

**Grupo 11: Producción y autogestión del trabajo en la economía social.**

**Formación y capacitación en programas de empleo en economía social y en cooperativas**

**Cynthia Cecilia Srnec**

Becaria de Investigación de postgrado del Programa de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires.

Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Dirección: CESOT-FCE-UBA. Av. Córdoba 2122 - 2° piso of. 211. C1120AAQ - Ciudad de Buenos Aires  
csrnec@gmail.com

**1. Introducción**

En las últimas décadas, las políticas sociales en América Latina, así como en otras regiones, abrieron un camino de imbricación de lo social con lo productivo redescubriendo la potencialidad de la economía social y solidaria para el desarrollo de las comunidades. En la Argentina, a partir de la crisis económica y política desatada en diciembre del 2001, se multiplicaron y tomaron mayor visibilidad numerosos emprendimientos productivos y de intercambio solidario, llevados a cabo mayormente por personas en situación de vulnerabilidad social. Consecutivamente, la economía social fue reconocida como vía de reproducción social y de desarrollo colectivo, articulándose a partir de 2003 diversas acciones estatales existentes y nuevas que constituyeron políticas socio-productivas para la inclusión social con eje en la economía social. Las evaluaciones de las experiencias de algunos de los nuevos programas del Ministerio de Desarrollo Social señalan la existencia de necesidades de capacitación y de formación profesional de sus participantes-beneficiarios por lo que resulta de interés profundizar su estudio en torno a la oferta de capacitación brindada por estos programas.

En la primera parte de este artículo se exponen los conceptos fundamentales de formación para el trabajo y el aporte de la economía social al empleo. Seguidamente se recorre brevemente los cambios en la educación obligatoria argentina en los últimos años, en la

política de formación para el trabajo y se da cuenta del estado de la capacitación y formación en las cooperativas a nivel nacional. Luego, en la tercera parte se exploran los fundamentos y líneas de trabajo de dos programas, las características socio-demográficas y educativas de sus beneficiarios, los resultados a nivel nacional y su aplicación local. Finalmente, se revisan los resultados de los programas considerando atendiendo a los objetivos de formación, de desarrollo individual y social, así como su interrelación con los componentes fundamentales de la economía social.

## **2. Formación, trabajo y economía social**

### ***Formación y trabajo***

Podemos entender a la formación tanto como un derecho fundamental de los trabajadores, así como un instrumento económico. El Convenio Internacional del Trabajo n° 142 sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos (1975), establece que las políticas y programas de orientación y formación profesional “tendrán por mira mejorar la aptitud del individuo de comprender su medio de trabajo y el medio social y de influir, individual y colectivamente, sobre éstos”. Este Convenio resalta “el principio de antropocentrismo de la formación profesional”, en tanto derecho del trabajador que fomenta su desarrollo personal. La formación profesional facilita, y hasta puede condicionar, el ejercicio de otros derechos laborales, siendo “un hecho formativo de la persona humana, un instrumento de enriquecimiento, de realización y de desarrollo del individuo y, por su intermedio, de la sociedad toda.” El derecho a la formación profesional contribuye, al facilitar otros derechos del trabajador, a la configuración del trabajo decente (Sladogna, 2008).

En esta línea, se considera a la formación profesional como un factor de inclusión social, que facilita la “incorporación de quienes carecían de las competencias laborales requeridas o que debían actualizarlas para su adecuación a la demanda” (Sladogna, 2008:17). En un

contexto socio-económico deprimido, las funciones de contención y de inclusión que cumple la formación profesional son privilegiadas frente a su conceptualización como “proceso continuo” de adecuación de competencias del trabajador, en un contexto de crecimiento e innovación tecnológica y organizacional.

Desde la última década, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina (MTEySS), concibe a la formación de acuerdo a la Recomendación N° 195 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como "un cruce de caminos" entre la política social y las políticas productivas laborales. La formación participaría del campo de la política social, por su aporte “al desarrollo personal y profesional de las personas, a la integración y cohesión social” y, en las políticas productivas al resultar “funcional a los objetivos de incremento de la productividad, mejoramiento de la competitividad y de generación de oportunidades para la inserción laboral” (Barasatian, 2008: 183). La consolidación de un sistema de formación continua requiere, desde la óptica del MTEySS, del diálogo social y del compromiso de las partes involucradas: el propio ministerio, los empresarios y los sindicatos.

