social con trabajo (PRIST)	1728	Cooperativas de mayor escala para obras municipales públicas. Cooperativas de mayor escala para obras públicas provinciales y de entes de servicio. Cooperativas de mayor escala para polos productivos.		

Fuente: elaborado sobre la base de la Res. 2.476 y datos del registro del INAES

Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES)

El campo de las políticas relativas a la promoción del cooperativismo de trabajo se inscribe en el ámbito de las políticas sociales, en especial las orientadas a la inclusión social por medio del empleo. La institución gubernamental directamente involucrada es el INAES, organismo descentralizado⁴³ del MDS, con rango y jerarquía de Secretaría de Estado⁴⁴. Cada provincia cuenta con un órgano local competente que constituye la principal base territorial para el desarrollo de las políticas de promoción y fiscalización de cooperativas en el marco de convenios que suscribe con el INAES en carácter de autoridad de aplicación del régimen legal de las cooperativas⁴⁵.

En la mayoría de esos órganos existen instancias de participación del movimiento cooperativo a través de sus organizaciones federativas que se completan con la intervención de entidades representativas de las mutuales. En conjunto las iniciativas en todo el territorio se llevan adelante con otras agencias provinciales vinculadas con el desarrollo y el empleo, con universidades y organismos nacionales. Formalmente se han establecido instancias de coordinación a través del Consejo Federal Cooperativo y Mutual.

ACyM) que trasladó el ámbito de dependencia del Ministerio de Economía a la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación. El segundo, en octubre de 2000, con la creación del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) y la conformación de una estructura que dio mayor énfasis a la acción conjunta de los organismos provinciales integrantes del Consejo Federal Cooperativo y Mutual, a través de una Coordinación General del Consejo Federal y la conformación de un Consejo Consultivo Honorario, integrado por entidades de segundo y tercer grado, para canalizar los intereses de los sectores en forma amplia y tomar en cuenta además las posturas técnicas de los máximos referentes del sector cooperativo y mutual.

⁴⁵ En su mayoría se trata de direcciones generales u organismos descentralizados provinciales vinculados con las áreas de producción o economía. En las provincias de Río Negro y La Pampa existen Subsecretarías dependientes del Ministerio de Producción y en la provincia de Misiones una Secretaría con rango ministerial.

⁴³ El carácter de organismo descentralizado resulta de la transferencia de competencias específicas del poder central (niveles de decisión, funciones, facultades programas y recursos). La autoridad del INAES está representada por un Presidente y un Directorio integrado por seis representantes: dos por el Estado, dos vocales por las cooperativas (uno de ellos representando a las CT) y dos por las mutuales.

⁴⁴ En las últimas dos décadas se produjeron cambios importantes en la conformación del organismo. El primero, en 1996, con la fusión el Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC) con el Instituto Nacional de Mutuales y la creación del Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual (IN-

Las modalidades de intervención propias del organismo son las siguientes:

- el Sistema de Asistencia Técnica Territorial, destinado a garantizar la presencia directa del INAES en todo el país. Su acción territorial se orienta a la consolidación de cooperativas y mutuales a las que el organismo brinda apoyo, conjuntamente con la asistencia técnica de algunas entidades de la misma localidad. En la búsqueda de sustentabilidad de los proyectos, se desarrollan acciones de capacitación y promoción de las actividades que realizan las empresas de la economía social y se promueve además la regularización de la condición jurídica de los grupos precooperativos de modo de favorecer y concretar su ingreso al sector;
- el Programa de Ayuda Financiera, dirigido al financiamiento de proyectos de desarrollo cooperativo o mutual. El Programa otorga subsidios y préstamos a tasa subsidiada según distintas finalidades. Desde fines del año 2004, a partir de la creación del Sistema de Cooperación Interinstitucional, mediante un mecanismo de cogestión del presupuesto del INAES, se asignan fondos a organizaciones cooperativas y mutuales, y a los órganos locales competentes provinciales, para que a su vez se destinen a proyectos de desarrollo cooperativo o mutual priorizados por dichas instituciones, aunque el programa cuenta con una reducida disponibilidad de recursos. Como parte de la articulación de acciones con el resto de las organizaciones de la economía social, el INAES ha firmado convenios con diversos órganos locales de aplicación en las provincias y con entidades cooperativas y mutuales de grado superior en el marco de los que las instituciones cuentan con un monto asignado para el financiamiento de proyectos por ellos identificados y evaluados;
- el Programa de Educación y Capacitación Cooperativa y Mutual y el de Formación de Formadores en participación conforman otros instrumentos de política en materia de educación y capacitación. El primero tiene como finalidad promover y difundir el sistema cooperativo y mutual en la población en general y capacitar a los dirigentes, los funcionarios de los órganos locales competentes y las autoridades municipales que entienden en materia cooperativa

y mutual. El segundo, está orientado a la formación de instructores dentro de una entidad, proporcionándoles herramientas conceptuales y prácticas, para desarrollar la participación dentro de sus organizaciones.

Desde el año 2004 la política del INAES expresó su interés en fortalecer la economía social involucrando a diferentes interlocutores y extendiendo territorialmente el “Compromiso por la Economía Social Solidaria”⁴⁶ en la ejecución de sus políticas. Del mismo modo impulsó y financió el funcionamiento de comisiones temáticas a través de convenios con organizaciones de segundo y tercer grado. Una de las comisiones se constituyó en torno al cooperativismo de trabajo.

La creación de CT vinculadas con los programas de Emergencia Habitacional impulsados por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN) llevó al organismo a estructurar en 2006 mecanismos para el rápido despacho interno de los expedientes de constitución de estas cooperativas dejando sin efecto el cobro de aranceles en carácter de entrega e ingreso de documentación, rúbrica de libros, certificaciones e informes, pliegos de licitaciones y veedurías de asambleas solicitadas por los interesados⁴⁷. La matriculación de entidades en el marco de diversos programas nacionales fue acompañada con acciones de capacitación debido a la obligatoriedad reglamentaria para su constitución y los requerimientos planteados por otros organismos. Entre las acciones específicas relativas al cooperativismo de trabajo, el organismo propició el Primer Encuentro Nacional de Cooperativas de Trabajo en 2006 y apoyó la conformación de la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo.

Su política institucional para el año 2011 subraya entre sus objetivos el promover la sanción de la nueva Ley Básica de Cooperativas y Mutuales, así como la Ley de Cooperativas de Trabajo, poner en marcha el programa “Compre Economía Social Solidaria” y trabajar en especial con las cooperativas

⁴⁶ El compromiso fue acordado en 2004 con la finalidad de ejecutar sus políticas en cumplimiento de los lineamientos del MDS y el Gobierno Nacional para el fortalecimiento de la economía social.

⁴⁷ Res. INAES N.º 3.026/06.

correspondientes al Programa de Inclusión Social con Trabajo (PRIS)⁴⁸.

Aunque desde 2007 el organismo ha fortalecido las actividades de control interno de la documentación sobre las entidades, en materia de fiscalización de cooperativas no desarrolla programas coordinados con otras instituciones. En diciembre de 2010, con el objeto de optimizar el cumplimiento y el control público desarrolló una herramienta de transmisión electrónica del Balance Anual de modo tal que las cooperativas puedan enviar la documentación contable exigida por la Ley 20.337 de Cooperativas y las resoluciones complementarias de la autoridad de aplicación.

En 2010 el crédito vigente asignado al INAES, fue de 271,6 millones de pesos y en el cumplimiento de las metas físicas se menciona la creación de 1.576 cooperativas (MECON, 2010).

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN)

Un conjunto de políticas relativas al cooperativismo de trabajo se inscribe en los Programas Federales ejecutados por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, que se orientan a la disminución del déficit habitacional y a diferentes soluciones de infraestructura básica para lograr una mejor calidad de vida.

En el marco de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV), el Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH), concertado en 2003 por el MINPLAN con el MDS y el MTEySS incorporó a los beneficiarios de los planes Jefes de Hogar, organizados a través de cooperativas de trabajo, que debían constituirse para la actividad con un mínimo de dieciséis personas titulares de un subsidio de desempleo. El Programa se instrumenta mediante la firma de un Convenio Marco de Adhesión entre el MINPLAN y los Estados provinciales a través de cada gobernación. Los estados municipales y provinciales (a través de los Institutos Provinciales de la Vivienda) adhieren por

medio de convenios específicos suscriptos conjuntamente con la SSDUyV.

La participación de las CT está contemplada en tres instancias:

- el Subprograma de Mejoramiento del Hábitat Urbano, que atiende la demanda de las obras destinadas a mejorar el hábitat urbano, la infraestructura y obras complementarias. La Nación aporta el financiamiento para obras de infraestructura y obras complementarias imprescindibles para la habilitación de las viviendas correspondientes a cualquiera de los Programas Federales;
- el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir”, cuyo objeto es resolver condiciones habitacionales deficitarias mediante el mejoramiento de las viviendas de los hogares con NBI en condiciones de hacinamiento o con deficiencias sanitarias, que habitan viviendas permanentes, construidas con materiales no precarios y en lotes propios con dominio saneado o fiscal regularizable;
- II Etapa de los Centros Integradores Comunitarios⁴⁹. En un marco de colaboración interministerial⁵⁰ el MINPLAN se comprometió a colaborar en la construcción y puesta en fun-

⁴⁸ En las metas establecidas en el presupuesto de 2011 el organismo prevé la Asistencia Financiera a 45 instituciones cooperativas y mutuales, la capacitación de 200.000 personas y la creación de 1.800 cooperativas (Ministerio de Economía, 2010).

⁴⁹ La finalidad de los CIC consiste en profundizar las acciones de promoción y prevención socio-sanitarias, lograr una mayor participación, cooperación e integración de las instituciones involucradas y responder de manera integral a las demandas y necesidades de cada localidad. La construcción de las obras físicas es desarrollada por cooperativas. Se trata de construcciones de superficie variable dotadas de la infraestructura necesaria para la promoción de salud y desarrollo humano y que en ellos se instituyen Mesas de Gestión Comunitaria, espacios en donde la comunidad define cuáles serán las actividades que se realizarán. En lo que respecta al Plan “Manos a la Obra” en los Centros Integradores Comunitarios se financiarán, entre otras actividades, talleres de capacitación y equipamiento de máquinas y herramientas para la formación en oficios y se canalizarán desde las mesas de gestión de cada Centro Integrador las prioridades productivas y de servicios del contexto donde se encuentra enclavado el Centro integrador.

⁵⁰ Las áreas involucradas fueron el MDS, el Ministerio de Salud, MTEySS, y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación.

cionamiento de estos espacios físicos comunes de escala municipal o provincial, a través de la participación de los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar y de los desocupados organizados en forma de cooperativas de trabajo (Decreto 158/2006).

La SSDUyV, es responsable de la financiación de mano de obra, materiales y equipos para la construcción de estos centros, el monitoreo de las obras, la certificación del avance de obra y la transferencia de fondos a los Municipios y Comunas participantes a efectos de los pagos correspondientes. Los fondos provienen de las partidas presupuestarias asignadas al MINPLAN en el marco de la colaboración interministerial antes mencionada.

Las instituciones involucradas en el PFEH en el área nacional son el MINPLAN, a través de la SSDUyV, el MDS (INAEs y el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social) el MTEySS (ANSES y otras áreas específicas) y el Ministerio de Economía (AFIP). Los Gobiernos Municipales actúan como unidades responsables de la ejecución de los proyectos del Programa. En 2010 fueron construidas por las CT 4.005 viviendas, 2.589 soluciones habitacionales y 109 CIC. Hasta marzo de 2011, en el marco de estos programas se matricularon 2.488 CT mayoritariamente en la Provincia de Buenos Aires, Jujuy, Tucumán y San Juan.

En el marco del programa Emergencia Habitacional, existen instancias transitorias para la continuidad laboral de las CT que no pueden extender su participación en la actividad de construcción de viviendas. Los municipios pueden presentar demandas específicas para incluirlas en el programa “Mejor Vivir”.

Entre los casos que las CT lograron consolidarse y ganar autonomía cabe mencionar el de 17 cooperativas creadas en 2003, que conformaron una

Federación⁵¹ con la finalidad de ampliar el ámbito de sus actividades sobre la base de proyectos de producción de insumos para la construcción. La estrategia de integración impulsada por la Federación favoreció el desarrollo de distintas iniciativas, prevaleciendo un criterio de capitalización para ampliar recursos y generar nuevas oportunidades de trabajo entre las CT asociadas y las que se fueron incorporando.

La ejecución de los programas desde su inicio ha presentado limitaciones de distinta índole. Las más frecuentes relacionadas con demoras en la remisión de fondos para la ejecución de obras, inconvenientes administrativos asociados con la aprobación del reglamento operativo del plan habitacional “Mejor vivir” y menores avances en obras debido al aumento de costos.

Estas limitaciones persisten y son causa de desánimo, en especial en los casos de CT, que al no poder insertarse en el mercado de la construcción, continúan incluidas en los planes. Con relación a esto, las entidades que las representan⁵² coinciden en la necesidad de que las CT puedan ganar mayor autonomía en cuanto al manejo de los recursos, y se contemple además el pago anticipado de los materiales para la construcción y en especial el ajuste de los presupuestos de obra, según el índice del costo de la construcción.

El principal reclamo en todos los casos gira en torno a los mecanismos de pago utilizados por el Estado, que difiere al que recurre para la contratación de obras a empresas privadas. También se destaca la importancia de que las CT creadas puedan quedar habilitadas para realizar todo tipo de obra pública o privada

Plan Agua+Trabajo / Plan Cloaca+Trabajo

El Plan Agua+Trabajo fue formulado en 2004, por el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA)⁵³ como una herramienta de in-

⁵¹ La Federación de Cooperativas de Trabajo Unidas de Florencio Varela (FECOOTRAUN) integró a las cooperativas que lograron consolidarse en el Programa Federal de Viviendas y luego gestionó la realización de distintas obras, algunas licitando para el sector privado. Las cooperativas que conformaron la Confederación nucleaban al inicio 400 asociados y concluyeron entre otras 880 viviendas. Actualmente cuenta con 1.000 asociados.

⁵² Estas apreciaciones provienen de material de entrevistas aplicadas a CT de la provincia de Buenos Aires y a una Federación provincial. Del mismo modo se ha expresado la Asociación Nacional de Trabajadores Autogestionados (ANTA) al referirse a las CT de la construcción que la asociación representa.

tervención enfocada en la creación de puestos de trabajo y en el acceso universal y sustentable al agua potable y desagües cloacales mediante la expansión de las redes domiciliarias de los servicios en áreas de menores recursos económicos. En su etapa de formulación, el Plan promovió la participación de distintas instancias del Estado con el fin de brindar el marco legal adecuado en orden a propiciar la participación de las CT.

Desde mayo de 2007 AySA⁵⁴ coordina su funcionamiento en 17 municipios del área metropolitana de Buenos Aires y es responsable de financiar la ejecución de las obras.

Hasta ese año, las responsabilidades competían al ENOHSA, quien actualmente es el coordinador y financiador del Plan en el resto del país.

Las CT conformadas en el marco del Programa bajo la Resolución 3.026 del INAES, suscriben un convenio de locación de obra con el municipio. El precio de la contratación es el monto asignado como subsidio y reciben su remuneración mensual según el avance de obra certificado.

Las CT son responsables de la construcción y están obligadas al cumplimiento de varios requisitos. Deben asignar los recursos del Programa al destino previsto y al pago de los conceptos financiados (incluye equipamiento y elementos de trabajo mínimo) y promover la capacitación y entrenamiento laboral de sus integrantes⁵⁵. De acuerdo con el proyecto aprobado deben construir la obra bajo la conducción e instrucciones de la Dirección de Obra, asumiendo la total y exclusiva responsa-

bilidad por su construcción y deben hacer formal entrega de la obra construida a los titulares del subsidio o prestador del servicio⁵⁶.

Durante la ejecución de la obra, AySA realiza la logística de distribución de materiales y supervisa técnicamente su ejecución. Las cooperativas reciben la remuneración según el grado de avance mensual y el pago está sujeto a la presentación de certificados por avance de obra firmados por el director de obra, el presidente de la cooperativa y el inspector de obra de AySA.

Por cada módulo a ejecutar, AySA firma Acuerdos de Transferencia de Fondos con los municipios, donde se especifica el proceso de transferencia. El control es realizado por la auditoría interna de AySA y por los organismos de control del Sector Público Nacional: la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), la Auditoría General de la Nación (AGN) y los organismos de regulación y control específicos del sector⁵⁷.

El crédito vigente del plan en 2010 fue de 58,2 millones de pesos (MECON, 2010) y en cuanto a las 127 obras habilitadas en ese año, 14 fueron en Buenos Aires, 82 en Chaco, 5 en Jujuy, 2 en Santa Fe y 24 en Tucumán. Se prevé durante 2011 la realización de 69 obras que involucrarán la construcción de redes en una extensión de 282 km. En cuanto al Plan Cloaca+Trabajo, implementado desde fines de 2008, están previstas 20 obras que involucrarán la construcción de redes en una extensión de 60 km.

⁵³ ENOHSA es un organismo descentralizado del Estado Nacional dotado de personería jurídica y autarquía administrativa cuya función es organizar, administrar y ejecutar programas de infraestructura que deriven de las políticas nacionales del sector Agua Potable y Saneamiento básico, en todo el país.

⁵⁴ En marzo de 2006, el Gobierno Nacional creó la empresa Agua y Saneamientos Argentinos S. A. (AySA), a fin de dar continuidad, mejorar y expandir los servicios esenciales de agua potable y saneamiento para la población de Buenos Aires y 17 municipios del primer cordón del conurbano bonaerense. La empresa se constituyó como una sociedad anónima, cuyo capital accionario pertenece 90% al Estado Nacional y el 10% restante a sus empleados, a través de un Programa de Participación Accionaria

⁵⁵ La capacitación de los miembros de las CT está a cargo del Instituto Leopoldo Marechal que depende del Sindicato de los trabajadores de AySA (Sindicato Gran Buenos Aires de Trabajadores de Obras Sanitarias).

⁵⁶ En el contrato de locación de obra, la cooperativa reconoce en forma expresa la inexistencia de relación laboral con el ENOHSA y con los titulares del subsidio, municipio y con el prestador de servicio y se compromete a certificar y facturar los trabajos ejecutados en tiempo y forma. Las CT integran entre sus miembros a mujeres y personas jóvenes o de más de 45 años que habitualmente encuentran dificultades para encontrar empleo.

⁵⁷ La Agencia de Planificación creada por el Marco Regulatorio del servicio prestado por AySA (Ley Nacional 26.221) es la autoridad a cargo de la elaboración de los planes de expansión de los servicios y del seguimiento de las inversiones.

El financiamiento para ambos planes estimado en el presupuesto anual de la empresa prevé para 2011 una inversión de 44 millones de dólares.

Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTEySS)

Programa de Competitividad para Empresas Autogestionadas y Sistematización de Modelos de Gestión

En el ámbito de la Secretaría de Empleo del MTEySS se ejecuta el Programa de Competitividad para Empresas Autogestionadas y Sistematización de Modelos de Gestión⁵⁸ cuyo objetivo consiste en contribuir a la generación de nuevas fuentes de trabajo o al mantenimiento de puestos existentes, a través de la promoción y el fortalecimiento de unidades productivas autogestionadas por los trabajadores y la mejora de su competitividad y sustentabilidad.

Con el propósito de contribuir a la mejora de las condiciones de higiene y seguridad de los trabajadores de dichas unidades, promueve la incorporación de políticas preventivas en materia de mejoramiento de las condiciones del ámbito de trabajo. Las acciones previstas se orientan a atender la situación específica de trabajadores que procuran concretar iniciativas laborales autogestionadas en forma asociativa, tanto en el ámbito urbano como rural, ya sea en las fases de puesta en marcha o reactivación como en las fases de consolidación y mejoramiento de su competitividad.

Los principales criterios adoptados en las definiciones operativas del Programa son:

- la asociatividad en el modelo de organización

de los proyectos, a fin de combinar la autonomía en la gestión con la propiedad social de los bienes/medios de producción;

- la orientación hacia la consecución de prácticas compatibles con el concepto de “trabajo de calidad”, favoreciendo el trabajo productivo, la protección social y la equidad;
- el sustento solidario del emprendimiento en relación con sus miembros y la comunidad.