La formación, a diferencia de la educación que es considerada una cuestión de Estado, a nivel mundial parece estar diagramada como una cuestión dirigida por “socios sociales”, bajo el impulso y control del Estado. Si bien por un lado es promovida como un bien público, por el otro lado ha sido el principio de la racionalización y la modernización buscada por las empresas de nivel internacional, teniendo como correlato cambios en las relaciones salariales que se han traducido en una intensificación de la vulnerabilidad de los asalariados en el mercado de trabajo. La selección de mano de obra en el mercado de trabajo se realiza en nombre de la formación en sus diversas formas: el diploma, las certificaciones profesionales, la validación de competencias, entre otras. De esta manera, la formación continua se comprueba más desigualitaria que la formación inicial (la educación básica) y permanece ajena a los esquemas de percepción de la fracción de asalariados más vulnerable del mercado de trabajo (Tanguy, 2008).

Por otra parte, la experiencia y la formación laboral son asimismo formas de aprendizaje que componen a la calificación. La calificación se define en situaciones histórico-sociales, no siendo producto directo ni unívoco de la relación capital-trabajo ni del determinismo tecnológico, sino resultado de las relaciones sociales involucradas, incluyendo los vínculos entre los trabajadores en un ámbito laboral (Leite, 1996).

### ***La potencialidad de la economía social para el empleo***

En las últimas décadas, los gobiernos europeos y americanos han prestado atención a la capacidad de la economía social (debido a sus principios rectores de la gestión empresarial y/o de la organización del trabajo) para corregir desequilibrios sociales y económicos y para contribuir a la consecución de objetivos de interés general. En diversos países se han implementado nuevas políticas activas de empleo con eje en la economía social y solidaria (Chaves y Monzón, 2000). Las políticas públicas que impactan sobre el empleo en el área de la economía social pueden ser, siguiendo a Chaves y Monzón (2000), de dos tipos. Por un lado, las políticas públicas sobre el sector de la economía social que presentan efectos indirectos sobre el empleo y; por otro lado, las que buscan incidir directamente sobre el empleo en este sector, denominadas “políticas laborales”. En América del Sur, la mayor parte de las políticas públicas que promueven emprendimientos económicos dentro del área de la economía social, implementadas en los últimos diez años corresponden a “políticas laborales”.

Las políticas públicas orientadas a la promoción y sostenibilidad de emprendimientos económicos solidarios se caracterizan por ser intersectoriales y transversales a los diferentes niveles estatales. De esta manera, conforman un “proceso horizontal y dinámico, que implica a diversos actores sociales” en un diálogo y aprendizaje continuo en los diferentes niveles, desde lo nacional hasta lo local (Mendell, 2007:57).

La formación profesional constituye uno de los pilares del desarrollo de la economía social junto a la investigación y desarrollo y a la financiación. Según el estudio de Chaves *et al.* (2000) los elementos que facilitan el surgimiento de nuevos emprendimientos e influyen en

su continuidad son varios, destacándose los lazos entre los miembros, el desarrollo de partenariados y la organización de estructuras de apoyo y de defensa de intereses.

### ***3. Argentina después de la década 1990: al rescate de la educación, el trabajo y la formación***

En el marco de una etapa de reformas estructurales del Estado y de la economía local en la década de 1990, bajo la hegemonía neoliberal, la educación no fue ajena. En 1992 la transferencia del sistema educativo de la Nación a las provincias provocó una crisis en el sector y reforzó las inequidades sociales entre las localidades. Con esta reforma, el sistema fue descentralizado y desarticulado, generalizándose la carencia de planificación y una honda herida a la formación profesional. Seguidamente la nueva Ley Federal de Educación sancionada en 1993 re-articuló y modificó el sistema educativo; creándose un nivel general obligatorio más extenso (de 9 años), y un nivel de formación media profesional de 3 años vinculado al mundo del trabajo. El mismo se constituía de cinco orientaciones de formación específica, trayectos técnicos profesionales, que los asemejó a la formación profesional-ocupacional (Spinosa y Testa, 2009). Sin embargo, la reforma no se adecuó a las necesidades específicas del mundo del trabajo (precarizado y excluyente a nivel general), favoreciendo el trabajo precario con la modalidad de pasantías. La posterior Ley 26058 (2005) de educación técnica y profesional fue un intento de recuperar e impulsar al sector, así como la nueva Ley de Educación Nacional de 2007 modificó el fracasado modelo de 1993.

#### ***Políticas de empleo y formación***

La política de empleo en la década de 1990 puede ser definida como una política pasiva en términos de Freyssinet (1994), orientadas a reducir la oferta de fuerza de trabajo en el mercado, en oposición a las políticas activas de empleo que procuran generar nuevos

puestos de trabajo. La política de formación en el mencionado período, en un contexto de retroceso de la industria como empleador y como agente de formación, se orientó a las competencias de gestión en detrimento de la formación técnica específica. Proliferaron nuevos agentes formadores privados, primando la lógica de la consultoría y contratación a terceros de servicios de formación. Desde el Estado se implementaron programas de formación focalizados. Contrariamente, a partir del 2003 se privilegiaron las políticas activas de empleo y la activación de políticas pasivas; a la vez que se promovieron dispositivos para la formación continua. Los dispositivos disponibles actualmente se sustentan en: la finalización de los estudios obligatorios (la terminalidad educativa), la formación profesional, la formación profesional en el trabajo, la calidad de las instituciones de formación y, la normalización y certificación de competencias como mecanismo de acreditación de experiencia (MTEySS,2007).

### ***Capacitación y formación en las cooperativas***

El universo de cooperativas argentinas supera las 12 mil organizaciones, gran parte de las cuales se crearon en los últimos 15 años, se desempeñó mayormente ajeno a las políticas de empleo y formación. Las cooperativas censadas en 2007 se caracterizan por un mediano a alto nivel de oferta de capacitación. La oferta durante ese período<sup>1</sup> presenta diferencias de acuerdo al sector de actividad; destacándose el sector de servicios públicos que representa el 22,5% del total de las entidades que organizaron capacitaciones, seguido por el agropecuario (21,6%) y el de crédito y ayuda económica (18%). Contrariamente, los sectores con menor oferta de capacitación son el de turismo y hotelería (0,8%) y vivienda (4,9%). El sector de educación, del cual solamente el 11,1% de entidades ofrecieron capacitación, brindó la mayor cantidad de horas cátedra, representando el 28,7% de las 85.421 horas totales. En relación a la ubicación geográfica, la mayor concentración de

---

<sup>1</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMÍA SOCIAL (INAES) (2008), *Las Cooperativas y las Mutuales en la República Argentina: reempadronamiento Nacional y censo económico sectorial de cooperativas y mutuales*, coordinado por Carmen Báez, 2º Edición, Buenos Aires.

capacitaciones se observa en la Ciudad de Buenos Aires (20,4%), seguida del interior de Buenos Aires y Santa Fe, siendo el Gran Buenos Aires y la Patagonia los territorios con menor oferta. Una mínima parte de las horas de capacitación (12,5%) fue parcial o totalmente financiada por medio de los mecanismos de la Ley de Cooperativas vigente; dando cuenta que las capacitaciones dependen principalmente del esfuerzo de cada entidad y, probablemente, de su capacidad para generar convenios. Las horas cátedras financiadas por este medio se concentran en las regiones con mayor oferta, en primer lugar Ciudad de Buenos Aires, en segundo lugar, el interior de Buenos Aires, y en tercer y cuarto lugar la región pampeana y Santa Fe. Asimismo, los sectores económicos con mayor oferta de capacitación fueron los que utilizaron en mayor medida los medios de la legislación vigente (agropecuario: totalmente financiadas 34,5% y parcialmente 29,2%; servicios públicos: 26,6% y 62,2%; crédito y ayuda económica: 8% y 3,9%; destacándose el sector de educación: 27,3% y 0,3%). De esta manera señalamos que existen desigualdades regionales y por sectores de actividad en relación a la realización de capacitaciones para los asociados y trabajadores de las cooperativas, estando éstas probablemente vinculadas a las dificultades de financiación<sup>2</sup>. A su vez, el bajo grado de adhesión a entidades federativas<sup>3</sup> puede operar como una debilidad para la organización y financiación de capacitaciones. Si bien desconocemos el nivel de calificación de todos los asociados y trabajadores de las cooperativas, al observar que las autoridades del Consejo Directivo en su gran mayoría no completaron estudios terciarios ni universitarios mientras que poco más de la mitad de los gerentes alcanzó ese nivel superior<sup>4</sup>, se reforzaría nuestro diagnóstico sobre las dificultades