Los requisitos, condiciones y propósitos de cada una de las líneas se orientan a los trabajadores involucrados en los procesos asociativos, ya sea en forma directa o indirecta, la mejora de los ingresos; el fortalecimiento de las capacidades y habilidades de los trabajadores; la mejora de la capacidad productiva sobre la base de la cantidad de socios trabajadores involucrados; la salud y la protección en los puestos de trabajo; y la mejora de la competitividad en base a estímulos individuales variables en función de la cantidad de trabajadores de la unidad productiva y del compromiso de cofinanciación.

Originalmente las acciones del Programa focalizaron unidades productivas autogestionadas, específicamente empresas recuperadas por los trabajadores, aunque a partir de 2007 se incorporaron otros emprendimientos autogestionados entre los que se encuentran las cooperativas de trabajo de la construcción creadas a partir del año 2003 en el marco de convenios promovidos por el MINPLAN y los proyectos impulsados por organizaciones sociales, procesos asociativos vinculados con economías regionales, cadenas de valor sectoriales y organizaciones que promueven el empleo ambiental con desarrollos tecnológicos innovadores. Se indica en el cuadro 5 el objeto y los aportes en las cinco líneas del programa.

El Programa contaba en el inicio con información de alrededor de 160 empresas recuperadas por sus trabajadores y actualmente registra información sobre 422 unidades productivas. De estas, 280 son empresas recuperadas que tomaron contacto con el Programa a lo largo de la ejecución. Otro tipo de acciones realizadas por el Programa fue la organización de jornadas y eventos especiales y su vinculación con diversas instituciones con el objetivo de articular acciones conjuntas.

Entre otros instrumentos que se implementan en el MTEySS se encuentra el Programa “Herramientas por Trabajo”, dirigido a promover la inserción

⁵⁸ El Programa fue creado por Resolución del MTEySS N° 203 en marzo de 2004 y reglamentado por Resoluciones de la Secretaría de Empleo 194/04, 783/05 281/06 y 552/08. En abril de 2006 el MTEySS suscribió un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo para formalizar los términos del otorgamiento de una cooperación técnica con fondos no reembolsables hasta por el monto de 1,5 millones de dólares para el financiamiento de la contratación de servicios de consultoría y la adquisición de los bienes necesarios para la realización del programa de cooperación técnica (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006).

CUADRO 5. Programa de Competitividad para Empresas Autogestionadas

Líneas	Ayuda económica individual.	Apoyo técnico y económico para la mejora de la capacidad productiva.	Apoyo técnico y económico para la mejora de la competitividad.	Asistencia técnica y capacitación para la mejora de la capacidad de gestión de las unidades productivas.	Asistencia para la higiene y la seguridad en el trabajo.
Objeto	Apoyo en la fase de inicio de las actividades o cuando atraviesen situaciones críticas que afecten el sostén de los puestos de trabajo o el normal desenvolvimiento de la actividad productiva.	Fortalecimiento de las unidades productivas en sus fases de puesta en marcha o consolidación de sus procesos productivos.	Mejora de los factores de competitividad y sostenibilidad en base a necesidades detectadas, consensuadas y cofinanciadas con los trabajadores de las unidades productivas.	Aplicación de modelos de gestión empresarial sostenibles, contribuyendo a la mejora de los factores de competitividad de las unidades.	Mejora de las condiciones de higiene y seguridad de los trabajadores y promover la incorporación de políticas preventivas en esta materia.
Población incluida y aportes en 2010	9.741 trabajadores de 281 empresas. Un monto de 32.924.400 pesos. Se prevé asistir a aproximadamente 300 empresas en el año 2011.	3.043 trabajadores de 69 empresas por un monto de 3.833.100 pesos. Se prevé asistir a aproximadamente 100 empresas en el año 2011.	4 empresas por un monto de 929.600 pesos y se prevé asistir a aproximadamente 15 empresas en el año 2011.	9 empresas por un monto de 763.000 pesos. Se prevé asistir a aproximadamente 25 empresas en el año 2011.	34 empresas por un monto de 2.890.000 pesos y se prevé asistir a aproximadamente 40 empresas en el año 2011.

Fuente: elaborado sobre la base de la Res. 2.476 y datos del registro del INAES

laboral de las personas desocupadas, mediante el desarrollo de un proyecto productivo de carácter asociativo, financiando la compra de insumos, herramientas y materiales, y el Programa de Recuperación Productiva (REPRO), que brinda a los trabajadores de las empresas adheridas una suma fija mensual no remunerativa por un plazo de 12 meses, destinada a completar el sueldo de su categoría laboral, mediante el pago directo por ANSES.

Vinculado con las políticas del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) promovió en 2003 la “Red de Apoyo al Trabajo Popular”, a través de un área específica de su Unidad de Apoyo a la Generación de Empleo Sustentable. Las líneas de acción consensuadas por los participantes de la Red son el autoabastecimiento alimenticio, el estímulo a la generación de pequeñas entidades productivas y sistemas de capacitación, y las ferias de productores a las que el INTI brinda ayuda específica constituyéndose como un organismo de apoyo técnico para todas las organizaciones que así lo requieran.

Desde el punto de vista del financiamiento, entre los programas públicos de alcance nacional que brindan crédito directo a microemprendimientos productivos a los que pueden acceder las CT,

se encuentra el Fondo Nacional para la creación y consolidación de Microemprendimientos (FOMICRO), programa coordinado por el Banco de la Nación Argentina (BNA) y la Subsecretaría PyME del MECON, que comenzó su operatoria en el año 2004; el Fondo Nacional de Desarrollo para la Mi-PyME (FONAPyME), cuyo objeto es realizar aportes de capital y brindar financiamiento a mediano y largo plazo para las micro, pequeñas y medianas empresas existentes o a ser creadas, y el Programa Social Agropecuario (PSA) creado en 1993 para financiar emprendimientos productivos rurales bajo dos líneas de financiamiento.

En materia de microcrédito, el MDS desarrolla el Programa Nacional de Microcréditos “Padre Cajade” a través del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”. Es administrado por una Comisión Nacional asistida por un Consejo Asesor y tiene como finalidad promover el desarrollo del microcrédito como herramienta de financiamiento de los sectores más vulnerables de la población y la acción de organismos gubernamentales e instituciones no gubernamentales que trabajan con el microcrédito, mediante herramientas de fortalecimiento y capacitación estableciendo un nivel de tasa de interés compatible con el desarrollo de los emprendimientos a los que está dirigido.

Por último y en cuanto a los instrumentos de crédito indirecto se debe mencionar al Fondo de Capital Social Sociedad Anónima (FONCAP). Su paquete accionario está representado en el 51% por accionistas privados y el 49% por el Estado Nacional a través del Ministerio de Economía y Producción de la Nación quién designa al presidente y el vicepresidente ejecutivo de la organización. El 49% de las acciones de la institución son estatales y el resto son acciones de instituciones no gubernamentales. Fue creado en 1997 con el objetivo de administrar fondos fiduciarios y surgió como iniciativa del MDS. Actualmente desarrolla cuatro líneas de financiamiento dirigidas a instituciones con diversos objetivos.

El conjunto de instrumentos de la política social

Al tomar en cuenta la naturaleza de la actividad de los organismos gubernamentales con respecto al tipo de instrumentos adoptados (cuadro 6) se debe destacar la diversidad de programas y la magnitud

de recursos destinados al sector, en especial por el MDS en las líneas relativas a “Promoción y Asistencia Social” donde adquieren importancia los pagos directos y los aportes a individuos bajo la forma de subsidios. En conjunto, el 53,3% de las cooperativas creadas desde 2003 pertenece a los programas de ese Ministerio y de ese total, el 24% corresponde al PRIST. El resto está encuadrado en la institucionalidad que proporciona el INAES al conjunto del sector.

En segundo lugar sobresalen los instrumentos del MINPLAN y los recursos asignados al Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir”, a la construcción de Centros Integradores Comunitarios, y a la empresa AySA (en convenio con ENOHS, provincia y municipios) que han permitido la conformación de 3.322 CT para la realización de obras de vivienda e infraestructura social. Por último se destacan las líneas de acción del MTEySS orientadas al trabajo autogestionado y empresas recuperadas que asistieron en 2010 a

CUADRO 6. Instrumentos de la política social orientados al cooperativismo de trabajo

Dimensiones	Programas	Ministerios y organismos descentralizados con responsabilidad primaria en la implementación
Pagos directos y aportes a individuos subsidios. Préstamos a tasas subsidiadas.	Subsidios para adquisición de máquinas, herramientas e insumos, remuneraciones y becas (proyectos socio-productivos PRIS y PRIST).	MDS
	Ayuda financiera para proyectos de desarrollo cooperativo o mutual.	INAES
	Ayuda económica individual (trabajo autogestionado).	MTEySS
	Subsidio para la realización de obras de infraestructura social (Planes Agua+Trabajo y Cloaca+Trabajo).	AySA en convenio con ENOHS (coordina fuera del GBA), provincia y municipio, quien contrata la cooperativa.
Provisión de bienes y servicios, incluyendo información.	Asistencia técnica territorial. Educación y capacitación cooperativa y mutual.	INAES
	Insumos, bienes de uso, materiales, capital fijo y de trabajo, etc. Alfabetización, finalización estudios primarios o secundarios.	MDS y jurisdicción local.
	Apoyo técnico y económico para la mejora de la capacidad productiva (fortalecimiento para puesta en marcha o consolidación). Apoyo técnico y económico para la mejora de la competitividad (cofinanciación de proyectos de inversión de pequeña escala). Asistencia técnica y capacitación para la mejora de la capacidad de gestión de las unidades productivas. Asistencia para la higiene y la seguridad en el trabajo.	MTEySS
Protección legal	Monotributo social, registro como efectores sociales, marca colectiva.	MDS - ANSES
	Ley 20.337 de cooperativas.	INAES
Regulaciones o sanciones	Todos los organismos involucrados.	Organismos de aplicación, SIGEN y Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires. En segunda instancia, AGN.

Fuente: elaborado con información provista por: MDS y MINPLAN

397 empresas. La actuación del INAES en materia de matriculación de entidades, fiscalización y capacitación, resulta complementaria del accionar institucional de los Ministerios involucrados.

La política gubernamental dirigida específicamente al cooperativismo de trabajo desde 2003 pone de manifiesto el interés del gobierno nacional por la implementación de diversos instrumentos orientados a fomentar su promoción y desarrollo. De manera concreta, la aplicación de estos instrumentos a través de instancias calificadas comprende varios ámbitos públicos y se dirige a diferentes tipos de estructuras cooperativas. Existen herramientas directas –pagos directos y aportes a individuos, subsidios, préstamos a tasas subsidiadas y provisión de bienes y servicios, incluyendo información– en un marco de administración indirecta y descentralizada e instrumentos de protección legal y regulaciones o sanciones de distinto tipo.

En el conjunto de instrumentos, los programas de cuatro Ministerios nacionales (MDS, MECON,

MINPLAN, MTEySS) incluyen la promoción de cooperativas de trabajo (cuadro 7). Dentro de estos programas, el PRIST expresa una mayor cobertura territorial y, por sus características, constituye una herramienta de administración indirecta del MDS, y de ejecución descentralizada al igual que los programas del MINPLAN donde AySA actúa como Unidad Ejecutora en convenio con la Provincia y con el Municipio quien contrata a la CT. En todos los casos la autoridad local le confiere a los instrumentos una impronta de mayor direccionalidad y descentralización.

En materia de coordinación, existen convenios interministeriales, y en ocasiones específicas se han creado comisiones para resolver problemas delimitados. Sin embargo no están presentes las acciones coordinadas sostenidas por todos los Ministerios implicados en la promoción de las CT. Esta limitada coordinación puede explicar, en parte, las fallas de coherencia y articulación de los programas y los complejos mecanismos de rendición de cuentas.

CUADRO 7. Cooperativas de trabajo creadas a través de programas gubernamentales según regiones. 2003-2011

Ministerios y programas	M. Planif. Federal			M. Desarrollo Social			OM	Coops. ⁸
Regiones	A+T ¹	SSDUYV ²	CIC ³	MO ⁴	PRIST ⁵	PRIS ⁶	OTROS ⁷	N.º
Centro Litoral	301	966	461	527	1.378	488	467	4.588
Cuyo	-	187	147	23	15	-	4	376
NEA	114	154	238	70	85	-	14	675
NOA	22	1.133	135	87	250	-	32	1.659
PATAGONIA	-	48	31	5	-	-	16	100
Total	437	2.488	1.012	712	1.728	488	533	7.398

Fuente: elaborado sobre la base de datos del INAES, 2011

Ref. 1. Programa Agua + Trabajo; *2.* Plan Federal de Viviendas; *3.* Centros Integradores Comunitarios; *4.* Manos a la Obra; *5.* Programa Ingreso Social con Trabajo; *6.* Programa de Inversión Social e IN (cooperativas del PRIS, sin participación del municipio. La financiación provenía de fondos girados por el MDS al INAES y posteriormente a alguna cooperativa o federación del lugar responsable de la contratación); *7.* Cooperativas solicitadas por municipios y organismos provinciales; *8.* El total está conformado por 7.315 cooperativas matriculadas y 83 cooperativas con matrícula en trámite al 15 de marzo de 2011.

Aunque el INAES en su carácter de autoridad de aplicación de la Ley 20.337 es el principal “administrador” y gestiona un conjunto de políticas y programas dirigidos específicamente al sector, no tiene la responsabilidad principal de conducir políticas, dirigir programas y establecer reglamentaciones que afectan a las CT en áreas específicas como la construcción de obras públicas, viviendas sociales y tareas de infraestructura urbana.

En su ámbito específico desarrolla acciones de capacitación para las CT de carácter puntual y circunscrito, debido a que el enfoque y estrategia adoptados se orienta a contenidos básicos para la comprensión de su funcionamiento. En materia de datos sobre CT, el organismo mantiene actualizada la información sobre la constitución de nuevas entidades y la información es accesible a través del sitio de Internet, aunque no produce estadísticas ni elabora indicadores relativos a la actividad de las cooperativas activas.

La información desagregada y la construcción de indicadores específicos podría constituir una herramienta importante para la toma de decisiones del propio organismo y para el resto de los Ministerios que actúan en el sector⁵⁹.

En lo relativo a la ejecución de los programas en el orden provincial el organismo podría lograr mayor efectividad mediante estrategias de articulación que respondan de manera continua a las demandas específicas de los órganos locales y le permitan contar con información precisa sobre las realizaciones y principales dificultades.

⁵⁹ Al respecto cabe señalar que el Reempadronamiento Nacional y Censo Económico Sectorial de Cooperativas y Mutuales realizado en 2006, incluyó solamente información agregada relativa a las CT conformadas en el marco de los planes gubernamentales, y aunque este censo pueda proporcionar datos corrientes confiables para el año de realización, resultaría necesario construir y perfeccionar las capacidades estadísticas del organismo para la producción de indicadores específicos. Estas herramientas, además de beneficiar los procesos de coordinación interministerial, la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, favorecerían la acción de otras partes interesadas (sector privado, medio académico, etc.) y en general la acción de los responsables de adoptar decisiones.

El carácter de los instrumentos dirigidos al cooperativismo de trabajo

Con respecto a la política orientada a las CT, en todos los Ministerios considerados el proceso de selección de los instrumentos, desde 2003, se fue modificando progresivamente y actualmente se hace más hincapié en los incentivos económico-financieros. La transferencia de fondos que implican todos los instrumentos ha sido significativa y creciente en el curso de los dos últimos años, en especial a partir de la implementación del PRIST. Esas transferencias se vinculan especialmente con el desarrollo de nuevas competencias y la creación de nuevas iniciativas, más que con el acompañamiento y sostén de las que ya se encuentran conformadas.

Esquemáticamente los instrumentos analizados, de acuerdo al modo operativo y la naturaleza de su impacto en los sectores a los que están dirigidos, pueden ser considerados como “positivos” (Bemelmans-Videc *et al*, 2003).

Desde la óptica de los medios económicos predominan los instrumentos facilitadores, al igual que en el ámbito de las regulaciones y las informaciones. Aunque esto puede tener un impacto significativo, no indica de antemano hasta qué punto los instrumentos pueden ser eficaces y cómo inciden en el costo de implementación de los programas.

Por lo general, los efectos de los instrumentos aplicados a las CT, no siempre coinciden con aquellos que los decisores les atribuyen o suponen que pueden tener. Al tomar en cuenta alguna de las limitaciones señaladas, se debería subrayar que en la medida de su utilización los instrumentos han producido efectos originales, a veces no previstos, que superan o se demarcan claramente de las expectativas iniciales.

En este sentido, las dificultades manifiestas deberían conducir a promover acciones flexibles y transversales entre Ministerios y dependencias o entre escalas y niveles de intervención (nacional, provincial y municipal) de modo de adaptar o modificar el marco normativo de los programas existentes o crear normas específicas en apoyo del sector. De esta forma se podrían coordinar los dispositivos existentes para dar lugar a intervenciones susceptibles de responder a necesidades no satisfechas, y concebir programas creados específicamente

te para el cooperativismo de trabajo y contar con herramientas que respondan a las necesidades de las organizaciones.

Si se acepta que el aporte del cooperativismo de trabajo se debe expresar en la construcción de una economía que combata la exclusión y desarrolle una ciudadanía activa a través de la autogestión y el control democrático, esa contribución social merece pleno reconocimiento y apoyo continuo por parte del Estado. Así, el enfoque y alcance de las políticas públicas –ya sea a través del apoyo técnico, financiero o de otro tipo–, más allá de la disponibilidad de herramientas y medios materiales para generar empleo, debería permitir un desarrollo constante y sostenido del sector. De esta forma se evitaría el riesgo que supone una concepción de las políticas públicas que confina al cooperativismo de trabajo a una forma organizacional cuya utilidad sólo es apreciable ante situaciones de crisis, como alternativa eficaz para reducir sus costos.

Poder Legislativo de la Nación

Una de las atribuciones del Poder Legislativo de la Nación⁶⁰ consiste en “proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, y a la formación profesional de los trabajadores...” (Constitución Nacional, 1994). De esto se infiere la importancia que reviste la acción de los legisladores en torno a los temas vinculados con el trabajo al representar los intereses ciudadanos y constituirse en correa de transmisión de la voluntad popular. En esta pers-

pectiva se inscribe el interés que puede revestir la acción legislativa en materia de CT⁶¹.

La Ley 20.337 sobre cooperativas no incluyó disposiciones especiales sobre las CT, a las que sólo se aludió al aclarar la forma de distribución de los excedentes cooperativos entre los asociados (art. 20, inc. 17b de la Ley 11.388 y art. 42, inc. 50b de la Ley 20.337). Sin embargo, el proyecto que dio lugar a la sanción de esa Ley contenía originariamente, en su Capítulo XIII y entre otras, algunas disposiciones relacionadas específicamente con las CT. Estas disposiciones fueron eliminadas del proyecto debido a las objeciones formuladas por el Ministerio de Trabajo; y se pensó entonces que una ley de carácter especial habría de sancionarse en un breve plazo, para completar aquella Ley General mediante normas específicamente aplicables a este tipo de entidades cooperativas (Kaplan de Drimer, 1993).

La necesidad de una ley de cooperativas de trabajo que complementase en algunos aspectos la Ley General de Cooperativas surge de la fundamentación presentada por numerosos proyectos de ley en ambas cámaras y al respecto los principales motivos que se aducen son:

- la necesidad de dictar una ley que, complementando la Ley 20.337, adopte algunas disposiciones específicas sobre las CT para definir ciertos temas importantes, poner fin a toda inseguridad y evitar alguna jurisprudencia judicial y administrativa contradictoria al respecto;
- la conveniencia de que se determine la naturaleza jurídica del vínculo que liga a los trabajadores con las CT en las cuales se desempeñan. Es decir, si se trata de un vínculo asociativo que configura la realización de actos esencialmente cooperativos, previstos por el Artículo 40 de la Ley 20.337, o bien de un vínculo simplemente laboral, con situación de dependencia de los asociados respecto de sus cooperativas de trabajo. Este es un tema fundamental que influye en forma decisiva sobre casi todos los demás;
- la necesidad de que los asociados que trabajan en estas cooperativas no queden desprotegidos en aspectos laborales, previsionales o de seguridad social, es decir que cuenten también con protección adecuada en materia de jornadas de trabajo, vacaciones y descansos, enfermedades, accidentes u otros riesgos profesionales, higiene y seguridad industrial, tareas insalubres,

⁶⁰ De acuerdo con la Constitución Nacional el Poder Legislativo de la Nación es ejercido por un Congreso integrado por dos Cámaras, una de Diputados de la Nación y otra de Senadores de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires.