---

<sup>2</sup> Los datos corresponden al *Reempadronamiento Nacional y censo económico sectorial de cooperativas y mutuales* (2008), no se dispone de mayor información sobre la organización de capacitaciones ni sobre las calificaciones ni formación profesional de sus miembros y trabajadores.

<sup>3</sup> sólo el 27,2% de las cooperativas adhiere a al menos una federación. INAES, *op. cit.*

<sup>4</sup> Del total de cooperativas y mutuales censadas el 35,7% de las autoridades del Consejo Directivo habían terminado estudios terciarios o universitarios. Del 40,8% de gerencias existentes en las cooperativas, el 55,5% de sus titulares tiene estudios terciarios o universitarios. INAES, *op. cit.*

del sector para garantizar la formación de sus asociados y trabajadores. Esta situación manifiesta la exigua articulación con los “socios sociales” de la formación para el trabajo, en principio, entre el Estado, el movimiento cooperativo (a través de sus entidades de representación superior: federaciones y confederaciones) y los sindicatos.

#### **4. *Programas de inclusión social y fomento de la economía social y solidaria***

En la Argentina, en el 2003 con la asunción de una nueva coalición gubernamental, se redefinieron las políticas sociales nacionales a fin de lograr un mayor alcance en la asistencia social para superar las situaciones extendidas de vulnerabilidad social, combatir la pobreza y el desempleo. A fin de cumplir con estos objetivos junto con la democratización de la economía (Gandulfo, 2006) se abordó la inclusión social por medio del trabajo en el marco de lo que se denominó Economía Social y Solidaria<sup>5</sup>.

Estas acciones se llevaron a cabo principalmente por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (en adelante MDS), aunque otras carteras también participaron y articularon esfuerzos en diversos programas de vivienda, infraestructura pública y empleo. La política tuvo como objeto mejorar la inclusión social y profesional de desocupados, inactivos y trabajadores por medio de la generación y apoyo a emprendimientos productivos autogestivos individuales y asociativos, impulsando la formación y fortalecimiento de cooperativas. En una primera etapa en la cual fue puesto en marcha el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra<sup>6</sup> (en adelante PMO). En una segunda etapa, con el objeto de asegurar ingresos y la creación de puestos de trabajos a una mayor cantidad de personas en situación de vulnerabilidad social, se organizó la formación de cooperativas de trabajo con desocupados orientadas a la realización de obras de mejoramiento del espacio público a través del Programa Ingreso Social con Trabajo<sup>7</sup>. Ambos programas, correspondiéndose con una política de empleo activa, comparten

---

<sup>5</sup> Véase Ministerio de Desarrollo Social (2006) “Lineamientos de Políticas Sociales”, cuaderno n° 1.

<sup>6</sup> Res. MDS N° 1.375/2004

<sup>7</sup> Res. MDS N° 3182/2006.

lineamientos generales, entre los cuales se destaca la formación para el trabajo; los mismos son brevemente revisados a continuación en cuanto a sus condiciones de funcionamiento y administración, el perfil de sus beneficiarios (de acuerdo a la información disponible), los resultados evaluados por el MDS y su implementación en el municipio de Morón de la provincia de Buenos Aires.