⁶¹ Los principales temas vinculados con lo normativo están, en general, en el ámbito de lo impositivo, lo previsional y lo laboral. Algunos de estos aspectos se pueden resolver con Resoluciones, Disposiciones o Decretos del Poder Ejecutivo Nacional, y otros involucran la modificación de leyes, excepto que se utilice el recurso de los Decretos de Necesidad y Urgencia o que se interprete que con un Decreto es suficiente.

matrimonio, maternidad, asignaciones familiares, trabajo de mujeres y de menores, gratuidad de procedimientos, etc.; todo ello sin dejar de tomar en cuenta algunas situaciones difíciles o de apremio de las cooperativas de este tipo, que pueden obligar a limitar transitoriamente esa protección, para asegurar la supervivencia de la cooperativa;

- la necesidad de adoptar algunas disposiciones que impidan el funcionamiento de falsas cooperativas o de prácticas fraudulentas, creadas o urdidas al sólo efecto de burlar disposiciones de orden público de protección de los trabajadores;
- frente a la norma general de utilización de los servicios de ocupación que brindan las CT exclusivamente por los trabajadores asociados, la conveniencia de detallar en una ley los casos y condiciones que puedan admitirse como transitorias excepciones al respecto;
- la conveniencia de dictar disposiciones especiales que promuevan el funcionamiento de este tipo de cooperativas;
- por último la necesidad de aclarar otros puntos comúnmente controvertidos en materia de CT que, en ausencia de una legislación especializada o de una normativa suficiente sobre el tema, han llevado en algunos casos a pronunciamientos judiciales y administrativos defectuosos o contradictorios.

La posición adoptada sobre distintos temas atinentes a las CT en los diversos proyectos y resoluciones legislativas (ver Anexo 2) reconoce en general el carácter asociativo del vínculo que liga a los trabajadores con las CT en las cuales se desempeñan, destacando que se trata de actos cooperativos (previstos por el Art. 40 de la Ley 20.337) y que no existe relación laboral ni situación de dependencia entre la cooperativa de trabajo y sus asociados.

El conjunto de presentaciones realizadas en las Cámaras de Diputados y Senadores puede agruparse según el tipo y alcance de la regulación propuesta⁶². Aunque sobresalen las de carácter integral sobre los aspectos involucrados en la configuración y gestión de una cooperativa de trabajo (constitución, estatuto, asociados, regularización, vínculos, capital social, cuotas y acciones, representación y administración, distribución de excedentes, fiscalización pública y privada, disolución y liquidación,

exclusiones, sanciones, etc.), también existen presentaciones sobre regulaciones parciales vinculadas con los aspectos estrictamente laborales de los asociados (jornadas de trabajo, descansos y vacaciones, enfermedades inculpables, trabajos de mujeres y menores, etc.) o relativas al sistema de seguridad social (régimen previsional, riesgos del trabajo, asignaciones familiares, cobertura de salud, etc.).

Entre las regulaciones específicas se encuentran las vinculadas con cuestiones impositivas (aportes, contribuciones, impuestos, eximición de determinados tributos, condonación de deudas, etc.); con la participación de los trabajadores en los procesos falenciales y concursales de las empresas, las relativas a la prohibición por parte de la autoridad de aplicación del funcionamiento de cooperativas de trabajo que prevean la contratación de los servicios cooperativos por terceras personas utilizando la fuerza de trabajo de sus asociados y la de la utilización de la figura de la cooperativa de trabajo para la prestación de servicios en diferentes actividades económicas⁶³.

Actualmente tienen estado parlamentario dos proyectos presentados en 2010, girados a la comisión de Asuntos cooperativos, Mutuales y de Organizaciones no Gubernamentales y a la de Legislación del Trabajo. Una propuesta de ley ha sido elaborada por la CNCT aunque no cuenta con estado parlamentario. En el cuadro 8 se indican los aspectos generales sobre el alcance de la regulación propuesta en los tres proyectos, que aunque guardan cierta similitud, no presentan especificidad en

⁶² Del total de 42 proyectos que contemplan una regulación integral para las CT, presentados en la Cámara de diputados desde 1999, 11 perdieron estado parlamentario. De los 22 proyectos de carácter integral presentados en la Cámara de Senadores desde 1986, 5 perdieron estado parlamentario.

⁶³ Por último existen proposiciones especiales y de limitado alcance sobre el accionar del sector como la declaración de interés nacional de diversos eventos relacionados con el movimiento cooperativo nacional e internacional, o solicitudes al PEN para requerir asistencia financiera o solicitar eximición de tributos o contribuciones nacionales o provinciales en favor de una entidad y pedidos de informes al PEN sobre el estado o la situación institucional específica de determinadas cooperativas de trabajo.

materia de reglamento interno. En relación a esto, la propuesta del proyecto de la CNCT propone que el mismo contemple las condiciones de trabajo, incluyendo al menos los siguientes aspectos: pautas para determinar la retribución al trabajo, duración de la jornada y tratamiento de las horas extras, trabajo

nocturno, licencias ordinarias y extraordinarias, procedimiento y condiciones para la aplicación de sanciones. De acuerdo con esta propuesta, el reglamento, debería ser presentado junto con el estatuto en el caso de cooperativas de trabajo que soliciten su inscripción y autorización para funcionar.

CUADRO 8. Proyectos de Ley sobre cooperativas de trabajo

Temas contemplados	Proyecto de Ley Expediente: 0924-D-2010 11/03/2010	Proyecto de Ley Expediente: 6458-D-2010 03/09/2010	Propuesta de Proyecto de Ley de la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT)
Objeto de la cooperativa de trabajo	Producción de bienes o servicios, mediante el trabajo personal de sus asociados, quienes conjuntamente asumen el riesgo empresario para crear, sustentar, mantener o recuperar una fuente de trabajo (Art. 1°).	Producción de bienes o servicios, mediante el trabajo personal de sus socios/as trabajadores/as, quienes conjuntamente asumen el riesgo empresario para crear, sustentar, mantener o recuperar una fuente de trabajo (Art. 1°).	La cooperativa de trabajo tiene como objeto social brindar trabajo a sus asociados, para ello podrá, producir bienes o servicios, mediante el trabajo personal de sus asociados, quienes conjuntamente asumen el riesgo (Art. 1°).
Normas regulatorias de funcionamiento	Se rige por las disposiciones de la presente Ley, la Ley 20.337 y las normas estatutarias y reglamentarias, así como por los principios de la cooperación y los usos y costumbres relacionados con estos principios (Art. 1°).	Se rige por las disposiciones de la presente Ley; la Ley 20.337 y sus modificatorias; normas estatutarias y reglamentarias; resoluciones de órganos sociales y por los valores, principios, usos y costumbres de la cooperación (Art. 1°).	Se rige por las disposiciones de la presente Ley, la Ley 20.337 y sus modificatorias, normas estatutarias y reglamentarias, resoluciones de órganos sociales y por los valores, principios, usos y costumbres de la cooperación (Art. 1°).
Cantidad mínima de miembros	Se constituyen con un número mínimo de siete asociados (Art. 2°).	Se requiere un mínimo de ocho socios/as trabajadores/as (Art. 2°).	No se menciona el número mínimo de asociados
Autoridad de aplicación	No se menciona específicamente una autoridad de aplicación.	El Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (I.N.A.E.S.), sin perjuicio de las cuestiones que hagan específica competencia en el ámbito laboral (Art. 3°).	La autoridad de aplicación de la presente Ley es la que reglamenta la Ley 20.337. Si la Administración Federal de Ingresos Públicos o el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social verificasen la existencia de fraude laboral o evasión de los recursos de la seguridad social, deberán denunciarlo al órgano de aplicación de la presente, a fin de que inicie sumario administrativo a la entidad. Si las sanciones fueran aplicadas por acciones que desnaturalizan la figura cooperativa, éstas tendrán efecto suspensivo hasta tanto la autoridad de aplicación determine la misma (Art. 3°).
Naturaleza jurídica de la relación entre la CT y sus asociados	De naturaleza asociativa, autónoma e incompatible con las contrataciones de carácter laboral, civil o comercial (Art. 4°).	La relación jurídica entre la cooperativa de trabajo y sus socios/as trabajadores/as es de naturaleza asociativa (Art. 5°).	De naturaleza asociativa, autónoma e incompatible con las contrataciones de carácter laboral, civil o comercial (Art. 2°).
Utilización de servicios de personal en relación de dependencia	No podrán utilizar los servicios de personal en relación de dependencia, excepto en los casos siguientes: a) sobrecarga circunstancial de tareas que obligue a la cooperativa a recurrir a los servicios de no asociados, por un lapso no superior a tres meses; b) necesidad de los servicios de técnicos o especialistas para una tarea determinada, que no puede exceder la duración de seis meses; c) trabajos estacionales, transitorios o eventuales, por un lapso no mayor de tres meses (Art. 5°).	No podrán utilizar los servicios de personal en relación de dependencia, excepto en los casos siguientes: a) sobrecarga circunstancial de tareas que obligue a la cooperativa a recurrir a los servicios de no socios/as trabajadores/as, por un lapso no superior a tres meses, y b) trabajos estacionales, transitorios o eventuales, por un lapso no mayor de tres meses (Art. 9°).	No podrán utilizar los servicios de personal en relación de dependencia, excepto en los casos siguientes: a) sobrecarga circunstancial de tareas que obligue a la cooperativa a recurrir a los servicios de no asociados, por un lapso no superior a seis meses; b) necesidad de los servicios de técnicos o especialistas para una tarea determinada, que no puede exceder la duración de seis meses; c) trabajos estacionales, transitorios o eventuales, por un lapso no mayor de seis meses (Art. 6°).

Fuente: elaborado sobre la base del texto de proyectos presentados a la HCDN y propuesta de CNCT

Los actores externos

Un amplio número de actores externos desarrolla acciones colectivas a través de organizaciones de distinto tipo que se expresan con respecto al CT. En algunos casos en un mismo espacio económico y bajo la misma forma organizacional, o en organizaciones empresariales convencionales de trabajo asalariado, en otros en representación de la sociedad civil en organizaciones de defensa de derechos y finalmente en el campo académico dentro de las instituciones universitarias.

Sindicatos y dirigentes

Con relación al cooperativismo de trabajo, de manera esquemática, prevalecen en el sindicalismo dos visiones: la primera lo percibe como herramienta auténtica de respuesta a las necesidades de sus miembros, mientras que la segunda lo considera como instrumento “precarizador del trabajo” o herramienta del fraude laboral. Las posiciones manifiestas que acompañan estas visiones se pueden resumir en la polaridad implicación-distancia.

La implicación, no sólo supone el reconocimiento explícito de la legitimidad de las CT y su contribución para “democratizar el mundo del trabajo”, sino que se expresa en un apoyo específico (en el plano organizacional, en las gestiones y con recursos) para el sostenimiento de la fórmula cooperativa. En este caso se entiende que la CT puede brindar al trabajador mayores posibilidades de autonomía y realización personal, por tratarse de una organización basada en principios democráticos de funcionamiento, y se subraya la “utilidad social” de una empresa que funciona con valores distintos a los de una empresa con fines de lucro. Así se alude a “empresas de personas” y no a empresas con “recursos humanos” ya que lo que cuenta y define es “el trabajo y la persona, no el capital”. Al poner de relieve la utilidad social de las CT genuinas, se da por sentado que no existe confusión con “la proclamada responsabilidad social” o “los códigos de conducta” de las empresas convencionales y que la CT es una estructura alternativa de organización de una empresa y no una simple diferencia con la empresa privada convencional en lo concerniente a la gestión del factor trabajo.

El reconocimiento se sustenta además en la va-

loración de la cooperativa y en la posibilidad que le ofrece al trabajador en tanto una empresa “que le pertenece” ya que refleja “un control y al mismo tiempo un poder” que no se reduce a la propiedad jurídica, sino que se vincula con “la orientación que decide darle a la CT”, con la definición de sus objetivos y con el destino de los excedentes, entre otros.

En esta posición se destacan dos sindicatos afiliados a la Confederación General del Trabajo, la Federación Gráfica Bonaerense⁶⁴, que desde la década de 1960 favorece la creación de CT alentando “la propiedad social, sin por ello negar la legitimidad de la propiedad privada”; una seccional de la Unión Obrera Metalúrgica⁶⁵ que desde fines de los 80 apoyó a los trabajadores de empresas metalúrgicas en crisis que se convirtieron en CT, manteniendo su responsabilidad en la defensa de los puestos de trabajo, y la ANTA, asociación afiliada a la Confederación de Trabajadores Argentinos, interesada en articular las políticas de la central con el sector que incluye entre otras a las empresas recuperadas por medio de la autogestión y las cooperativas.

En el polo opuesto –distancia–, no obstante la heterogeneidad de posiciones y diferencias que pueden encontrarse entre distintos sindicatos, se identifican por un lado quienes observan la incompatibilidad entre las reivindicaciones de los trabajadores asalariados a quienes representan y la condición y necesidades propias de los asociados a CT, y por otro, aquellos que en defensa del cumplimiento de los derechos de los trabajadores sindicalizados demandan una mayor injerencia y control por parte

⁶⁴ La Federación Gráfica Bonaerense, fundada en 1857 bajo el nombre de Sociedad Tipográfica Bonaerense, es la primera organización de “resistencia gremial, social y cultural del país, creada con el objetivo de defender los intereses de los operarios gráficos, propender al adelanto del arte tipográfico, practicar la ayuda mutua y bregar por la Emancipación Social”. Al año siguiente de su creación, luego de una huelga en defensa de los salarios de sus afiliados celebró el primer Convenio Colectivo de Trabajo.

⁶⁵ La Seccional Quilmes, Berazategui, Varela, pertenece a la Unión Obrera Metalúrgica, sindicato constituido en 1943 que cuenta con 52 seccionales en todo el país. Su antecedente fue la Sociedad de Resistencia Metalúrgica, creada en 1919.

del MTEySS y acompañan sus acciones con la denuncia de las CT ilegítimas.

Para algunos dirigentes “la CT es un mundo aparte”. Desde esta perspectiva, el sindicato expresaría las reivindicaciones del trabajador asalariado, entendiendo que el asociado de una CT “pertenece a otra realidad”, ya que ante todo es “dueño de su propia empresa” y por consiguiente “no tiene patrones a quienes reclamar”. En esa línea otros añaden que los asociados a las CT no pueden ser considerados como parte “de la clase trabajadora que es representada exclusivamente por el sindicalismo”.

Desde esta perspectiva, al quedar restringida la representación sindical a los trabajadores asalariados, se confina al cooperativismo de trabajo al terreno de la defensa de sus derechos únicamente a través de las organizaciones de su propio campo y se desconoce la ventaja de complementación o colaboración que en distintos ámbitos puede favorecer la sinergia de organizaciones que no compiten por los mismos recursos.

También desde esta visión, la mayor parte de los sindicatos condena el uso de la CT por parte de empresas que tercerizan funciones o actividades productivas para reducir costos laborales y eludir las responsabilidades que implica una relación de trabajo formal. En este sentido son numerosas las denuncias reclamos y demandas ante el MTEySS o el INAES advirtiendo que el uso de esa fórmula cooperativa permite precarizar la condición de los trabajadores.

Aunque la constatación de este uso irregular remite a los empresarios que utilizan esa figura, se generaliza la imagen negativa respecto del cooperativismo de trabajo en su conjunto, lo que explica la renuencia a considerar las problemáticas relativas a la condición de los trabajadores asociados a CT (ya sea en el caso de empresas recuperadas por los trabajadores como en las cooperativas que surgen de los planes sociales).

En ambas posiciones de distancia, subyace implícitamente el temor a que las prácticas de tercerización y subcontratación favorezcan la utilización de la figura CT y que esta ocupe los espacios que tradicionalmente ocupó el trabajador asalariado, y que debilitó la base de sustentación sindical. Desde una perspectiva de “identidad” y de “poder”, incluso el cooperativismo genuino aparecería como “adversario”, independientemente de su carácter

democrático y su capacidad para asegurar los derechos de los trabajadores.

En síntesis, aun cuando en el campo sindical prevalezca en algunos casos una imagen negativa sobre el cooperativismo de trabajo que dificulta encontrar puntos de diálogo o colaboración en torno a intereses en común, existen temas y ámbitos específicos que permiten reconocer la complementariedad de la acción sindical y la de este sector con el objeto de proteger a los trabajadores que ambos representan⁶⁶, en especial en materia de seguridad y salud como de condiciones de trabajo orientadas a favorecer en uno y otro campo un trabajo decente.

Actores de la sociedad civil

Movimientos sociales

Un conjunto de acciones de carácter reivindicativo y político en torno a la falta de empleo fue la vía de expresión de movimientos piqueteros⁶⁷ y de organizaciones sociales que adoptaron la CT como herramienta organizativa para dar respuesta a sus necesidades. Por su parte, la posibilidad de acceder a los planes gubernamentales orientados a la creación de CT dio lugar a una compleja trama de vinculaciones y de disputas por los recursos disponibles y por obtener mayor reconocimiento de sus bases.

⁶⁶ Al respecto se debería mencionar la propuesta de un secretario general del gremio UOCRA, proclive a la implementación del Plan que incluye las CT, aunque sostiene la importancia de que el trabajo de los cooperativistas se incluya en el marco de la Ley 22.250 régimen legal de trabajo para el personal de la industria de la construcción y el régimen previsional diferencial para los trabajadores de este sector. Su posición se contraponen a la renuencia de algunos sindicatos a incluir a los asociados de CT en la protección de las obras sociales sindicales destacando que la cápita es muy baja y que sólo pueden ser aceptados a condición de un aporte extra.

⁶⁷ Según Svampa 2004, la diversidad de corrientes al interior del espacio piquetero se puede diferenciar a partir de tres lógicas: una de tipo político sindical que incluye a la Federación de Tierra y Vivienda (FTV), agrupación más institucionalizada y oficialista, vinculada con la central sindical de trabajadores argentinos (CTA); una de acción partidaria liga-

Es indudable que el cooperativismo de trabajo adquirió visibilidad a partir de estas acciones, basadas en la cooperativa como instrumento de contención de la conflictividad social más que como herramienta de transformación de las relaciones. Así, la naturaleza de las iniciativas que desarrollaron los movimientos recurriendo a esta modalidad asociativa, no siempre dio cabida a proyectos económicos sustentables ni permitió consolidar liderazgos colectivos con capacidad para promover un sentido de pertenencia e impulsar modalidades de gestión participativa y democrática.

En una posición extrema la CT, teñida de carácter político, aparece como herramienta para influenciar decisiones del gobierno y tiende a conformarse como un campo distante del trabajo en una empresa cooperativa y de sus reglas de juego. Al vincularse con “una manera de hacer política” no se la contempla en su doble lógica asociativa y

da a los partidos de izquierda, como el Polo Obrero (Partido Obrero), el Movimiento Territorial de Liberación (Partido Comunista Argentino), el Movimiento Teresa Vive (Movimiento Socialista de Trabajadores, trotskista) y Barrios de Pie (Patria Libre, populismo de izquierda). Estas lógicas coexisten la propia de una acción territorial donde se ubica a las organizaciones generadas en torno a liderazgos de tipo barrial, que se han mantenido al margen de las lógicas sindical y partidaria y moviliza a los distintos Movimientos de Trabajadores Desocupados (MTD) Aníbal Verón (A esto se debe agregar el Frente Popular Darío Santillán (FPDS), conformado en 2004 que se define como antiimperialista, anticapitalista e independiente del Estado, de las iglesias, de los sindicatos y de los partidos políticos) y algunos movimientos que se constituyeron en el interior del país –como la Unión de Trabajadores Desocupados (UTD)– de General Mosconi, Salta, que no integran las grandes corrientes de nivel nacional. Finalmente la autora menciona agrupaciones de origen “mixto” como la Corriente Clasista y Combativa (CCC), que reconoce orígenes en el sindicalismo, aunque sus principales referentes son miembros del Partido Comunista Revolucionario, ligado al maoísmo; o casos en los que la lógica territorial y política aparecen combinadas y en tensión permanente, como el Movimiento Teresa Rodríguez (MTR), agrupación independiente de orientación guevarista; y el Movimiento de Jubilados y Desocupados (MIJD), que presenta un fuerte estilo movimentista y personalista.

empresarial y sólo se refiere a su condición en tanto creadora de puestos de trabajo. La formación de cooperativas para acceder a los planes queda abierta a la negociación y competencia entre los actores involucrados.

Resulta difícil reconocer hasta qué punto las aptitudes organizativas de la CT en torno a la creación de empleo y satisfacción de las necesidades de sus miembros se reflejan en las experiencias inducidas, ya que se desconoce el grado de sustentabilidad y de autonomía alcanzado por las iniciativas promovidas desde 2003.

Los ejemplos de políticas de este tipo aplicadas en países latinoamericanos pueden ser ilustrativos de la limitación que han mostrado los planes gubernamentales que recurrieron al cooperativismo para resolver el tema del desempleo, en especial al no tomar en cuenta el carácter autónomo que debe prevalecer en formas organizacionales sustentadas en la participación de sus miembros.

No se desconoce la capacidad de movilización y el poder de convocatoria de los movimientos, o el interés que prevalece en materia de acuerdos e instancias para fortalecer mecanismos de control interno que aseguren la transparencia en el caso de algunos movimientos territoriales. Sin embargo, la confrontación política, la disputa por lugares y recursos, el enfrentamiento de las orientaciones prevalecientes y el peso de posiciones que parecerían irreconciliables, condicionan la co-construcción de un marco común de referencia para el diálogo y su propósito, que consiste en asegurar el pluralismo y nuclear intereses compartidos por los movimientos. Esto a la vez dificulta la identificación de instancias de concertación necesarias para sostener una visión de largo plazo.

Las Organizaciones No Gubernamentales

Uno de los actores externos relevante en el campo del cooperativismo de trabajo está representado por las ONGs interesadas en promover la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información pública de modo de fortalecer las instituciones de la democracia a través de la acción colectiva.

Las ONGs son asociaciones sin fines de lucro y también son espacios autónomos, que no excluyen las relaciones con el Estado o el sector priva-

do. Promueven valores, el libre compromiso y la dimensión ciudadana, y su legitimidad proviene en gran parte de sus conocimientos y del desarrollo de proyectos específicos. Desarrollan acciones de cabildeo y actúan para ampliar la movilización de sus adherentes y donantes a través de medios como manifestaciones, propaganda, difusión de informaciones para crear opinión, etc. Las ONG más importantes intervienen en ámbitos sociales, humanitarios, medioambientales y en la defensa de los derechos humanos.

Estas organizaciones expresan manifiestamente un carácter independiente de todo gobierno, ideología política, interés económico o religión y se financian con los aportes de su membresía y donaciones públicas. El hecho de constituir un espacio autónomo frente al poder estatal o privado y la referencia a los valores que implica su acción junto con su compromiso voluntario, las lleva a asumir una responsabilidad importante con respecto a los asuntos públicos a escala local y nacional, en pos de una sociedad democrática e inclusiva.

La defensa de los derechos, especialmente los concernientes al trabajo, así como el interés en transparentar informaciones relativas a las decisiones, mecanismos y criterios utilizados por el gobierno, en especial en materia de políticas de inclusión, constituyen ámbitos especiales en la misión de estas organizaciones que las puede vincular específicamente con la problemática del cooperativismo de trabajo⁶⁸.

Su capacidad puede expresarse cuando se trata de transparentar informaciones que ayuden a mejorar la calidad del debate público en torno al tema actuando como receptoras de demandas y denuncias en este ámbito o a través del monitoreo del desarrollo de programas específicos. Su potencialidad y contribuciones se pueden apreciar en especial al reclamar informaciones que el gobierno puede proporcionar para apreciar su accionar y que permiten clarificar roles, responsabilidades y recursos asignados en la ejecución de los planes que contemplan al cooperativismo de trabajo. Su acción resulta importante

cuando se trata de socializar informaciones y proponer recomendaciones a las autoridades públicas para asegurar la coherencia de las políticas.

Como receptoras de inquietudes y demandas en los casos relativos a la defensa y promoción de los derechos humanos en su sentido más amplio, la efectividad de sus acciones de comunicación, la organización de campañas y el planteo de peticiones concretas ante las autoridades públicas, les permite jugar un papel complementario al de los medios de comunicación y también a la acción de un gobierno que se manifiesta interesado en resolver la exclusión social.

Su potencialidad para actuar en red, la elaboración de estrategias y propuestas de acción para exigir el respeto de derechos y velar por su realización, las convierte en actores representativos en materia de diálogo civil, en especial cuando se trata de apreciar la acción y desempeño del Estado en los planes de inclusión que contemplan al cooperativismo de trabajo en búsqueda del respeto de sus compromisos.

La universidad y las actividades de investigación y extensión

En la misión de los espacios universitarios adquiere centralidad la producción de conocimientos y por consiguiente la investigación y la docencia resultan expresiones articuladas de la tarea educativa, complementaria de las actividades de extensión, concebidas como un servicio a la comunidad y a la sociedad en general.

Considerando el ámbito de la universidad pública, nacional y provincial, son numerosas las experiencias que desde la década de 1990 han contribuido a la reflexión sobre los instrumentos y mediaciones necesarias para vincular de manera eficaz la actividad de investigación con la docencia, la extensión y las demandas sociales, de modo de comprender y acompañar desde distintas posiciones al cooperativismo de trabajo.

En el campo de la investigación en las universidades públicas esa reflexión se tradujo en general en la producción de conocimientos relativos a estas organizaciones centrados en la visión de “la ventaja cooperativa” (investigaciones del campo de la administración y de la economía), o en su carácter de “organización alternativa”, subrayando su carác-

⁶⁸ Las ONG identificadas que desarrollaron acciones en esta dirección son Poder Ciudadano, el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

ter democrático y participativo (investigaciones del campo de la sociología, antropología y ciencias de la educación). Estas perspectivas teóricas se tradujeron en una vertiente de estudios empíricos interesados en análisis de caso que aportó mayor conocimiento sobre la realidad del sector, favoreciendo su visibilidad y poniendo en evidencia sus principales necesidades, en especial en el caso de las empresas recuperadas.

Al esclarecer prácticas concretas, potencialidades y limitaciones de las experiencias analizadas, la tarea de los investigadores permitió construir espacios de discusión y también canalizar propuestas específicas de acompañamiento a las iniciativas en marcha. En esta dirección se manifestó que la responsabilidad de los académicos podía trascender el campo propio de su quehacer y que más allá de ofrecer interpretaciones sobre los hechos, la producción y transmisión de conocimiento científico

debía tener utilidad para resolver los problemas concretos que expresaban las CT y para poder compartir conocimientos en una doble dirección, desde los desarrollados por las propias CT y desde el conocimiento propio de los investigadores.

Dado que las acciones llevadas a cabo han sido diversas, algunas puntuales y otras de mayor continuidad, queda pendiente el desafío de consolidar metodologías de trabajo innovadoras que aporten respuestas eficaces a las CT y que a través de procesos de aprendizaje mutuo permitan vincular de manera sistemática y continua las necesidades con el conocimiento producido. De esto se desprende la necesidad de concebir prácticas pedagógicas y de investigación que procuren respetar, estimular e incorporar el conocimiento propio de las CT, contemplando acciones concebidas desde la perspectiva de su viabilidad económica y al mismo tiempo en términos de su viabilidad como cooperativa⁶⁹.

⁶⁹ Al respecto es ilustrativa la tarea desarrollada desde 1995 por las universidades de Brasil a través de incubadoras de cooperativas populares y la posterior conformación de una Red de Incubadoras en la que intervienen 44 instituciones universitarias que cuentan con el apoyo de organismos del sector público. Esta iniciativa, a partir de intervenciones de equipos interdisciplinarios centrada en las necesidades de las CT y de emprendimientos comunitarios, posibilitó compartir conocimientos y difundirlos, reconociendo y respetando las diferencias en los ritmos y tiempos de trabajo entre investigadores y actores (Cruz, 2007).

INFLUENCIA Y ALCANCE DE LAS ACCIONES SEGÚN INTERESES

Esquemáticamente las prácticas del conjunto de actores identificados se pueden precisar en térmi-

nos de intereses e influencia y alcance en el campo del cooperativismo de trabajo (figura 2).

FIGURA 2. Actores públicos y privados, intereses e influencia

Influencia	Alta	MDS MINPLAN	Ministerio de Economía y Finanzas (AFIP)	
	Media	INAES MTEySS Gobiernos provinciales Gobiernos municipales CNCT Otras organizaciones de cooperativas (FACTA, MNFR, ANTA-CTA). Movimientos sociales (piqueteros) Redes de economía solidaria	AGN SIGEN Movimientos socio-políticos	Movimiento Barrios de Pie, movimiento Teresa Rodríguez (MTR), Corriente Clasista y Combativa (CCC) Movimiento Territorial de Liberación, (MTL), Frente Popular Darío Santillán (FPDS), Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat (FTV)
	Baja	Parlamentarios (Comisión de Asuntos cooperativos, mutuales y de organizaciones no gubernamentales). Partidos políticos (Proyecto Sur, PS, PSA, FPV, PJ). Sindicatos (Fed. Gráfica, UOM Quilmes, Sindicato de Prensa, Sindicatos de la CTA) Académicos. Otros actores de la ESS (Redes de economía solidaria, foros). COOPERAR. Especialistas en derecho cooperativo.	ONGs: CIPEC, PODER CIUDADANO, CELS, legisladores provinciales y nacionales (Interbloque de Diputados de Centroizquierda (Libres del Sur, Proyecto Sur, Bloque SI por la Unidad Popular, Diálogo por Buenos Aires), Unión Cívica Radical, Coalición Cívica, GEN).	Abogados laboristas Sindicatos más activos en defensa de intereses gremiales.
		Promoción/Defensa	Control/defensa de cumplimiento de normas y derechos	Denuncia /Oposición
		Intereses		

Fuente: elaboración propia

La influencia se define como el esfuerzo organizado de un conjunto de actores, públicos y privados, para intervenir en ese campo y definir espacios y niveles de participación en procesos que van desde la posibilidad de acceso a la información, hasta la toma de decisiones o la realización de acciones conjuntas. Por alcance se entiende la capacidad real o simbólica de los actores de mantener, modificar, alterar o transformar las condiciones del campo, específicamente en lo que concierne a la empresa cooperativa y la condición de los asociados/trabajadores.

El tipo de influencia/alcance que surge de la configuración del mapa de actores identifica es-

cenarios en que se concretan acciones y se toman decisiones que tienen relación directa o indirecta con el campo de acción. Los ámbitos específicos son el Estado (sector público), el mercado (empresas convencionales y cooperativas de trabajo) y la sociedad civil (sector social, sector comunitario y sector académico).

En cuanto al alcance directo de las acciones, adquieren relevancia los instrumentos de la política social que tratan de integrar al cooperativismo de trabajo, el establecimiento de requisitos para su actuación, el nexo entre los actores públicos y la coordinación de actividades entre las diversas autoridades y organizaciones gubernamentales

encargadas de la implementación de las políticas públicas correspondientes: transversalmente (entre áreas funcionales), verticalmente (entre los niveles de gobierno central provincial y municipal) y entre diversos horizontes temporales.

Por su parte, el alcance simbólico o indirecto hace referencia a la capacidad de un actor de preservar, modificar o transformar el contexto mediante algún tipo de actividad (defensa de derechos, manifestaciones, declaraciones públicas, actividad académica, etc.). En este caso no se alteran o transforman las condiciones directamente, pero las acciones (proposiciones, decisiones, estudios, normas) pueden eventualmente hacerlo o están encaminadas a hacerlo. En los dos casos (directo o indirecto) el alcance puede ser positivo o negativo

de acuerdo con el contexto (intención, propósitos, fines, medios, técnicas) en que se lleve a cabo la acción.

A la luz del análisis realizado, la representación del escenario en que se inscribe el cooperativismo de trabajo permite de manera sucinta apreciar el amplio abanico de relaciones y articulaciones entre actores que de una u otra forma inciden en su accionar. Todos ellos tienen un papel que jugar en su favor y de diferente modo pueden ser parte de un diálogo interesado en reconocer su potencialidad en la creación y aseguramiento de empleo e ingresos dignos y en apreciar su capacidad como actor económico y social, complementario a las intervenciones del gobierno y a las acciones de otras empresas en el mercado.

CONCLUSIÓN

La identificación de los principales actores del campo del cooperativismo de trabajo ha posibilitado precisar a través de sus problemáticas el contenido que puede sostener la noción de diálogo, de acuerdo con la percepción que han manifestado en ámbitos e instituciones gubernamentales y de la sociedad civil las distintas partes interesadas.

El diálogo del conjunto de actores en torno a esos contenidos constituye un proceso que posibilitaría unir sus esfuerzos en vista de aportar soluciones de interés mutuo sobre problemas comunes compartidos. Si bien se trata de un proceso a recorrer en tres etapas: información, consulta y decisión conjunta, sus pasos no necesariamente pueden seguir una relación lineal. Su progresión puede variar en función de los diversos temas, probablemente reflejando el grado de madurez de las relaciones entre las partes y su determinación para ampliar el alcance de la concertación más allá de los derechos adquiridos.

La diversidad de orientaciones que expresaron los actores identificados en este estudio permite visualizar la necesidad de encontrar diversos espacios de acuerdo entre organizaciones que representan legítimamente intereses contrapuestos. Es por esto que el diálogo debería sostenerse en un compromiso de cooperar y en la existencia de una relación de confianza entre las partes, tanto al plantear la necesidad del diálogo social como al tomar en cuenta los aportes de un diálogo civil en que pueden estar involucrados los movimientos sociales, las ONGs y las universidades.

A partir de un marco común de referencia entre las organizaciones que representan al cooperativismo de trabajo y una comprensión sobre sus necesidades, el acento debería estar puesto en su valorización como fórmula adecuada para mantener y preservar fuentes de trabajo, crear trabajo genuino y preservar derechos básicos.

La aceptación del pluralismo, basado en el reconocimiento de la diversidad de intereses de los actores concernidos por el tema, debería plantearse a partir de un cierto nivel de consenso acerca del tipo de sociedad a la que se aspira y sobre el sentido que atribuyen los actores a la inclusión social.

Desde esta perspectiva los contenidos de una agenda de diálogo que favorezca el intercambio y los acuerdos pueden verse facilitados en función de las problemáticas y ejes de debate que surgen de este estudio.

En consonancia con la declaración de CICO-PA, el diálogo debería arribar a la formalización de acuerdos en torno a la vigencia de disposiciones claras, precisas y coherentes que regulen la protección social en salud, jubilaciones, pensiones, seguro de desempleo, salud ocupacional, y seguridad laboral, teniendo en cuenta el carácter específico de las relaciones asociativas y laborales propias de las CT. Del mismo modo debería posibilitar acuerdos relativos a la regulación del régimen tributario y la organización autogestionaria de las cooperativas de trabajo que permitan y fomenten su desarrollo. Estos acuerdos se inscriben en la perspectiva del trabajo decente y en la necesidad de contemplar la representación y participación de este actor, sosteniendo la necesidad de contar con leyes adecuadas que se cumplan y estén a favor, y no en contra, de sus intereses.

La convocatoria al diálogo social, articulada en torno al concepto y los principios del trabajo decente postulados por la OIT, deberá dirigirse a los principales actores concernidos –cooperativismo de trabajo, Gobierno y Sindicatos– en función del conjunto de temas de interés que se han identificado en este estudio y diferenciando las cuestiones propias del diálogo social de las relativas a un diálogo civil en que se incluye a los movimientos sociales, ONGs y universidades. Se consideran los distintos aspectos que deberían contemplarse en el diálogo según los actores involucrados.

El diálogo social

El gobierno

El centro de gravedad del diálogo social se sitúa a nivel de los Ministerios involucrados con la promoción del cooperativismo de trabajo, en coherencia con las responsabilidades asumidas en la

conducción de las políticas públicas. Desde esta perspectiva y reconociendo la responsabilidad del MDS, los temas deberían girar en torno de la universalización del acceso a los planes que contemplan al sector y sobre aspectos específicos como:

- los mecanismos más eficaces para conciliar la necesidad de que el trabajador de una cooperativa goce de los derechos adquiridos por los trabajadores en relación de dependencia, reconociendo al mismo tiempo el carácter de la relación laboral asociativa;
- el seguimiento de los planes y programas sociales basados en una actuación coordinada entre Ministerios;
- el desarrollo de las capacidades de los gobiernos locales para propender a una mayor articulación de las acciones de política social en los espacios locales;
- el intercambio de informaciones entre ámbitos complementarios que redunden en una mayor eficacia de las acciones de cada Ministerio y se expresen en una adecuada coordinación interministerial;
- la consideración de los procedimientos de compras y contrataciones de bienes y servicios del Estado, tanto desde el punto de vista de las normas aplicadas como de la reingeniería de procesos, de modo de contemplar a las CT y asegurar rapidez en las gestiones;
- el diseño de herramientas que mejoren la gestión administrativa y posibiliten la simplificación de procesos, trámites y servicios (AFIP en materia de exenciones impositivas, INAES en materia de fiscalización y también en su ámbito de representación territorial y en programas de promoción para las CT);
- las implicancias de una fórmula previsional para el asociado a una CT en condición de autónomo/monotributista;
- la implicancia en términos de seguro laboral (enfermedades y accidentes) y de cobertura médica en carácter de trabajadores autónomos (Resolución 784/92 de la ANSES);
- la discusión de la fórmula previsional en concordancia con los regímenes de trabajadores en relación de dependencia;
- la consideración del salario familiar según régimen de trabajadores en relación de dependencia.

Los Sindicatos

Con respecto al actor sindical se plantea la necesidad de alcanzar acuerdos que más allá del reconocimiento explícito de la legitimidad del cooperativismo de trabajo que este actor plantea, ayuden a reconciliar intereses divergentes de los trabajadores y den lugar a instancias de complementación en el campo de la actividad, y apoyos específicos en el plano organizacional y en las gestiones para el sostenimiento de la fórmula cooperativa. En esa dirección se pueden destacar distintos temas:

- los vinculados con el control, de modo que la CT no sea una herramienta precarizadora del trabajo o un mecanismo de evasión que favorezca la economía informal. En este caso la complementariedad puede darse en materia de intercambio de informaciones relativas a las empresas que utilizan a las cooperativas como instrumento de fraude laboral y en el desarrollo de mecanismos y herramientas que fortalezcan una fiscalización preventiva que no siempre es contemplada por la autoridad de aplicación;
- los relativos al ingreso que perciben los trabajadores de CT considerando la viabilidad de que el Estado subsidie (temporalmente) la diferencia de ingreso entre lo que percibe efectivamente el asociado y el salario mínimo de convenio para el trabajador de la rama que establece y defiende el sindicato. La posibilidad de tomar en cuenta las condiciones del sector, actividad y empresa cooperativa favorecerían la sustentabilidad de algunas iniciativas del cooperativismo de trabajo;
- los que giran en torno a contenidos de naturaleza laboral, en especial relativos a la protección del trabajador, las condiciones de trabajo y la seguridad social y previsión. Al respecto, debe mencionarse la importancia de consensuar alternativas que permitan incluir a los asociados a CT en el marco de los regímenes de trabajo propios de algunas actividades (construcción en especial) y en los regímenes previsionales diferenciales para los trabajadores de distintas ramas. En este campo debería involucrarse específicamente el MTEySS, dada su responsabilidad en el diseño y ejecución de las políticas públicas del trabajo y la seguridad social;
- los relativos a la complementación en activida-

des económico-productivas (específicamente en formación en oficios). Al respecto se destaca el caso del sindicato gráfico y su apoyo a la creación de una red integrada por CT gráficas y empresas recuperadas del sector;

- en los casos que los sindicatos cuenten con Obra social, la posibilidad de ofrecer sus servicios a la CT, contemplando un aporte diferencial, establecido en términos de los ingresos que perciben los asociados a las CT;

Aunque la revisión de las temáticas e intereses conduce a identificar en mayor medida contenidos de naturaleza laboral, la discusión sobre temas extra laborales que puedan tener repercusión y efectos directos o indirectos en lo laboral puede promover acciones compartidas frente al desempleo, la precarización del trabajo, las prácticas de subcontratación, etc., que vayan más allá de la defensa de intereses particulares o establezcan diferencias ilusorias entre el trabajo asalariado y el trabajo entendido como creación de utilidad social.