### ***Plan Manos a la Obra***

Este plan, implementado desde el 2003, ha sido propuesto como la iniciativa estatal más importante de fomento a la economía social en nuestro país y fundadora de una “nueva tradición” dentro de las políticas sociales en el país: las políticas socioproductivas. El mismo está constituido por distintos componentes que comparten como objetivo principal “la promoción de emprendimientos socio-productivos cuya actividad permita recuperar las capacidades de trabajo de las personas y la obtención de ingresos para la satisfacción de las necesidades de sus hogares, en el marco de un proceso integral de vinculación sinérgica entre los actores e instituciones del territorio”<sup>8</sup>. Esta iniciativa está destinada a personas “en situación de pobreza, desocupación y / o vulnerabilidad social y que conformen experiencias productivas y / o comunitarias”<sup>9</sup>.

Los componentes son: a) Apoyo económico y financiero, incluye las líneas *Emprendimientos productivos, Cadenas productivas, Servicios a la producción y Fondos Solidarios para el Desarrollo*, b) Fortalecimiento Institucional y, c) Asistencia técnica y capacitación. Asimismo ha incorporado el Programa Incluir, el programa de Responsabilidad Social Empresaria y el Registro de Efectores del Desarrollo Local y la Economía Social.

---

<sup>8</sup> Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Secretaría Técnica Permanente (2007).

<sup>9</sup> Idem.

La línea de Emprendimientos Productivos, proponía la formación y fortalecimiento de actividades productivas asociativas (de 3 ó más desocupados), brindando un subsidio<sup>10</sup> para la compra de herramientas, máquinas e insumos. Las acciones de asistencia técnica y capacitación serían efectuadas en las instancias de formulación del proyecto productivo (es decir, la elaboración del expediente y su presentación al MDS) y durante el funcionamiento de la iniciativa, dirigidas a los emprendedores y grupos asociativos con el objeto de realizar intercambios de experiencias y fomentar la interrelación en el territorio y en los sectores de actividad.

Los medios para lograr los propósitos del PMO se sustentan en el aprovechamiento de “los recursos humanos, naturales, culturales y económicos que se encuentran instalados en la comunidad, en un marco de equidad y participación social (...) quedando las actividades productivas sujetas a la cultura, tradiciones, recursos e infraestructura existente en el lugar.” (MDS, 2006:33-34). Este énfasis en la descentralización y la promoción de la gestión local democrática, sin disponer, en principio, de recursos propios que apoyen de manera continua el desarrollo de los proyectos, podría haber afectado los resultados del programa debido a que son los gobiernos e instituciones locales los responsables de la implementación y cuentan, generalmente, con recursos limitados para solventar inversiones en infraestructura y comunicaciones, condiciones básicas para insertar proyectos de pequeña y mediana escala en los mercados locales, regionales y/o nacional. Si bien por un lado, con el apoyo de empresas consolidadas y con subsidios suplementarios del gobierno nacional, estableciendo Proyectos Integrales de Desarrollo Local, se han logrado experiencias ejemplares en algunos municipios en el marco del PMO, por otro lado, no están dadas las mismas condiciones en todos los territorios. Desde el Programa se enfatiza el papel vital que ocupa el emprendedor, su motivación y experiencia.

---

<sup>10</sup> En los dos primeros años de funcionamiento del Programa, los beneficiarios debían devolver a través de la donación de bienes o servicios a una entidad de bien público el valor correspondiente al 20% de lo recibido en máquinas, herramientas e insumos.

### ***La ejecución del programa***

Las Organizaciones Administradoras (en adelante, OA) son las organizaciones gubernamentales locales (municipios) y organizaciones no gubernamentales (fundaciones, cooperativas, mutuales), que implementan el Programa, debiendo cumplir con varias responsabilidades, entre ellas: brindar asistencia técnica a los emprendimientos para la elaboración y formulación de Proyectos Productivos, pre-evaluar y elevar los proyectos a la unidad de evaluación para su aprobación definitiva en el MDS, destinar los recursos a la ejecución de las actividades de asistencia técnica y financiera, promover la inserción de los emprendedores en redes productivas dinámicas, brindar asistencia técnica y realizar el seguimiento de los emprendimientos y la evaluación de su desarrollo.

A partir del 2005 la presentación de proyectos de emprendimientos debió formularse en el marco de Proyectos Integrales de Desarrollo Regional acordados entre las OA y el MDS. Hasta ese momento los proyectos de emprendimientos se aprobaban antes de su envío al MDS por actores locales no gubernamentales en la Mesa Local de Actores o Consejos Consultivos Locales (los cuales se habían promovido anteriormente para la gestión participativa del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados).