El diálogo civil

Los movimientos sociales piqueteros

- No obstante las dificultades planteadas en cuanto a la representación de los actores involucrados, el diálogo, de ser posible, debería considerar los aspectos relativos a la universalización del acceso a los programas sociales, asegurando el compromiso de los movimientos sociales y del Estado con respecto a la viabilidad y sustentabilidad a mediano plazo de las iniciativas promovidas (independizarlas de la “ayuda estatal” en pos de una forma de economía social que construye progresivamente su autonomía).
- También debería contemplar con qué criterio y a qué sectores correspondería dar prioridad en cada territorio (sobre la base de herramientas y mecanismos que recuperen experiencias similares a las del presupuesto participativo).

Las Organizaciones No Gubernamentales

- Evaluar la acción y desempeño del Estado a través de los planes de inclusión que contemplan al cooperativismo de trabajo, al captar

demandas y denuncias, exigir rendición de cuentas, monitorear el desarrollo de programas específicos, comunicar y socializar informaciones, proponer recomendaciones y solicitar a las autoridades públicas el respeto de sus compromisos.

Las universidades y académicos

- El tema central de diálogo debería girar en torno a las modalidades y procesos pedagógicos eficaces para favorecer el intercambio entre las CT y los ámbitos universitarios, estructurando a partir de la actividad de equipos interdisciplinarios acciones relativas a la búsqueda de soluciones concretas ya sea para el desarrollo de proyectos como en la identificación de problemas y soluciones.
- El tipo de herramientas más eficaces para apoyar el mejoramiento de las capacidades empresariales y asociativas y favorecer alianzas con socios institucionales en el propio campo del cooperativismo.
- El desarrollo de investigaciones y proyectos que permitan generar conocimiento con respecto a la legalidad involucrada en este campo y de manera específica consideren los aspectos relativos a la toma de decisiones en las cooperativas y la creación de oportunidades que favorezcan su integración con los actores de su cadena de valor, de modo de optimizar las competencias empresariales y productivas.

En términos del gobierno como ejecutor de las políticas sociales y económicas, las acciones e intervenciones que pueden derivarse del diálogo social posibilitarían al sector jugar un papel complementario en apoyo de las estrategias interesadas en luchar contra la pobreza, la exclusión social y la desigualdad.

Sin dejar de subrayar que esa búsqueda no puede eximir al Estado de sus responsabilidades, las acciones derivadas del diálogo permitirían al cooperativismo de trabajo una mejor adaptación a las realidades propias del mercado de trabajo, reconociendo la especificidad del campo de la economía social al que pertenece, preservando al mismo tiempo sus derechos y construyendo con otros actores el trabajo decente como un bien común.

Desde esta perspectiva una concepción amplia del diálogo social, enriquecida por el diálogo civil, fortalecería el papel del cooperativismo de trabajo como actor económico y social, com-

plementario a las intervenciones del gobierno y a las acciones de otros actores en el mercado, en favor de iniciativas de desarrollo y promoción de ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL (1966). XXIII Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional, Viena, Austria.

ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL (1995). Declaración de Identidad Cooperativa.

ANTONI, A. (1972). “La Coopération: tradition populaire, réalité économique, devenir de l’entreprise” exposé présenté au Centre d’Etudes littéraires et scientifiques Appliquées. Paris, 8 de mayo.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES AUTOGESTIONADOS (2005). Documento Fundacional y Programa.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2006). “Cooperación Técnica no Reembolsable N.º ATN/ME-9355-AR. Programa de Competitividad para Empresas Autogestionadas y Sistematización de Modelos de Gestión”.

BASAÑES, C. (2003). “Las Cooperativas en el Censo Nacional Económico 1994”. Buenos Aires: Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, Secretaría de Desarrollo y Promoción.

BEMELMANS-VIDEC, M.; RIST, R.; VEDUNG, E. (2003). Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation. New Brunswick, N.J. Transaction Publishers.

BEN-NER, A. (1984). “On the Stability of the Cooperative Type of Organization”, Journal of Comparative Economics, vol. 8, septiembre.

BIRCHALL, J.; KETILSON, L. (2009). Resilience of the cooperative business model in times of crisis. International Labour Organization (ILO).

BIRKLAND, T. A. (2005). An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making. New York: Armonk.

BRESSER, H.; O’TOOLE, L. (1998). “The Selection of Policy Instruments: A Networked-based Perspective”. Journal of Public Policy, vol. 18, N.º 3

BUCHEZ, Ph. (1831). Économie Politique. “Moyen d’améliorer la condition des salariés des villes” . París: Journal des sciences morales et politiques, T.I, No 3, 17 diciembre, 36-39. .

CÁMARA DE SENADORES DE LA NACIÓN (2011). Versión taquigráfica (provisional) 7.ª Reunión - 5, Sesión ordinaria, 1º de junio.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS COOPERATIVAS DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL, ARTESANAL Y DE SERVICIOS (2005). Declaración Mundial sobre Cooperativismo de Trabajo. Cartagena, Colombia.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS COOPERATIVAS DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL, ARTESANAL Y DE SERVICIOS (2010). “Las empresas cooperativas industriales y de servicios demuestran una fuerte resiliencia frente a la crisis”. 2º Informe, mayo.

CONFEDERACIÓN NACIONAL DE COOPERATIVAS DE TRABAJO (2009, 2010). Declaración de Principios, Acta constitutiva y Estatuto, Propuesta de Proyecto de Ley de Cooperativas de Trabajo.

CONSTITUCIÓN NACIONAL (1994). Capítulo Cuarto, Atribuciones del Congreso Art.19.

CRACOGNA, D. (2002). “Crisis empresarias y cooperativas de trabajo”, Buenos Aires: Errepar, T. XIV, septiembre.

CRUZ, A. (2007). “Programas de transferencia de ingreso y economía solidaria. Reflexiones a partir de una experiencia brasileña”, en, VUOTTO, M. (comp.). La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social. Buenos Aires: Prometeo, pp. 54-62.

DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN (2006). “Empresas y fábricas recuperadas por los trabajadores”. Reforma de la Ley de Concursos y Quiebras.

DEFOURNY, J. (1990). Démocratie coopérative et efficacité économique. La performance comparée des SCOP françaises. Belgique: De Boeck Université.

DEL RÍO, J. (1949). Las cooperativas de trabajo. Buenos Aires: Librería Jurídica Valerio Abeledo, 1ª ed.

DRIMER, B.; KAPLAN DE DRIMER, A. (1973). Las cooperativas. Fundamentos, historia, doctrina. Buenos Aires: Intercoop, 1ª ed.

FACULTAD ABIERTA (2010). “Tercer relevamiento de empresas recuperadas por sus trabajadores”. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

FAIRBAIRN, B. (2003). “Three Strategic Concepts for the Guidance of Co-operatives. Linkage, Transparency, and Cognition”. Centre for the Study of Co-operatives, University of Saskatchewan.

FAJN, G. (coord.) (2003). Fábricas y empresas recuperadas. Protesta social, autogestión y rupturas en la subjetividad. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación, Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos.

FAUQUET, G. (1962). El sector cooperativo. Buenos Aires: Intercoop.

FEDERACIÓN DE COOPERATIVAS DE TRABAJADORES AUTOGESTIONADOS (2008). Estatuto y Acta constitutiva.

FONTENEAU, B.; DEVELTERE, P. (2009). “African Responses to the Crisis through the Social Economy”, Working Document for the ILO Regional Conference on ‘The Social Economy - Africa’s Response to the Global Crisis’, Johannesburg: 19-21 de octubre.

GHERARDI, S.; MASIERO, A. (1987). “The Impact of Organizational Culture in Life- Cycle and Decision Making Processes in Newborn Cooperatives”. Economic and Industrial Democracy, vol. 8, pp. 323-347.

GHERARDI, S.; MASIERO, A (1990). "Solidarity as a Networking Skill and a Trust Relation: Its Implications for Cooperative Development". *Economic and Industrial Democracy*, noviembre.

HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION (2010). Proyecto de Ley Exptes.: 0924-D-2010, 6458-D-2010.

HOWLETT, M. (2002). "Do Networks Matter? Linking Policy Network Structure to Policy Outcomes: Evidence from Four Canadian Policy Sectors 1990-2000", *Canadian Journal of Political Science*, 35 (2): 235-267.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Ontario: Oxford University Press.

INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMÍA SOCIAL (2008). Reempadronamiento Nacional y Censo Económico Sectorial de Cooperativas y Mutuales.

INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMÍA SOCIAL (2011). Padrón de cooperativas.

INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMÍA SOCIAL (2004). Estadística, Cuadros dinámicos e indicadores.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (1994). Censo Nacional Económico.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (2002). The Decent work and the informal Economy, International Labour Conference, 90th Session 2002.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (2009). Report of the General Director: Tackling the global jobs crisis Recovery through decent work policies, International Labour Conference (ILC), 98th Session, Ginebra 3-19 de junio.

KAPLAN DE DRIMER, A. (1993). "Nuestros proyectos de ley en materia de cooperativas de trabajo". Ponencia presentada en el Seminario Internacional, La trama de un espacio asociativo: las cooperativas de trabajo. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

KIRSCHEN, E.; BERNARD, J.; BESTERS, H.; BLACICABY, F.; ECKSTEIN, O.; FAALAND, J.; HARTOG, F.; MOMSENS, L.; y TOSCO, E. (1964). *Economic Policy in Our Time*. Amsterdam: North Holland Publishing Co.

LAMBERT, P. (1975). *La doctrina cooperativa*, Buenos Aires: Intercoop, 4ª ed.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. (2005). *Gouverner par les instruments*. Centre d'étude de la vie politique française contemporaine Paris, University of Oxford Department of politics and international relations.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. (2007). "Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments. From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation". *Governance* 20: 1-21.

LAVILLE, J. L. (1999). *Une troisième voie pour le travail*. París: Desclée de Brouwer.

LEVIN, A.; VERBEKE, G. (1997). "El cooperativismo argentino en cifras, tendencias en su evolución: 1927-1997". Buenos Aires: Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Documentos N.º 6.

LINDER, S.; PETERS, B. (1984). "From Social Theory to Policy Design", *Journal of Public Policy*, N.º 4.

MILLS, M.; SAWARD, M. (1994). "All Very Well in Practice, But What About the Theory? A Critique of the British Idea of Policy Networks" in Dunleavy, P. and Stanyer, J. (eds.) *Contemporary Political Studies*, Vol. 1.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS (2003-2011). Presupuesto consolidado del Sector Público Nacional. Oficina Nacional de Presupuesto.

MLADENATZ, G. (1933). *Histoire des doctrines coopératives*. París : (5e) Les Presses, Universitaires de France.

MONZON, J. L. (1989). *Las cooperativas de trabajo asociado en la literatura económica y en los hechos*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Colección Tesis Doctorales.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2002). R. 193. Recomendación sobre la promoción de las cooperativas.

PAL, L. (2006). *Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Times*, Toronto: Thomson Nelson.

PETERS G. (2000). *Policy Instruments and Public Management: Bridging the Gaps*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, University of Kansas.

PETERS, G. (2002). "The Politics of Tool Choice", en Salamon L. M. (dir.), *The Tools of Government: a Guide to the New Governance*, New York: Oxford University Press.

RÉSEAU D'INVESTISSEMENT DU QUÉBEC (RISQ) (2004). *Guide d'analyse des entreprises d'économie sociale*, Québec.

ROFFLER, E.; REBON, M. (2006). Políticas socio-productivas e inclusión social: ¿hacia un nuevo modelo de políticas sociales? La experiencia del plan nacional "Manos a la Obra". XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 de noviembre.

SABATIER, P. (ed.) (1991). "Political Science and Politics", *American Political Science Association*, Vol. 24, N.º. 2 (jun.), pp. 147-156.

SALAMON, L., (ed.) Assist. LUND, M. (1989). *Beyond privatization: the tools of government action*, Washington D.C: Urban Institute Press.

STRYJAN, J. (1998). "Cooperativas, Emprendimientos Colectivos y Desarrollo Local" Documento N.º 22, Publicación del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, septiembre-octubre.

SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; VARONE, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

SVAMPA, M. (2004). "El devenir de las organizaciones piqueteras en Argentina" Publicado originariamente en la Revista Barataria, N.º 1, La Paz, Bolivia y Mouvements et pouvoirs de gauches en Amérique Latine, Alternatives Sud, Centre Tricontinental et Editions Syllepse, Louvain, Bélgica. Vol. 12, 2004.

TOURAINÉ, A.; PÉCAUT, D. (1967). "Conscience ouvrière et développement économique en Amérique latine" Sociologie du Travail, N.º 3.

VIENNEY, C. (1980). Socioéconomie des organisations coopératives, París: Ciem.

VUOTTO, M. (2004). "Innovations sociales et transformations des conditions de vie". Les enjeux de la reprise des entreprises en faillite en Argentine. Actes du colloque tenu à l'Université Laval, le 16 avril 2004 sous la direction de Yvan Comeau. Collection Études théoriques. Canadá: octobre.

VUOTTO, M. (2006). "El cooperativismo de trabajo en la Argentina", Actas del IV Encuentro de Investigadores Latinoamericanos. Comité Regional Latinoamericano de Investigación. Rosario, Argentina: Alianza Cooperativa Internacional. 14 - 15 de septiembre.

VUOTTO, M. (2007). "Acerca de las orientaciones del cooperativismo de trabajo: el caso argentino" Sociedade em Debate. Escola de Serviço Social/UCPEL, Brasil, Vol. 35, enero - junio.

LEYES Y DECRETOS

Argentina. Ley 11.388, de Sociedades Cooperativas. B.O. 27/12/1926.

Argentina. Ley 20.337, sobre Regulación de Cooperativas. BO. 15/05/1973, N.º 22.666.

Argentina. Ley 25.865, sobre la modificación del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes. BO. 19/01/2004, N.º 30.320. Administración Federal de Ingresos Públicos.

Argentina. Ley 26.117, sobre Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. B.O. 21/07/2006.

Decreto N.º 189/2004, por el que se crea el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. BO. 17/02/2004, N.º 30.341.

Decreto N.º 1.067/2009, por el que se crea el Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST). B.O. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. 19/08/2009 N.º 31.718.

Decreto N.º 1.305/2006 de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Apruébase la reglamentación de la Ley N.º 26.117. BO. 29/09/2006.

Resoluciones Ministerio de Desarrollo Social - Presidencia de la Nación (MDS)

Resolución N.º 1.477/2004, del 29/09/2004 sobre la reglamentación del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. BO. 08/10/2004, N.º 30.502, p. 4.

Resolución N.º 205/2004 de Creación del Registro de Instituciones Prestadoras de Servicios Técnicos, Capacitación y Fortalecimiento Institucional del plan “Manos a la Obra”, Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano.

Resolución N.º 264/2004 de Creación del Sistema Integral de Gestión del plan “Manos a la Obra”, Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano.

Resolución N.º 1.375/2004, del 13/04/2004, por la que se crea el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”.

Resolución N.º 360/2004, por la que se definen los aspectos operativos del plan “Manos a la Obra”, Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano.

Resolución N.º 2.809/2005, que modifica las reglamentaciones del plan “Manos a la Obra”, Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano.

Resolución N.º 192/2006, por la que se define una línea de financiamiento de Proyectos Integrales, Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano.

Resolución N.º 3.182/2009, del 6/08/2009, por la que se crea el Programa de Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja.

Resolución N.º 3.182/2009, 23/08/2009 sobre reglamentación del Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST).

Resolución N.º 2.476/2010 del 3/05/2010 para adecuar el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”.

Resolución N.º 3.026/2009, INAES, del 26/09/2009 sobre modificación de Actas Constitutivas de Cooperativas de Trabajo vinculadas a todo tipo de actividades económicas planificadas por el Poder Ejecutivo Nacional, Provincial y Municipal.

Resoluciones Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTEySS)

Resolución N.º 194/2004, del 21/04/2004 por la que se reglamenta el Programa “Trabajo Autogestionado”.

Resolución N.º 1.444/2010, del 15/12/2010 que extiende la aplicación del régimen diferencial, jubilación ordinaria de estibadores portuarios, capataces y guincheros.

Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES)

Resolución N.º 784/1992 que considera que los asociados de las cooperativas de trabajo deben considerarse como trabajadores autónomos. BO. 27/07/1992.

GLOSARIO DE SIGLAS

ACI	Alianza Cooperativa Internacional
ACTRA	Asociación de Cooperativas de Trabajo
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
AGN	Auditoría General de la Nación
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
ANTA	Asociación Nacional de Trabajadores Autogestionados
ARI	Afirmación para una República Igualitaria
AySA	Agua y Saneamientos Argentinos
BNA	Banco de la Nación Argentina
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CCC	Corriente Clasista y Combativa
CELS	Centro de Estudios Legales y Sociales
CGT	Confederación General del Trabajo
CIC	Centros Integradores Comunitarios
CICOPA	Organización Internacional de Cooperativas Industriales, Artesanales y de Servicio
CIEPP	Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas
CIPPEC	Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
CNCT	Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo
CONPACOP	Confederación Paraguaya de Cooperativas
COOPERAR	Confederación Cooperativa de la República Argentina
CT	Cooperativas de trabajo
CTA	Central de Trabajadores de Argentina
EMI	Estimador Mensual Industrial
ENOHSA	Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento
ER	Empresas Recuperadas
ESS	Economía Social y Solidaria
FACTA	Federación de Cooperativas de Trabajadores Autogestionados
FADICCRA	Federación de Diarios y Comunicadores Cooperativos
FCPU	Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay
FECOOAPORT	Federación de Cooperativas de Trabajo de Actividades Portuarias Navales y Afines
FECOOTRA	Federación de Cooperativas de Trabajo
FECOOTRAUN	Federación de Cooperativas de Trabajo Unidas de Florencio Varela
FETIA	Federación de Trabajadores de la Industria y Afines
FOMICRO	Fondo Nacional para la creación y consolidación de Microemprendimientos
FONAPyME	Fondo Nacional de Desarrollo para la MiPyME
FONARE	Fondo Nacional para la Recuperación de Empresas
FONCAP	Fondo de Capital Social Sociedad Anónima
FPDS	Frente Popular Darío Santillán
FPV	Frente para la Victoria
FREPASO	Frente País Solidario
FTV	Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat

GBA	Gran Buenos Aires
GEN	Generación para un Encuentro Nacional
HCDN	Honorable Cámara de Diputados de la Nación
HSN	Honorable Senado de la Nación
IACM	Índice de la Actividad del Comercio Minorista
INAC	Instituto Nacional de Acción Cooperativa
INACyM	Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual
INAES	Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INTI	Instituto Nacional de Tecnología Industrial
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MECON	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIJD	Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados
MINPLAN	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
MNER	Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas
MNFR	Movimiento Nacional de Fábricas Recuperadas
MO	Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”
MTD	Movimientos de Trabajadores Desocupados
MTEySS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
MTL	Movimiento Territorial de Liberación
MTR	Movimiento Teresa Rodríguez
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
PEN	Poder Ejecutivo Nacional
PFEH	Programa Federal de Emergencia Habitacional
PRIS	Programa de Inversión Social
PRIST	Programa Ingreso Social con Trabajo. Programa “Argentina Trabaja”
PRO	Propuesta Republicana
PSA	Programa Social Agropecuario
RENAER	Registro Nacional de Empresas Recuperadas
REPRO	Programa de Recuperación Productiva

ANEXOS

ANEXO 1. REFERENCIAS METODOLÓGICAS

El objetivo del estudio consistió en identificar los principales actores que, de manera directa o indirecta, inciden en el campo del cooperativismo de trabajo en la Argentina. Se trató de precisar a través de sus problemáticas los contenidos que permitiesen sostener la noción de diálogo social, de acuerdo con la percepción que manifestaron, tanto en el propio ámbito del cooperativismo de trabajo como en instituciones gubernamentales y en organizaciones de la sociedad civil.