En algunos casos, la OA no recibía recursos del MDS para financiar la capacitación técnica y seguimiento de los emprendimientos, siendo variable la gestión de apoyo que cada entidad podía brindar. Ciertas OA establecieron acuerdos formales e informales con proveedores e instituciones públicas especializadas para ofrecer capacitación técnica adecuada a las necesidades de cada emprendimiento. Posteriormente, entre dos y tres años después de aprobados los proyectos, el MDS realizó una evaluación directa de cada emprendimiento subsidiado.

### ***Perfil de los beneficiarios***

De acuerdo con el relevamiento realizado en 2006 por el MDS observamos que gran parte de los beneficiarios eran adultos, sumando aproximadamente 70% los mayores de 35 años.

En relación al nivel educativo el 40,6% había asistido a la escuela primaria o la había completado, sumando poco más de 60% los beneficiarios sin escuela secundaria finalizada. En las regiones con mayor índice de necesidades básicas insatisfechas, como el Noreste y el Noroeste, los niveles educativos de los beneficiarios son más bajos que en el resto.

### ***Resultados***

Los resultados del relevamiento realizado por el MDS en 2006 comprueban las debilidades mencionadas arriba, siendo los emprendimientos pre-existentes al programa los que lograron un mejor desempeño. Las diferencias de calificación de los emprendedores tienen un correlato en el desempeño del emprendimiento, siendo más exitosos en términos de mayores ingresos los que poseen miembros con calificación técnica y/o operativa. Casi la mitad de los referentes de los emprendimientos con mayores ingresos poseían un nivel de calificación técnico, más de un 40% calificación operativa, siendo pocos los casos sin calificación. Por el contrario, las iniciativas con menores ingresos tienen la proporción más elevada de referentes con calificación operativa (60%) y apenas superan el 20% los que alcanzaron un nivel técnico, siendo poco menos del 20% los que carecen de calificación.

Las diferencias entre los emprendimientos con mayores y menores ingresos son diversas e incluyen la dimensión productiva, aproximadamente la mitad de los emprendimientos con menores ingresos tuvieron problemas con la producción, frente a menos de un tercio de los referentes de empresas con mayores ingresos.

Una quinta parte del total de emprendimientos en funcionamiento manifestó necesitar recibir capacitación y/o asistencia técnica, en primer lugar relativa al proceso productivo y a la comercialización, en menor medida en temas financieros y, en último lugar, en administración y gestión. Hasta el 2006, antes de la puesta en marcha de los Proyectos Integrales, el Programa disponía de tutores de universidades nacionales, sin embargo la mayoría de los emprendimientos relevados (72%) no recibió ninguna visita de parte de un tutor. Quienes recibieron la visita del tutor manifestaron que fueron asesorados principalmente sobre temas de organización administrativa, comercialización y venta y

organización general del trabajo; en menor medida sobre el manejo de maquinaria y herramientas y temas financieros. El 43% de los emprendimientos recibió asistencia técnica de parte de otras organizaciones, más de un tercio por parte de ONG, más de un cuarto por parte de su municipio y en menor medida por entidades educativas, organismos técnicos e integrantes del propio emprendimiento. La asistencia técnica o capacitación brindada por estas otras organizaciones o terceros se concentró en el manejo de maquinaria y herramientas (42%), organización general del trabajo (39%), comercialización (35%) y, en menor medida, relativa a la organización administrativa (27%) y financiera (17%); con un alto nivel de satisfacción por la ayuda recibida (94%).

Por otra parte, entre 2003 y 2007 sólo 122 grupos asociativos se habrían constituido como cooperativas de trabajo<sup>11</sup> de las más de 60 mil unidades productivas financiadas<sup>12</sup>.