Para alcanzar ese objetivo se elaboró un mapa de actores públicos y privados precisando el posicionamiento y situación relacional y se indagó sobre su percepción como actores estratégicos según los espacios que ocupan (formales o informales). Se construyó una tipología de actores y una taxonomía de instrumentos de la acción de gobierno en materia de CT.

La construcción del mapa de actores permitió dar cuenta de los principales ámbitos de actuación del cooperativismo de trabajo e identificar instituciones, grupos y personas directa o indirectamente concernidas por sus problemáticas en términos de tres dimensiones:

- la satisfacción de la necesidad de trabajo de manera asociativa, dimensión que contempla en especial los derechos de los asociados dada su condición de trabajadores;
- la legitimidad social del cooperativismo de trabajo;
- el carácter de la política pública dirigida al sector.

La metodología recurrió a técnicas de investigación basadas en el análisis de fuentes secundarias y primarias.

Análisis de fuentes secundarias

Se recogió y sistematizó un conjunto de informaciones sobre el cooperativismo de trabajo y su actuación en la Argentina utilizando fuentes estadísticas y documentales. Estudios relativos a la evolución histórica de las CT, a la condición socioeconómica del sector y a las instituciones vinculadas,

permitieron indicar la naturaleza de los intereses y el tipo de problemáticas más reconocidas.

Sobre esta base, los actores fueron ordenados en una escala relativa a los grados de interés con respecto a las dimensiones: satisfacción de la necesidad de trabajo de manera asociativa, legitimidad social del cooperativismo de trabajo y el carácter de la política pública dirigida al sector. La escala reflejaba el grado de implicación de los actores. A partir de esta ubicación y de los ámbitos de actuación e interés se elaboró un instrumento de recolección de informaciones que posibilitase comprender las lógicas de acción prevalecientes en cada espacio de interacción. Se indica el tipo de fuentes utilizadas:

Estadísticas

- Reempadronamiento Nacional y Censo Económico Sectorial de Cooperativas y Padrón de cooperativas (INAES).
- Censo Nacional Económico (INDEC).
- Tercer Relevamiento de empresas recuperadas por sus trabajadores (Programa Facultad Abierta, Facultad de Filosofía y Letras, UBA).

Documentos

- Políticas y Programas gubernamentales dirigidos al sector, leyes, resoluciones y disposiciones nacionales y provinciales. Específicamente se construyó una taxonomía que identifica la naturaleza de las políticas implementadas desde 2003 a 2011 por todos los Ministerios para categorizar sus contenidos, basándose en los objetivos de los programas, los componentes, el marco regulatorio y las estrategias implementadas.
- Materiales institucionales publicados por las cooperativas de trabajo y las organizaciones que las representan, de modo de identificar los campos de actuación y las principales demandas y reivindicaciones sostenidas.
- Proyectos legislativos concernientes a las CT.
- Investigaciones y estudios de caso sobre el sec-

tor elaborados por instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil para conocer qué importancia reviste el cooperativismo de trabajo y qué grado de reconocimiento existe sobre sus problemáticas por parte de otros actores sociales.

Encuestas

A partir de la información precedente se precisaron las temáticas más relevantes a indagar y se diseñó un cuestionario dirigido a los asociados de CT a fin de conocer la condición laboral, su vinculación con las instancias gubernamentales específicas, la gestión de las cooperativas en el marco de los programas gubernamentales y las expectativas en materia de las regulaciones que las contemplan.

Se aplicó de manera personal un cuestionario autoadministrado a 10 dirigentes de entidades de segundo grado, representativos de tres grupos de cooperativas: tradicionales, provenientes de empresas recuperadas y participantes en planes gubernamentales. Los dirigentes encuestados representaban 237 cooperativas de trabajo que en conjunto nucleaban 7.952 asociados.

El cuestionario se diseñó con preguntas cerradas de respuesta múltiple relativas a los siguientes aspectos:

- información institucional de la organización: cooperativas afiliadas y número de asociados, ingresos promedio y continuidad del ingreso;
- protección de derechos: formas de protección en materia de remuneraciones, tipo de régimen de jubilación y protección de la salud, salario familiar, riesgos del trabajo, estabilidad laboral, período de prueba para el ingreso, condiciones de trabajo y duración de la jornada de trabajo, tratamiento de horas extras, trabajo nocturno, licencias, etcétera;
- servicios requeridos por la cooperativa para desarrollarse exitosamente como empresa asociativa: priorización en las compras y contrataciones del Estado, financiamiento para proyectos de inversión, asistencia técnica en procesos de producción, asistencia técnica en administración/comercialización, reducción de carga administrativa (documentación ordinaria Ley 20.337 y liquidación de impuestos de la cooperativa y de los asociados);

- expectativas con respecto al papel del Estado: garantía de un ingreso equivalente al salario mínimo vital y móvil en situaciones de crisis, cobertura parcial en situaciones de vulnerabilidad social, Asignación Universal por Hijo para asociados en condiciones de vulnerabilidad social, función del Estado como evaluador/fiscalizador y en materia de asistencia efectiva a las empresas en crisis;
- expectativas con respecto a las Obras Sociales sindicales: posibilidades y modalidad de afiliación acorde con el ingreso de los asociados a las CT;
- expectativas con respecto a una Ley de Cooperativas de Trabajo: principales problemáticas que debería contemplar la Ley;
- aspectos específicos de la gestión en el caso de las cooperativas del Plan Federal de Vivienda: grados de autonomía en el manejo de los recursos, pago anticipado de los materiales para la construcción, ajustes de presupuestos de obra según aumento de materiales de construcción, pago similar al que el Estado utiliza con otras empresas privadas, habilitación de las CT para realizar todo tipo de obra pública o privada luego de la participación en el Plan.

Análisis e instrumentos de recolección de información de fuentes primarias

Entrevistas

Se diseñaron sobre la base de las informaciones de las fuentes secundarias y se organizaron las preguntas de dos guías de entrevista semiestructurada orientadas a:

1. Dirigentes y asociados de cooperativas de trabajo de distinto origen para indagar sobre los siguientes aspectos:
 - desempeño del cooperativismo de trabajo (aspectos asociativos y empresariales);
 - vinculaciones de las CT con el ámbito público en los programas que lo contemplan y con otros actores sociales;
 - problemáticas identificadas, expectativas con respecto a los programas de promoción dirigidos al sector e interés en participar en una propuesta de diálogo social, indicando los temas.
2. Otras partes interesadas:

- percepción del papel del cooperativismo de trabajo en la Argentina: desempeño y problemáticas;
- vinculaciones presentes o pasadas y tipo de acciones;
- percepción sobre el diálogo social, apreciación sobre su utilidad y temas que puede contemplar.

Se realizaron 29 entrevistas a interlocutores competentes y fueron entrevistados:

- funcionarios y técnicos directamente involucrados en la implementación de políticas para el sector en los siguientes ámbitos gubernamentales: MDS, INAES, MINPLAN, MTEySS, Direcciones provinciales de cooperativas;
- dirigentes y asociados de cooperativas de trabajo de distinto origen;
- dirigentes sindicales representativos de la CGT y de la CTA;
- líderes de movimientos sociales con acción territorial que participan en programas gubernamentales que incluyen a las CT;
- otras partes interesadas: abogado laboralista, especialista en derecho cooperativo, miembros de ONG, investigadores especializados en el tema, técnico en cooperativas, especialista en educación cooperativa, representante

de la cooperación internacional vinculado con el desarrollo de proyectos para CT.

Discusión grupal

En el marco de la Asamblea General Ordinaria realizada por la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo en la Ciudad de Córdoba el 28 de mayo de 2011 se planteó la importancia de considerar al cooperativismo de trabajo como actor del diálogo social. Se intercambiaron opiniones relativas a las problemáticas ya identificadas en el estudio y se discutió en torno a las posiciones prevalecientes como miembros de la CNCT, en especial en términos de los derechos como trabajadores asociados a cooperativas y del tipo de colaboración con otros actores.

El intercambio en este espacio permitió validar las cuestiones ya planteadas en el estudio y recoger nuevas inquietudes que enriquecieron el informe. Los participantes en esta actividad expresaron la importancia que le asignan al diálogo social como espacio institucionalizado para canalizar demandas específicas y llegar a acuerdos consensuados con respecto al tratamiento de sus principales problemáticas.

ANEXO 2. PROYECTOS DE LEY SOBRE COOPERATIVAS DE TRABAJO TRAMITADOS ANTE LAS CÁMARAS DE SENADORES Y DIPUTADOS DE LA NACIÓN

Proyectos de Ley tramitados ante la Cámara de Senadores de la Nación referidos a las Cooperativas de Trabajo Período relevado: 1986-2011

Categoría A	Regulación integral de la estructuración y funcionamiento de las cooperativas de trabajo				
Iniciador	Fecha de ingreso	Contenido del Proyecto de Ley	Autores	Giro a Comisiones en la HCDN	Estado del Proyecto
Senado de la Nación	28/06/2006	Crea el "Programa de Capacitación de Trabajadores para la Formación de Cooperativas".	NEGRE de ALONSO, L.; BASUALDO, R.; RODRÍGUEZ SAÁ, A.	Trabajo y Previsión Social	Caducó: 29/02/2008 Enviado al archivo: 9/07/2008
Senado de la Nación	03/07/1997	Establece un Régimen para las Cooperativas.	BERHONGARAY, A.	Trabajo y Previsión Social Legislación general Micro, Pequeña y Mediana Empresa Agricultura y Ganadería	Retirado: 29/04/1998 Enviado al archivo: 07/05/1998
Senado de la Nación	09/06/1994	Incorpora al texto del Inciso a) del Artículo 6° del Decreto Municipal N.º 480/1994 a las cooperativas de trabajo dedicadas a actividades culturales, educativas o científicas.	LAFFERRIERE, R.	Asuntos Constitucionales de Reforma del Estado y del Seguimiento de las Privatizaciones (Ley N.º 23.696)	Caducó: 29/02/1996 Enviado al archivo: 08/10/1996
Senado de la Nación	15/06/1989	Reproduce el Proyecto de Ley de su autoría por el que se establece un Régimen Especial para las Cooperativas de Trabajo, registrado bajo los Expedientes N.º S. 53/1986 y N.º S. (105) 377/1988.	BRASESCO, L. A. J.	Trabajo y Previsión Social Legislación general	Caducó: 30/04/1991
Senado de la Nación	07/03/1986	Establece un Régimen Especial de las Cooperativas de Trabajo.	BRASESCO, L. A. J.	Legislación general	Caducó: 30/04/1987

Categoría B		Tratamiento de cuestiones tributarias específicas			
Iniciador	Fecha de ingreso	Contenido del Proyecto de Ley	Autores	Giro a Comisiones en la HCDN	Estado del Proyecto
Diputados de la Nación	12/11/2009	Proyecto de Ley en revisión sustituyendo el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS), establecido en el Anexo de la Ley N.º 24.977, sus modificaciones y complementarias, texto sustituido por la Ley N.º 25.865, disponiendo una nueva tabla de categorías.	No se menciona.	Presupuesto y Hacienda	Sanción: 25/11/2009
Diputados de la Nación	16/02/2007	Proyecto de Ley en revisión modificando diversos Artículos de la Ley N.º 24.977, texto sustituido por la Ley N.º 25.865 y sus modificatorias (Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes).	Poder Ejecutivo Nacional	Presupuesto y Hacienda	Sanción: 14/03/2007
Diputados de la Nación	09/09/2005	Proyecto de Ley en revisión estableciendo nuevas herramientas para disminuir la morosidad y la evasión en materia de seguridad social.	Poder Ejecutivo Nacional	Presupuesto y Hacienda	Caducó: 29/02/1996 Enviado al archivo: 08/10/1996
Senado de la Nación	06/12/2004	Proyecto de Ley creando el “Plan de Reprogramación de Pasivos Menores del Sector Agropecuario”.	CURLETTI, M.; SANZ, E.; MASTANDREA, A.; LESCANO, M.	Economía Nacional e Inversión	Caducó: 28/02/2005
Senado de la Nación	05/12/2003	Proyecto de Ley que modifica su similar N.º 24.977 (Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes) acerca de los importes sobre Ingresos Brutos.	CURETTI, M.	Presupuesto y Hacienda	Caducó: 28/02/2005
Diputados de la Nación	12/12/2003	Proyecto de Ley en revisión que modifica la Ley del Impuesto al Valor Agregado y sustituye el Anexo aprobado como Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes por la Ley N.º 24.977.	No se menciona.	Presupuesto y Hacienda Micro, Pequeña y Mediana Empresa	Caducó: 29/02/2004 Enviado al archivo: 15/04/2004
Senado de la Nación	15/11/2002	Proyecto de Ley sobre Régimen Tributario Especial para Pequeños Productores y Prestadores de Servicios.	BAR, G. Y.	Presupuesto y Hacienda	Enviado al archivo: 15/04/2004
Micro, Pequeña y Mediana Empresa	CADUCÓ: 29/02/2004	Proyecto de Ley en revisión sobre Reforma Tributaria.	PERNASETTI, A.	Presupuesto y Hacienda	Sanción HSN con modificación: 28/12/1999 Sanción HCDN: 29/12/1999 Número de Ley: 25.239

Categoría C		Regulaciones específicas sobre la naturaleza jurídica del vínculo societario, objeto social y relaciones laborales			
Iniciador	Fecha de ingreso	Contenido del Proyecto de Ley	Autores	Giro a Comisiones en la HCDN	Estado del Proyecto
Poder Ejecutivo Nacional	11/02/2004	Mensaje del Poder Ejecutivo Nacional N.º 171/2004 y Proyecto de Ley de Ordenamiento Laboral y Derogación de la Ley N.º 25.250 de Reforma Laboral.	Poder Ejecutivo Nacional	Trabajo y Previsión Social	Sanción HSN con modificación 24/02/2004 Sanción HCDN: 02/03/2004 Número de Ley: 25.877
Senado de la Nación	22/08/2002	Interpretación del vínculo jurídico de las cooperativas de trabajo.	PRADES, C.; AGUNDEZ, J.; LOSADA, M.; BAGLINI, R.; FALCO, L.; MAESTRO, C.; COLAZO, M ; MORO, E.	Trabajo y Previsión Social Presupuesto y Hacienda	Sanción HSN: 28/11/2002 Caducó en la HCDN: 28/02/2005 Enviado al archivo: 03/05/2005
Diputados de la Nación	29/02/2000	En revisión sobre Reforma Laboral.	No se menciona.	Trabajo y Previsión Social	Sanción HSN con modificación 26/04/2000 Sanción HCDN: 11/05/2000 Número de Ley: 25.250
Poder Ejecutivo Nacional	18/03/1998	Mensaje del Poder Ejecutivo Nacional N.º 296/1998 y Proyecto de Ley sobre Reforma Laboral.	No se menciona.	Trabajo y Previsión Social	Sanción HSN con modificación 20/05/1998 Sanción HCDN: 02/09/1998 Número de Ley: 25.013
Senado de la Nación	29/09/1992	Incorpora en los términos del Artículo 27 de la Ley N.º 20.744 (T. O. 1976) a los socios o asociados a las cooperativas de trabajo.	BRITOS, O.	Trabajo y Previsión Social	Caducó: 30/04/1994
Senado de la Nación	21/05/1992	Reproduce el Proyecto de Ley sobre el Régimen de Participación de los Trabajadores en las Ganancias de las Empresas (Expediente S. 44/1990).	BRASESCO, L. A. J.	Trabajo y Previsión Social Presupuesto y Hacienda	Caducó: 30/04/1994

Categoría D		Regulación específica sobre la participación de los trabajadores en los procesos falenciales y concursales de las empresas en crisis para constituir cooperativas de trabajo y continuar la actividad empresarial			
Iniciador	Fecha de ingreso	Contenido del Proyecto de Ley	Autores	Giro a Comisiones en la HCDN	Estado del Proyecto
Senado de la Nación	01/06/2011	Modifica La Ley N.º 24.522 de Concursos y Quiebras respecto de la participación de los trabajadores agrupados en cooperativas en los procesos falenciales.	NEGRE de ALONSO, L. ; BASUALDO, R.; RODRÍGUEZ SAA, A.	Pasa a Diputados	Sanción HSN con modificación 01/06/2011.
Senado de la Nación	20/08/2009	Modifica la Ley N.º 24.522 de Concursos y Quiebras respecto de las cooperativas de trabajo.	NEGRE de ALONSO, L. ; BASUALDO, R.; RODRÍGUEZ SAA, A.; ROSSI, C.; SALAZAR, C.	Legislación general	Sin dictamen de la Comisión Legislación General desde el 31/08/2009.
Senado de la Nación	02/04/2004	Crea el "Programa Nacional para Empresas de la Industria Manufacturera Socialmente Recuperadas por sus Trabajadores".	CAFIERO, A.	Legislación general	Caducó: 28/02/2006 Enviado al archivo: 13/09/2006
Senado de la Nación	21/05/1992	Reproduce el Proyecto de Ley implementando un sistema de accionariado obrero para la privatización de empresas del Estado.	BRASESCO, L. A. J.	Asuntos Administrativos y Municipales. Trabajo y Previsión Social. De Reforma del Estado y del Seguimiento de las Privatizaciones (Ley N.º 23.696)	Caducó: 30/04/1994

Proyectos de Ley tramitados ante la Cámara de Diputados de la Nación
referidos alas Cooperativas de Trabajo
 Período relevado: 1999 - 2011

Categoría A	Regulación integral de la estructuración y funcionamiento de las cooperativas de trabajo					
Ingreso y N.º de expediente	Contenido del Proyecto de Ley	Autores			Giro a Comisiones en la HCDN	Estado del Proyecto
		Firmantes	Partido / Bloque	Distrito		
03-09-2010 (Exp. N.º 6.458-D-2010)	Régimen Legal de las Cooperativas de Trabajo: disposiciones generales; asociados; de la extinción y suspensión del vínculo asociativo; fiscalización; beneficios sociales; órganos de gobierno; disposiciones finales.	DONDA PÉREZ, V.	Libres del Sur	Buenos Aires	Asuntos cooperativos, mutuales y de Organizaciones No Gubernamentales Legislación del Trabajo	
		PARADA, L.	Movimiento Proyecto Sur	CABA		
		ARGUMEDO, A.	Movimiento Proyecto Sur	CABA		
		GARCÍA, S.	Coalición Cívica	Santa Fe		
		FLORES, H.	Coalición Cívica	Buenos Aires		
11-03-2010 (Exp. N.º 924-D-2010) (Reproducción Exp. N.º 3.478-D-2008)	Cooperativas de Trabajo: régimen legal; protección de los asociados; cooperativa de trabajo simplificada.	FIOL, P.	Frente Para La Victoria - PJ	Santa Fe	Asuntos cooperativos, mutuales y de Organizaciones No Gubernamentales Legislación del Trabajo	
27-06-2008 (Exp. N.º 3.478-D-2008)	Cooperativas de Trabajo: régimen legal; protección de los asociados; cooperativa de trabajo simplificada.	FIOL, P.	Frente para la Victoria - PJ	Santa Fe	Asuntos cooperativos, mutuales y de Organizaciones No Gubernamentales Legislación del Trabajo	
15-04-2008 (Exp. N.º 1.438-D-2008) (Reproducción Exp. N.º 4.684-D-2006)	Régimen de Cooperativas de Trabajo: disposiciones generales; administración; derechos y obligaciones de los asociados; trabajadores en relación de dependencia; destino y distribución de excedentes; fiscalización; disposiciones transitorias y complementarias (derogación del Artículo 4º de la Ley N.º 24.250; incorporación del inciso e) al Artículo 2º de la Ley N.º 23.660, e inciso e) al Artículo 2º de la Ley N.º 24.557; sustitución del inciso a) del Artículo 1º de la Ley N.º 24.714; modificación del Artículo 112 de la Ley N.º 24.013).	CAMAÑO, G.	Frente Para La Victoria - PJ	Buenos Aires	Asuntos cooperativos, mutuales y de Organizaciones No Gubernamentales Legislación del Trabajo	
17-08-2006 (EXP. N.º 4.684-D-2006)	Régimen de Cooperativas de Trabajo: disposiciones generales; administración; derechos y obligaciones de los asociados; trabajadores en relación de dependencia; destino y distribución de excedentes; fiscalización; disposiciones transitorias y complementaras (derogación del Artículo 4º de la Ley N.º 24.250; incorporación del inciso e) al Artículo 2º de la Ley N.º 23.660, e inciso e) al Artículo 2º de la Ley N.º 24.557; sustitución del inciso a) del Artículo 1º de la Ley N.º 24.714; modificación del Artículo 112 de la Ley N.º 24.013).	CAMAÑO, G.	Frente Para La Victoria - PJ	Buenos Aires	Asuntos cooperativos, mutuales y de Organizaciones No Gubernamentales Legislación del Trabajo Justicia	