### ***Su implementación en el municipio de Morón***

En el municipio seleccionado de la provincia de Buenos Aires, el PMO fue ofrecido por el área de empleo y economía social, tras la firma de un convenio con el Ministerio en el año 2004, a desocupados y emprendedores asociados que se acercaron al gobierno local por diversos motivos (solicitando un microcrédito o subsidio para capitalizar su emprendimiento, buscando empleo o clientes para sus productos y/o servicios). A quienes poseían un oficio o experiencia en la producción de algún bien se los invitó a participar del programa formando grupos de tres o más personas. Varios grupos se formaron para presentar un proyecto por solidaridad hacia un miembro que deseaba mejorar su situación económica y laboral y poseía un emprendimiento o quería iniciar uno, siendo la asociatividad, en estos casos, un componente periférico del proyecto. La formulación del proyecto llevó varios meses de trabajo a la administración municipal y a los interesados, a

---

<sup>11</sup> INAES, *op.cit.*

<sup>12</sup> Hasta 2006 inclusive se financiaron 62.569 unidades productivas. véase Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. *Resultados de la evaluación de medio término* □: *Plan Nacional Manos a la Obra. estudio cuantitativo*, 2007.

fin de cumplir con todos los requisitos del ministerio. Los funcionarios destinados específicamente a la orientación para la formulación de proyectos autogestivos y asociativos recibieron una capacitación del MDS sobre los lineamientos del PMO y sus requisitos.

La aprobación de los proyectos y entrega de las máquinas, herramientas y materias primas correspondientes se demoró alrededor de dos años, principalmente por el circuito administrativo del MDS que efectúa los controles pertinentes y aprueba el desembolso de las partidas. Para ese entonces, la conformación de algunos grupos había variado, habiendo conseguido empleo varios miembros. Durante el período de espera, desde el municipio se organizaron encuentros con el conjunto de inscriptos a fin de fomentar el conocimiento mutuo, la gestión asociada de compra de insumos e impartir algunas nociones básicas sobre comercialización y costos. En total fueron aprobados cincuenta y siete emprendimientos asociativos productivos y de servicios y un Servicio de Apoyo a la Producción (compuesto por stands para armar una feria de comercialización en la plaza central del municipio). A partir de la entrega de los materiales correspondientes los emprendimientos fueron visitados al menos dos veces al año por tutores del gobierno local durante los primeros años. Asimismo, se brindaron nuevos cursos de comercialización, perfeccionamiento del producto y costos. Frente a la demanda mayoritaria relativa a la dificultad de comercializar la producción se organizó en primer lugar una feria itinerante para todos los emprendedores, que se disponía en plazas o parques durante eventos culturales y fiestas populares. Luego, habiendo modificada la normativa local sobre la comercialización en espacios públicos fue posible constituir una feria permanente, que se ubicó en la plaza central del distrito, funcionando viernes, sábados, domingos y feriados. Luego de un año de recibidos los materiales los emprendimientos fueron visitados por técnicos del Ministerio, quienes verificaron el funcionamiento de los mismos y ofrecieron apoyo, tal como lo hicieron los tutores del municipio. Los emprendimientos textiles contaron con la posibilidad de seguir cursos de perfeccionamiento en la escuela de formación textil del municipio, así como los dedicados a la gastronomía debieron aprobar los requisitos de

bromatología, para lo cual asistieron a talleres ofrecidos por el gobierno local.

### ***Programa Ingreso Social con Trabajo***

Este programa se inició a fines del 2009, siendo administrado desde los municipios aprobados por el MDS de acuerdo a las capacidades de gestión de los gobiernos locales demostradas. El alcance estipulado, en principio, sería de cien mil puestos de trabajo distribuidos en las provincias con mayor riesgo socio-ocupacional. Para ingresar al mismo, las personas deben encontrarse desocupadas, sin percibir ingresos excepto subsidios alimentarios, siendo detectadas y convocadas por los Entes Ejecutores (municipios, provincias, cooperativas o mutuales) y por el MDS. Cada asociado a las cooperativas de trabajo constituidas percibe un ingreso mensual de 1.200\$, y es registrado como monotributista social<sup>13</sup> accediendo a una obra social y seguro de vida a muy bajo costo con aportes subvencionados por el MDS.

Este programa de empleo recupera las experiencias de otros programas anteriores de obra pública realizados por cooperativas de trabajo en convenio con el MDS como Agua+Trabajo, Plan Federal de Vivienda, y el de construcción de Centros Integradores Comunitarios, entre otros. El mismo se propone remarcar el papel de la economía social para el desarrollo social y económico local, resignificando al trabajo y a la comunidad. Por ello, procura comprender capacitación general y específica, la terminalidad educativa, así como organizar espacios y brindar recursos para el fortalecimiento de la práctica cooperativa.