18-10-2005 (Exp. N.º 5.938-D-2005)	Régimen Legal de las Cooperativas de Trabajo: disposiciones generales; derechos y obligaciones de los asociados; seguridad social; trabajadores en relación de dependencia; excedentes; fiscalización; disposiciones transitorias y complementarias. Modificación a la Ley N.º 24.522 de Concursos y Quiebras. Derogación del Artículo 40 de la Ley N.º 25.877. Incorporación del Inciso e) al Artículo 2º de la Ley N.º 24.241. Incorporación del Inciso d) al Artículo 8º de la Ley N.º 23.660. Incorporación del Inciso d) al Artículo 2º de la Ley N.º 24.557 de Riesgos del Trabajo. Sustitución del inciso a) de la Ley N.º 24.714 de Asignaciones Familiares. Sustitución del Artículo 112 de la Ley N.º 24.013. Modificación del Artículo 13 de la Ley N.º 23.551 de Asociaciones Sindicales.	POLINO, H.	Partido Socialista	CABA	Asuntos cooperativos mutuales y de Organizaciones No Gubernamentales Legislación del Trabajo Justicia	
		DI POLLINA, E.	Partido Socialista	Santa Fe		
		MONTEAGUDO, L.	Partido Intransigente	Buenos Aires		
		GARCÍA, E.	Partido Socialista	Córdoba		
		MACALUSE, E.	ARI	Buenos Aires		
		MAFFEI, M.	ARI	Buenos Aires		
		WALSH, P.	Izquierda Unida	CABA		
		RIVAS, J.	Partido Socialista	Buenos Aires		
		BASTEIRO, S.	Partido Socialista	Buenos Aires		
		PÉREZ, A.	ARI	Buenos Aires		
		BARBAGELATA, M.	Partido Socialista	CABA		
17-05-2004 (Exp. N.º 2.711-D-2004) (Reproducción Exp. N.º 603-D-2002)	Régimen de las Cooperativas de Trabajo: régimen legal; objeto; estatuto; obligaciones del asociado; contrataciones; excedentes repartibles; inscripción en el Registro Nacional de Cooperativas; reglamento interno; consideración como trabajadores autónomos de los asociados; suspensión y exclusión; sanciones penales; disposiciones transitorias.	POLINO, H.	Partido Socialista	CABA	Asuntos cooperativos, mutuales y de Organizaciones No Gubernamentales Legislación del Trabajo Legislación penal Justicia	
18-03-2002 (Exp. N.º 603-D-2002) (Reproducción Exp. N.º 379-D-2000)	Régimen de las Cooperativas de Trabajo: régimen legal; objeto; estatuto; obligaciones del asociado; contrataciones; excedentes repartibles; inscripción en el Registro Nacional de Cooperativas; reglamento interno; consideración como trabajadores autónomos de los asociados; suspensión y exclusión; sanciones penales; disposiciones transitorias.	POLINO, H.	ARI	CABA	Asuntos cooperativos, mutuales y de Organizaciones No Gubernamentales Legislación del Trabajo Legislación general Legislación penal Previsión y Seguridad Social	
22-11-2001 (Exp. N.º 67.159-D-2001) (Reproducción Exp. N.º 379-D-2000)	Ley N.º 20.337 de Cooperativas. Modificación del Artículo 20 (sobre cooperativas de trabajo).	MARTÍNEZ, G.	PJ	Buenos Aires	Asuntos cooperativos, mutuales y de Organizaciones No Gubernamentales Legislación del Trabajo	
		UBALDINI, S.	PJ	Buenos Aires		
		BECERRA, O.	PJ	Tierra del Fuego		
17-04-2000 (EXP. N.º 1.950-D-2000) (REPRODUCCIÓN EXP. N.º 1.957-D-1998)	Régimen de Cooperativas de Trabajo. Objeto; estatuto; asociados; protección.	CAFIERO, M.	PJ	Buenos Aires	Asuntos cooperativos, mutuales y de Organizaciones No Gubernamentales Legislación del Trabajo Legislación general Legislación penal Previsión y Seguridad Social	11-05-2000: MOCIÓN DE PREFERENCIA (AFIRMATIVA)
06-03-2000 (EXP. N.º 379-D-2000) (REPRODUCCIÓN EXP. N.º 1.428-D-1998)	Régimen de las Cooperativas de Trabajo: régimen legal; objeto; estatuto; obligaciones del asociado; contrataciones; excedentes repartibles; inscripción en el Registro Nacional de Cooperativas; reglamento interno; consideración como trabajadores autónomos de los asociados; suspensión y exclusión; sanciones penales; disposiciones transitorias.	POLINO, H.	FREPASO	CABA	Asuntos cooperativos, mutuales y de Organizaciones No Gubernamentales Legislación del Trabajo Legislación general Legislación penal Previsión y Seguridad Social	11-05-2000: Moción de preferencia (Afirmativa)

Categoría B		Tratamiento de cuestiones tributarias específicas				
Ingreso y N.º de expediente	Contenido del Proyecto de Ley	Autores			Giro a Comisiones en la HCDN	Estado del Proyecto
		Firmantes	Partido / Bloque	Distrito		
14-05-2010 (Exp. N.º 3.246-D-2010)	Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo) - Ley N.º 26.565. Modificaciones sobre la opción al acceso de las prestaciones de salud. Modificación del Artículo 36 (Prestaciones y Cobertura de Salud), Artículo 39 (Cotizaciones al SIPA y al SNSS), inciso c) del Artículo 42 (Régimen Especial de los Recursos de la Seguridad Social para Pequeños Contribuyentes) y Artículo 47 (Asociados a Cooperativas de Trabajo) del Anexo de la Ley N.º 26.565.	CICILIANI, A.	Partido Socialista	Santa Fe	Presupuesto y Hacienda	
		BARRIOS, M.	Partido Socialista	Santa Fe		
		COMELLI, A.	Movimiento Popular Neuquino	Neuquén		
		GODOY, R.	Frente Para La Victoria – PJ	San Juan		
		FEIN, M..	Partido Socialista	Santa Fe		
		VIALE, L.	Partido Socialista	Entre Ríos		
		MILMAN, G.	GEN	Buenos Aires		
		CUCCOVILLO, R.	Partido Socialista	Buenos Aires		
		PILATTI VERGARA, M.	Frente Para La Victoria – PJ	Chaco		
		PUERTA, F.	Peronismo Federal	Misiones		
29-05-2008 (Exp. N.º 2.761-D-2008)	Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo) - Ley N.º 25.865. Modificaciones en los límites a partir de los cuales se modifica la posición impositiva: sustitución de los Incisos a), b) y d) del Artículo 2º; sustitución de los Artículos 3º y 8º (Categorías de contribuyentes); sustitución del Artículo 12 (Montos del Impuesto Integrado); sustitución del segundo párrafo del Artículo 48 (Incorporación de los Asociados a las Cooperativas de Trabajo).	GALVALISI, L.	PRO	CABA	Presupuesto y Hacienda	11/11/2009: Dictamen de mayoría con 4 disidencias parciales; 2 Dictámenes de minoría; la Comisión ha tenido a la vista los Exp. N.º 2.761-D-2008 y N.º 5.280-D-2009.
		SATRAGNO L.	PRO	Buenos Aires		
27-03-2006 (Exp. N.º 988-D-2006) (Reproducción del Exp. N.º 108-D-2004)	Declarar insanablemente nula la Ley N.º 25.250 de Flexibilización Laboral. Modificación de las Leyes N.º 20.744 de Contrato de Trabajo y N.º 14.250 de Negociación Colectiva. Modificación de la Ley N.º 20.744: sustitución de los Artículos 17 (Prohibición de Discriminación Laboral), 81 (Igualdad de Trato), 30 (Subcontratación y Delegación. Solidaridad), 92 bis (Período de Prueba) y 233 (Integración de la Indemnización con los Salarios del Mes del Despido); incorporación de un Capítulo Preliminar: Artículo 230 bis (Derecho del Trabajador Previa Notificación del Despido); sustitución del Artículo 245 (Despido Improcedente); incorporación al Título XII de la extinción del contrato de trabajo el Capítulo IV bis "Despido nulo: discriminatorio o socialmente injusto": Artículo 246 bis (Causales), Artículo 246 ter. (Efectos del Despido Nulo). Modificaciones a la Ley N.º 14.250: sustitución de los Artículos 1º, 3º, 4º, 5º, 6º, 13, 14, 15, 16 y 20. Incorporación a la Ley N.º 14.250 los siguientes Capítulos: Capítulo III "Ámbitos de la Negociación Colectiva"; Capítulo IV "Articulación de los Convenios Colectivos"; Capítulo V	PÉREZ, A.	ARI	Buenos Aires	Legislación del Trabajo Relaciones Exteriores y Culto	

	«Convenios de Empresas en Crisis»; Capítulo VI «Fomento de la Negociación Colectiva». Modificaciones a Ley N.º 23.546: sustitución de los Artículos 3º, 4º, 5º, 6º y 7º. Servicios Esenciales. Balance Social. Administración del Trabajo. Cooperativas de Trabajo. Aprobación del Convenio OIT 158 sobre la Terminación de la Relación de Trabajo. Creación del Instituto Nacional del Trabajo. Derogación de las Leyes N.º 17.183 y N.º 25.013; los Artículos 17 y 19 de la Ley N.º 14.250; la Sección 4 del Título III de la Ley N.º 24.467; los Artículos 90, 91, 92, 93 y 95 de la Ley N.º 24.467; el Artículo 20 de la Ley N.º 24.522; los Decretos N.º 146/1999 y N.º 105/2000; y los Artículos 178, 181 y 182 de la Ley N.º 20.744 y sus modificatorias.					
03-06-2005 (Exp. N.º 3.296-D-2005)	Impuesto a las Ganancias - Ley N.º 20.628 (texto ordenado 1997). Modificaciones sobre el accionar de cooperativas y mutuales: sustitución del primer párrafo del Artículo 1º (Ganancias Obtenidas por Personas de Existencia Visible o Ideal), Inciso d) del Artículo 20 (Sumas), Inciso g) del Artículo 45 (Interés sobre las Cuotas Sociales que Distribuyan las Cooperativas), Inciso c) del Artículo 79 (Jubilaciones, Pensiones, Retiros o Subsidios de cualquier especie en cuanto tengan su origen en el trabajo personal y de los consejeros y síndicos de las cooperativas y mutuales) e Inciso e) del Artículo 79 (Servicios personales prestados por los asociados de las cooperativas y mutuales de trabajo); incorporación del último párrafo al Artículo 49 (Retornos).	STOLBIZER, M.	Unión Cívica Radical	Buenos Aires	Presupuesto y Hacienda Asuntos cooperativos, mutuales y de Organizaciones No Gubernamentales	
		BREARD, N.	Unión Cívica Radical	Corrientes		
		BASTEIRO, S.	Partido Socialista	Buenos Aires		
		CHIRONI, F.	Unión Cívica Radical	Río Negro		
		GIUBERGIA, M.	Unión Cívica Radical	Jujuy		
13-07-2004 (Exp. N.º 4277-D-2004)	Modificación del Artículo 40 de la Ley N.º 25.877 de Ordenamiento Laboral sobre facultades de los servicios de inspección del trabajo para ejercer el contralor de las cooperativas de trabajo.	POLINO, H.	Partido Socialista	CABA	Legislación del Trabajo Asuntos cooperativos, mutuales y de Organizaciones No Gubernamentales	
		RIVAS, J.	Partido Socialista	Buenos Aires		
		GODOY, J. C.	Nuevo Espacio Entrerriano	Entre Ríos		
		PÉREZ, A.	ARI	Buenos Aires		
		RODRÍGUEZ, M.	ARI	Buenos Aires		
		BASTEIRO, S.	Partido Socialista	Buenos Aires		
		PESO, S.	Justicialista	Misiones		
		MONTEAGUDO, M.	Partido Intransigente	Buenos Aires		
		LÓPEZ, J. C.	Encuentro Popular	Buenos Aires		
		BARBAGELATA M. E.	Partido Socialista	CABA		
		PICCININI, A.	ARI	Santa Fe		
08-03-2004 (Exp. N.º 423-D-2004) (Reproducción del Exp. N.º 5.476-D-2002)	Ley N.º 24.977 - Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo): modificación del Capítulo XIV (disposiciones especiales aplicables a las sociedades comprendidas, a los profesionales y a las pequeñas cooperativas de trabajo).	ACCAVALLO, J.	Encuentro	Río Negro	Presupuesto y Hacienda Asuntos cooperativos, mutuales y de Organizaciones No Gubernamentales Análisis y Seguimiento de Normas Tributarias y Previsionales	

03-03-2004 (Exp. N.º 216-D-2004) (Reproducción del Exp. N.º 5.476-D-2002)	Derogación de la Ley N.º 25.250 de Reforma Laboral y su Reglamentación; modificación de la Ley N.º 20.744 de Contrato de Trabajo (texto ordenado 1976). Derecho Individual del Trabajo: sustitución del Artículo 92 bis (período de prueba); sustitución de los Artículos 231 y 233 (extinción del contrato de trabajo. preaviso); sustitución del Artículo 245 (indemnización por despido sin causa justa); promoción del empleo. Derecho Colectivo del Trabajo: modificación a la Ley N.º 14.250 (texto ordenado 1988) de Convenciones Colectivas de Trabajo: sustitución de los Artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 13, 14, 15 y 16 (negociación colectiva); incorporación del los Capítulos III (ámbitos de negociación colectiva), IV (articulación de los convenios colectivos), V (convenio de empresas en crisis), VI (fomento de la negociación colectiva). Modificación de la Ley N.º 23.546 de Negociaciones Colectivas: sustitución de los Artículos 3, 4, 5, 6 y 7 (procedimiento de la negociación colectiva); conflictos colectivos de trabajo; balance social; administración del trabajo; creación del Sistema Integrado de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (SIDITySS); simplificación registral; cooperativas de trabajo; derogación de la Ley 17.183; derogación de los Artículos 17 y 19 de la Ley 14.250, Artículo 92 de la Ley 24.467 y Artículos 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11 y 13 de la Ley 25.013; derogación del Decreto 105/00; se ratifica la derogación de las Leyes 16.936, 18.608, 18.692, 20.638; los Artículos 11, 18 y 20 de la Ley 14.250; Artículos 12, 14, 15 y 16 de la Ley 25.013, inciso e) del Artículo 2 del Anexo I de la Ley 25.212, y los decretos 2.184/90 y 470/93.	PINEDO, F.	Compromiso Para el Cambio	CABA	Legislación del Trabajo Previsión y Seguridad Social Asuntos cooperativos, mutuales y de Organizaciones No Gubernamentales
		BOSSA, M.	UCEDE	Córdoba	
		JEREZ, E.	FRENTE CÍVICO TUCUMÁN	Tucumán	
01-03-2004 (Exp. N.º 108-D-2004)	Declarar insanablemente nula la Ley N.º 25.250 de Flexibilización Laboral. Modificación de las Leyes N.º 20.744 de Contrato de Trabajo y N.º 14.250 de Negociación Colectiva. Modificación de la Ley N.º 20.744: sustitución de los Artículos 17 (Prohibición de Discriminación Laboral), 81 (Igualdad de Trato), 30 (Subcontratación y Delegación. Solidaridad), 92 bis (Período de Prueba) y 233 (Integración de la Indemnización con los Salarios del Mes del Despido); incorporación de un Capítulo Preliminar: Artículo 230 bis (Derecho del Trabajador Previa Notificación del Despido); sustitución del Artículo 245 (Despido Improcedente); incorporación al Título XII de la extinción del contrato de trabajo el Capítulo IV bis "Despido nulo: discriminatorio o socialmente injusto"; Artículo 246 bis (Causales), Artículo 246 ter (Efectos del Despido Nulo). Modificaciones a la Ley N.º 14.250: sustitución de los Artículos 1º, 3º, 4º, 5º, 6º, 13, 14, 15, 16 y 20. Incorporación a la Ley N.º 14.250 los siguientes Capítulos: Capítulo III "Ámbitos de la Negociación Colectiva"; Capítulo IV "Articulación de los Convenios Colectivos"; Capítulo V "Convenios de Empresas en Crisis"; Capítulo VI "Fomento de la Negociación Colectiva". Modificaciones a Ley N.º 23.546: sustitución de los Artículos 3º, 4º, 5º, 6º y 7º. Servicios Esenciales. Balance Social. Administración del Trabajo. Cooperativas de Trabajo. Aprobación del Convenio OIT 158 sobre la Terminación de la Relación de Trabajo. Creación del Instituto Nacional del Trabajo. Derogación de las Leyes N.º 17.183 y N.º 25.013; los Artículos 17 y 19 de la Ley N.º 14.250; la Sección 4 del Título III de la Ley N.º 24.467; los Artículos 90, 91, 92, 93 y 95 de la Ley N.º 24.467; el Artículo 20 de la Ley N.º 24.522; los Decretos N.º 146/1999 y N.º 105/2000; y los Artículos 178, 181 y 182 de la Ley N.º 20.744 y sus modificatorias.	PÉREZ, A.; MACALUSE, E.; RODRÍGUEZ, M.; MAFFEI, M.;	ARI	Buenos Aires	Legislación del Trabajo Asuntos cooperativos, mutuales y de Organizaciones No Gubernamentales Relaciones Exteriores y Culto
		PICININI, A.	ARI	Santa Fe	
		RÍOS, M.	ARI	Tierra del Fuego	
		GODOY, J. C.	Nuevo Espacio Entrerriano	Entre Ríos	
		MAFFEI, M.	ARI	Buenos Aires	
		MONTEAGUDO, M.	Partido Intransigente	Buenos Aires	
		MUSA, L.	ARI	CABA	
		POLINO, H.	Partido Socialista	CABA	
		LOZANO, C.	Emancipación y Justicia	CABA	
		BASTEIRO, S.	Partido Socialista	Buenos Aires	
		GARCÍA, S.	ARI	Santa Fe	

26-08-2003 (Exp. N.º 3.945-D-2003)	Modificación del Artículo 29 de la Ley N.º 20.744 de Contrato de Trabajo sobre empleados contratados por terceros. Aplicación a las contrataciones o subcontrataciones de empresas o cooperativas de trabajo que realice el contratante con motivo de su actividad principal, accesoria o complementaria, o que tengan por objeto el mantenimiento, limpieza o seguridad de la empresa.	BRITOS, O.	PJ	San Luis	Legislación del Trabajo Asuntos cooperativos, mutuales y de Organi- zaciones No Guberna- mentales	
04-09-2002 (Exp. N.º 5.476-D-2002)	Ley N.º 24.977 de creación del “Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes”: modificaciones. Modificación del Capítulo XIV (disposiciones especiales aplicables a las sociedades comprendidas, a los profesionales y a las pequeñas cooperativas de trabajo).	ACCAVALLO, J.	FREPASO	Río Negro	Presupuesto y Hacienda Asuntos cooperativos, mutuales y de Organi- zaciones No Guberna- mentales Análisis y seguimiento de normas tributarias y previsionales	
		MARTÍNEZ, A.	UCR	Santa Cruz		
		MELILLO, F.	Frente Grande	CABA		
		JARQUE, M.	Frente Grande	Buenos Aires		
30-07-2002 (Exp. N.º 4.474-D-2002)	Excepciones en la aplicación del coeficiente de estabilización de referencia. Excepción a todos aquellos préstamos con o sin garantía hipotecaria originariamente convenidos en dólares estadounidenses o cualquier otra moneda extranjera y transformados a pesos, otorgados por entidades financieras comprendidas en la Ley N.º 21.526 (entidades financieras), por sociedades cooperativas y por asociaciones mutuales a pymes o a personas físicas, cuando el préstamo se hubiera destinado a inversiones, capital de trabajo o gastos para el mejor funcionamiento de la empresa, sin límite de monto; actualización a partir del 1º de octubre de 2002 de las obligaciones de pago resultantes de los préstamos en función del coeficiente de actividad industrial y del comercio minorista, resultante del promedio ponderado entre el Estimador Mensual Industrial (EMI) y el Índice de la Actividad del Comercio Minorista (IACM) a confeccionar por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.	RIVAS, J.	ARI	Buenos Aires	Legislación general Vivienda y Ordenamiento Urbano Finanzas Presupuesto y Hacienda	
		GONZÁLEZ, O.	ARI	Buenos Aires		
		BRAVO, A.	ARI	CABA		
		POLINO, H.	ARI	CABA		
		BASTEIRO, S.	ARI	Buenos Aires		
		GARCÍA, E.	Partido Socialista Popular	Córdoba		
		GIUSTINIANI, R.	Partido Socialista Popular	Santa Fe		

Categoría C	Regulaciones específicas sobre la naturaleza jurídica del vínculo relacional, acerca del objeto social y relativas a las relaciones laborales de los asociados a CT					
	Contenido del Proyecto de Ley	Autores			Giro a Comisiones en la HCDN	Estado del Proyecto
		Firmantes	Partido / Bloque	Distrito		
02-09-2009 (Exp. N.º 4.421-D-2009)	Igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y varones en cargos electivos y partidarios, funciones directivas públicas y privadas, y puestos laborales. Disposiciones Generales. Acciones Positivas. Código Electoral Nacional - Ley N.º 19.945: modificación del Artículo 60, Capítulo 3º, sobre oficialización de listas de candidatos. Ley de Partidos Políticos N.º 23.298: Capítulo II: incorporación del Artículo 29 bis, sobre elecciones partidarias internas. Ley de Asociaciones Sindicales N.º 23.551: modificación del Artículo 18, sobre integración de los órganos directivos. Ley de Cooperativas N.º 20.337: modificación del Artículo 63, sobre el consejo de administración. Ley de Mutuales N.º 20.321: modificación del Artículo 23, sobre la elección y renovación de autoridades. Modificación de la Ley de Fundaciones N.º 19.836, sobre integración del consejo de administración. Autoridad de Aplicación.	BERNAZZA, C.	Frente para la Victoria - PJ	Buenos Aires	Asuntos Constitucionales Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia Presupuesto y Hacienda	
17-03-2005 (Exp. N.º 916-D-2005) (Reproducción Exp. N.º 1.626-D-2003)	Decreto N.º 1.002/1999 por el cual se establece una reglamentación sobre la prestación de servicios de seguridad. Derogación del Inciso a) del Apartado 2 del Artículo 7º de la citada norma (Prestación de servicios sólo por personas jurídicas constituidas conforme a la Ley de Sociedades Comerciales).	POLINO, H.	Partido Socialista	CABA	Seguridad Interior Defensa Nacional Legislación penal	
17-05-2004 (Exp. N.º 2.714-D-2004) (Reproducción Exp. N.º 961-D-2002)	Derogación del Decreto N.º 2.015/1994 sobre restricciones al funcionamiento de las cooperativas de trabajo.	POLINO, H.	Partido Socialista	CABA	Asuntos cooperativos, mutuales y de Organizaciones No Gubernamentales Asuntos Constitucionales	
29-04-2003 (Exp. N.º 1.626-D-2003) (Reproducción Exp. N.º 1.115-D-2001)	Decreto N.º 1.002/1999 por el cual se establece una reglamentación sobre la prestación de servicios de seguridad. Derogación del Inciso a) del Apartado 2 del Artículo 7º (prestación de servicios sólo por personas jurídicas constituidas conforme a la Ley de Sociedades Comerciales).	POLINO, H.	Partido Socialista	CABA	Seguridad Interior Defensa Nacional Legislación penal	
02-04-2002 (Exp. N.º 961-D-2002) (Reproducción Exp. N.º 420-D-2000)	Decreto N.º 1.002/1999 por el cual se establece una reglamentación sobre la prestación de servicios de seguridad. Derogación del Inciso a) del Apartado 2 del Artículo 7º (prestación de servicios sólo por personas jurídicas constituidas conforme a la Ley de Sociedades Comerciales).	POLINO, H.	ARI	CABA	Asuntos Constitucionales Asuntos cooperativos, mutuales y de Organizaciones No Gubernamentales	
22-03-2001 (Exp. N.º 1.115-D-2001) (Reproducción Exp. N.º 5.852-D-1999)	Ley N.º 25.250 de la Reforma Laboral: modificación. Derogación del Artículo 4º sobre fraude laboral en las cooperativas de trabajo.	RIVAS, J.	FREPASO	Buenos Aires	Legislación del Trabajo Asuntos cooperativos, mutuales y de Organizaciones No Gubernamentales	
		BRAVO, A.	FREPASO	CABA		
		TORRES MOLINA, R.	FREPASO	Buenos Aires		
		ALLENDE, A.	UCR	Buenos Aires		
		MARTÍNEZ, E.	FREPASO	CABA		
		POLINO, H.	FREPASO	CABA		
		BRANDONI, L.	UCR	Buenos Aires		
		VILLALBA, A.	FREPASO	Buenos Aires		

		ZACARÍAS, J.	Mov. Soc. Enterrriano	Entre Ríos		
		VOLANDO, H.	FREPASO	Córdoba		
		CARRIÓ, E.	UCR	Chaco		
		IPARRAGUIRRE, C.	UCR	Santa Fe		
		GIUSTINIANI, R.	FREPASO	Santa Fe		
07-03-2000 (Exp. N.º 420- D-2000) (Reproducción Exp. N.º 1435- D-1998)	Derogación del Decreto N.º 2.015/1994 sobre restricciones al funcionamiento de las cooperativas de trabajo.	POLINO, H.	Partido Socialista	CABA	Asuntos cooperativos, mutuales y de Organi- zaciones No Guberna- mentales Asuntos Constitucionales	

Categoría D	Regulación específica sobre la participación de los trabajadores en los procesos falenciales y concursales de las empresas en crisis para constituir cooperativas de trabajo y continuar la actividad empresarial					
	Contenido del Proyecto de Ley	Autores			Giro a Comisiones en la HCDN	Estado del Proyecto
Ingreso y N.º de expediente		Firmantes	Partido / Bloque	Distrito		
17/03/2010 (Exp. 0002-PE-2010)	Modificación de la Ley 24522, de Concursos y Quiebras, en lo referente a la participación activa de los trabajadores y favorecer la continuidad de la explotación de las empresas en situaciones de crisis por los trabajadores de las mismas que se organicen en cooperativas.	FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, C.; FERNÁNDEZ, A.; BODOU, A.		Poder Ejecutivo	Legislación general Justicia Legislación del Trabajo	13/04/2011 ME-DIA SANCION HCDN 01/06/2011: Sancionado HCSN
13-10-2009 (Exp. N.º 4.955-D-2009)	Régimen de Compras del Estado Nacional y concesionarios de servicios públicos, llamado "Compre Trabajo Argentino" - Ley N.º 25.551. Modificaciones sobre incorporación de las empresas recuperadas, sociedades cooperativas y sociedades laborales. Sustitución de los Artículos 3º, 4º y 12; incorporación de los Artículos 3º bis, 22, 23 y 24.	GARCÍA, S.	Coalición Cívica ARI-GEN-UPT	Santa Fe		
		QUIROZ, E.	Coalición Cívica ARI-GEN-UPT	Buenos Aires		
		DONDA PÉREZ, V.	Encuentro Popular y Social	Buenos Aires		
		ALCUAZ, H.	Coalición Cívica ARI-GEN-UPT	Buenos Aires		
		CARCA, E.	Coalición Cívica ARI-GEN-UPT	Buenos Aires		
		GORBACZ, L.	Proyecto Progresista	Tierra del Fuego		
		FLORES, H.	Coalición Cívica ARI-GEN-UPT	Buenos Aires		
		BULLRICH, P.	Coalición Cívica ARI-GEN-UPT	CABA		
		LINARES, M.	Coalición Cívica ARI-GEN-UPT	Buenos Aires		
		REYES, M.	Coalición Cívica ARI-GEN-UPT	CABA		
23-11-2004 (Exp. N.º 7.571-D-2004)	Declaración de utilidad pública y sujetos a expropiación a los inmuebles y maquinarias ubicados en el Parque Industrial de la Empresa "Cerámica Zanon S. A.", de la capital de la provincia de Neuquén. Transferencia a la Cooperativa de Trabajo "Fasinpar Limitada"; declarar la urgencia del proceso expropiatorio.	TINNIRELLO, C.A.	Autodeterminación y Libertad	CABA	Legislación General Asuntos Cooperativos, Mutuales y de Organizaciones No Gubernamentales Justicia Presupuesto y Hacienda	
		GODOY, J.C.	Nuevo Espacio Entrerriano	Entre Ríos		
		MÉNDEZ DE FERREYRA, A.	Convergencia	Corrientes		
		ZAMORA, L.	Autodeterminación y Libertad	CABA		
		RÍOS, M.	ARI	Tierra del Fuego		
		WALSH, P.	Izquierda Unida	CABA		
		MARTÍNEZ, J.	UCR	La Rioja		

		BARBAGELATA, M.	Partido Socialista	CABA		
		POLINO, H.	Partido Socialista	CABA		
		CASTRO, A.	FRENTE PARA EL CAMBIO	Buenos Aires		
		RIVAS, J.	Partido Socialista	Buenos Aires		
		MUSA, L.	ARI	CABA		
		PICCININI, A.	ARI	Santa Fe		
		ROSELLI, J.	Convergencia	CABA		
03-08-2004 (Exp. N.º 4.637-D-2004)	Modificación de la Ley N.º 25.551 del Régimen de Compras del Estado y empresas concesionarias de servicios públicos denominado "Compre Trabajo Argentino"; Incorporación de las empresas recuperadas, sociedades cooperativas y sociedades laborales. Modificación del Artículo 3º; incorporación del Artículo 3º bis; sustitución de los Artículos 4º y 12; incorporación de los Artículos 22, 23 y 24.	GARCÍA, S.	ARI	Santa Fe	Obras Públicas Industria Comercio	
		RODRÍGUEZ, M.	ARI	Buenos Aires		
		MACALUSE, E.	ARI	Buenos Aires		
		MUSA, L.	ARI	CABA		
		GODOY, J.	Nuevo Espacio Entrerriano	Entre Ríos		
		PÉREZ, A.	ARI	Buenos Aires		
29-04-2004 (Exp. N.º 2.233-D-2004)	Declarar la emergencia productiva, recuperación y puesta en marcha de las empresas en quiebra. Emergencia productiva por el término de 24 meses y suspensión durante ese lapso del Artículo 203 de la Ley N.º 24.522 de Concursos y Quiebras; suspensión de toda forma de realización de activos en las empresas alcanzadas por la declaración de quiebra establecida en la Ley N.º 24.522; suspensión de las facultades otorgadas a los acreedores en garantía real por los Artículos 126 (segunda parte) y 209 de la Ley N.º 24.522; guarda del establecimiento; expropiación del inmueble donde funcionaba la fallida, o sus bienes muebles, o sus marcas y patentes, a fin de asegurar la continuidad productiva y laboral.	GUTIÉRREZ, F.	Polo Social	Buenos Aires	Legislación general Justicia Legislación del Trabajo	16/12/2004: Consideración y aprobación con modificaciones conjuntamente para los Exp. 1.932-D-2003, 1.342-D-2004, 1.903-D-2004 y 2.233-D-2004. Media sanción, pasa al Senado de la Nación
		BÖSCH DE SARTORI, I.	Convergencia	Misiones		
		MÉNDEZ DE FERREYRA, A.	Convergencia	Corrientes		
		MONTEAGUDO, M.	Partido Intransigente	Buenos Aires		
20-04-2004 (Exp. N.º 1.903-D-2004)	Modificación a la Ley N.º 24.522 de Concursos y Quiebras: modificación de los Artículos 20, 48, 53 y 63 (negociación de los convenios colectivos de trabajo).	CAPPELLERI, P.	UCR	Buenos Aires	Legislación general Justicia Legislación del Trabajo	16/12/2004: Consideración y aprobación con modificaciones conjuntamente para los Exp. 1.932-D-2003, 1.342-D-2004, 1.903-D-2004 y 2.233-D-2004. Media sanción, pasa al Senado de la Nación
		PANZONI, P.	UCR	Buenos Aires		
		COSTA, R.	UCR	Buenos Aires		
		MÍNGUEZ, J.	UCR	San Juan		

02-04-2004 (Exp. N.º 1.570-D-2004)	Expropiación y cesión de las unidades productivas en estado de cesación de pagos a los trabajadores conformados en cooperativas. Valor de la indemnización; creación de un fondo fiduciario a los efectos de pagar las indemnizaciones; cláusula transitoria; compensación de créditos para el Estado Nacional, los Estados Locales y los trabajadores para el pago de la indemnización correspondiente; cesión del uso de los bienes productivos a los trabajadores conformados en cooperativas por parte del Estado Nacional; derecho de adquisición del dominio de los bienes expropiados a título oneroso, por parte de la cooperativa de trabajo, en un plazo no mayor a los treinta años de producida la expropiación; invitación a las provincias a adherir a la presente Ley.	GUTIÉRREZ, F.	Polo Social	Buenos Aires	Legislación general Legislación del Trabajo Asuntos cooperativos, mutuales y de Organizaciones No Gubernamentales Justicia Presupuesto y Hacienda	16/12/2004: Consideración y aprobación con modificaciones conjuntamente para los Exp. 1.932-D-2003, 1.342-D-2004, 1.903-D-2004 y 2.233-D-2004. Media sanción Pasa al Senado de la Nación
30-03-2004 (Exp. N.º 1.342-D-2004)	Modificación a la Ley N.º 24.522 de Concursos y Quiebras: incorporación del Artículo 48 bis (organización de cooperativas de trabajo por parte del personal de la sociedad concursada); sustitución de los Artículos 189 (continuación inmediata), 190 (trámite común para todos los procesos), 191 (autorización de la continuación), 192 (administración por parte de la cooperativa de trabajo), 195 (continuación por la cooperativa de trabajadores), 199 (adquiriente de la empresa), incorporación del Artículo 203 bis (solicitud de la adquisición por parte de la cooperativa); modificación de los Artículos 205 (venta de la empresa), 129 (compensatorios devengados con posterioridad correspondientes a créditos), 241 (rubros adeudados a los trabajadores), 217 (enajenaciones), 213 (venta directa de bienes). Proyecto elaborado por el defensor del Pueblo Eduardo Mondino, Francisco Junyent Bas, y Luis Alberto Caro.	ARGÜELLO, J.	PJ	CABA	Legislación general Justicia	
		GALLO, D.	PJ	Tierra del Fuego	Legislación del Trabajo Asuntos cooperativos, mutuales y de Organizaciones No Gubernamentales	
		BROWN, C.	PJ	Buenos Aires		
		MARTÍNEZ, J.	UCR	La Rioja		
		LARREGUY, C.	PJ	Río Negro		
		NEMIROVSCI, O.	PJ	Río Negro		
		ROMERO, H.	UCR	Chaco		
		POLINO, H.	Partido Socialista	CABA		
		DÍAZ BANCALARI, J.	PJ	Buenos Aires		
23-10-2003 (Exp. N.º 5.098-D-2003)	Modificación a la Ley N.º 24.522 de Concursos y Quiebras sobre cooperativas de trabajo. Modificación de los Artículos 17 (separación de la administración) y 43 (cooperativa de trabajadores); incorporación del Artículo 48 bis (trabajadores en relación de dependencia); modificación de los Artículos 189 (continuación inmediata de la explotación), 190 (informe del síndico), 191 (autorización de la continuación), 192 (régimen aplicable); incorporación de un párrafo a los Artículos 195, 196, 197; modificación de los Artículos 199 (obligaciones laborales del adquiriente de la empresa); 203 (oportunidad); modificación del inciso a) del Artículo 204 (enajenación de la empresa, como unidad y en marcha); incorporación del Artículo 204 bis; incorporación de un párrafo al inciso 3) del Artículo 205; incorporación de un párrafo al Artículo 213 (venta directa de la empresa a la cooperativa de trabajadores)	IPARRAGUIRRE, J.	UCR	Santa Fe	Legislación general Justicia	
		CAPPELLERI, P.	UCR	Buenos Aires	Legislación del Trabajo	
		LEONELLI, M.	UCR	Córdoba		
		DI COLA, E.	PJ	Córdoba		
		JAROSLAVSKY, G.	UCR	Entre Ríos		
		STOLBIZER, M.	UCR	Buenos Aires		
		POLINO, H.	Partido Socialista	CABA		
16-05-2003 (Exp. N.º 1932-D-2003) (Reproducción Exp. N.º 6971-D-2001)	Modificaciones a la Ley N.º 24.522 de Concursos y Quiebras y modificación de la Ley N.º 20.744 (texto ordenado 1976) de Régimen de Contrato de Trabajo. Incorporación como Artículo 48 bis (compra de la empresa por capitalización de deudas) y como 199 bis, sustitución del primer párrafo del Artículo 189, y de los Artículos 190, 191 a la Ley 24522; sustitución del Artículo 251 de la Ley 20744 (extinción del contrato de trabajo).	POLINO, H.	Partido Socialista	CABA	Legislación general Justicia Legislación del Trabajo	16/12/2004: Consideración y aprobación con modificaciones conjuntamente para los Exp. 1.932-D-2003, 1.342-D-2004, 1.903-D-2004 y 2.233-D-2004. Media sanción, pasa al Senado de la Nación

28-03-2003 (Exp. N.º 1.031-D-2003)	Régimen de Fomento y Asistencia para la Recuperación de Empresas por los Trabajadores. Objetivos; creación del Fondo Nacional para la Recuperación de Empresas (FONARE): fines; creación del Registro Nacional de Empresas Recuperadas (RENAER): finalidad principal, instrumentación de un sistema de información comercial, técnico y legal de interés para las cooperativas de trabajadores que se hallen en proceso de recuperación o hayan recuperado una empresa en crisis, concursada o en quiebra; normativa de aplicación: elevación anual por parte del Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Congreso de la Nación en la Ley de Presupuesto de una propuesta donde se prevea un porcentaje mínimo de las compras del Estado Nacional, las que, siempre y cuando exista oferta adecuada, habrán de ser contratadas a empresas recuperadas por sus trabajadores, autoridad de aplicación: Ministerio de la Producción.	RAIMUNDI, C.	Frente Grande	Buenos Aires	Legislación del Trabajo Asuntos cooperativos, mutuales y de Organizaciones No Gubernamentales Finanzas Presupuesto y Hacienda Ciencia y Tecnología	
		PICCININI, A.	ARI	Santa Fe		
		BORDENAVE, M.	ARI	Buenos Aires		
31-10-2002 (Exp. N.º 6.966-D-2002)	Régimen para la Reconversión de Empresas en Cooperativas de Trabajo. Adjudicación de la explotación a los trabajadores organizado como cooperativa de trabajo; declaración de la emergencia laboral por el término de dos años contados a partir de la entrada en vigencia de esta Ley; definición de empresas en crisis.	CAFIERO, M..	ARI	Buenos Aires	Legislación general Asuntos cooperativos, mutuales y de Organizaciones No Gubernamentales Legislación del Trabajo Justicia	
17-01-2002 (Exp. N.º 7.781-D-2001)	Régimen para la continuación de las empresas en crisis en manos de cooperativas de trabajo. Modificación del régimen de la Ley N.º 24.522 de Concursos y Quiebras. Incorporación del segundo párrafo del Inciso 2) (formación de cooperativas de trabajo); incorporación de Artículo 48 bis (integración y presentación de programas de saneamiento por parte de las cooperativas); incorporación de último párrafo al Artículo 189; acreedores laborales; depósito de los excedentes que obtenga la cooperativa; suspensión por dos años de la ejecución de deudas impositivas y previsionales.	PARRAGUIRRE, C.	UCR	Santa Fe	Asuntos cooperativos, mutuales y de Organizaciones No Gubernamentales Justicia Legislación general Legislación del Trabajo	
		PUIG DE STUBRIN, L.	UCR	Santa Fe		

Fuente: Proyectos presentados en ambas cámaras. Secretaría parlamentaria, Congreso de la Nación 1986-2011