### ***La capacitación***

Por una parte, el MDS plantea una capacitación específica, en oficios relativos a la obra pública, que se llevaría a cabo a través del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad

---

<sup>13</sup> Categoría tributaria exclusiva para emprendedores de la economía social, iniciada a partir del Plan Manos a la Obra.

Social de la Nación, el sindicato de la construcción y otros organismos pertinentes. Para abordar la terminalidad educativa, interviene el Ministerio de Educación de la Nación. Por otra parte, se contempla una capacitación integral que será realizada a través de los Ministerios de Educación, Desarrollo Social, Salud, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; incluyendo temas de salud comunitaria y educación entre otros de interés público. Se ha estipulado que, dependiendo de los convenios marco con los Entes Ejecutores, las cooperativas puedan incorporar como asociado a un orientador, el mismo brindará apoyo diario a los cooperativistas y sus familias como tarea suplementaria a las de obra pública.

En esta línea, se ha creado la Diplomatura de "Operador socioeducativo en economía social y solidaria", a cargo de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) en convenio con el MDS y el ministerio de Educación de la Nación. Esta formación está destinada a los orientadores de las cooperativas del PRIST, constituyendo un programa anual en diversas áreas como salud comunitaria, dirigencia social, pedagogía social, comunicación social y economía social. Los cursos se brindan por regiones de acuerdo a la ubicación de las cooperativas, iniciándose en la Provincia de Buenos Aires. Cada grupo de orientadores es acompañado por un tutor a lo largo del programa, además de los diversos profesores de cada materia.

La realización de las capacitaciones a todos los cooperativistas en sus localidades está sujeta a los convenios marco con los Entes Ejecutores, el MDS y los organismos especializados. Por un lado, existen varias localidades con experiencias de formación en temas de construcción y convenios para formar agentes de salud comunitarios; mientras que por otro lado se desconoce cómo se desarrolla este componente en otras localidades.

A su vez, para inscribir a las cooperativas de trabajo en el organismo que las regula, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES, dependiente del MDS), sus asociados fundadores deben asistir a un curso de dos horas de Información y Capacitación dictado por el mismo organismo. Esta capacitación es introductoria en aspectos legales y administrativos, sus objetivos son: informar a los futuros asociados

acerca de la naturaleza y los beneficios de la cooperación, brindar los fundamentos conceptuales básicos que les permitan discernir en torno a la decisión de asociarse bajo la forma jurídica cooperativa, en conocimiento de las responsabilidades que ella implica y, contribuir en forma indirecta al eficaz desarrollo del movimiento cooperativo<sup>14</sup>.

### ***Perfil de los beneficiarios***

La composición de sus participantes es mayormente joven: la mitad de sus beneficiarios son menores de 30 años, siendo menos del 30% los mayores de 40 años. Los niveles de instrucción dan cuenta de un universo vulnerable en términos educativos: aproximadamente el 21 % no terminó el nivel primario y más del 57% no finalizó la secundaria; por lo que casi el 80% no concluyó lo que actualmente compone la escolaridad básica obligatoria. En conjunto, los participantes de este programa cuentan con menor nivel educativo que los demás monotributistas sociales del país, con un 11% de menor terminalidad educativa.

La mayor parte de los cooperativistas no disponía de oficio u profesión al momento de ingresar al programa (60%). Empero, la desocupación era mayor a un año para el 78% de los inactivos, para el 26% de los desocupados con experiencia laboral y para el 43,4 % de los nuevos trabajadores. La exclusión del mercado de trabajo de más de 6 meses alcanza a una gran parte de los cooperativistas, así como la falta de un oficio u profesión y de terminalidad educativa, demostrando su alta vulnerabilidad socio-ocupacional. Observamos que este programa ha brindado una oportunidad de inserción ocupacional a gran cantidad de jóvenes, siendo para muchos de ellos su primer trabajo formalizado. La población de jóvenes es la más vulnerable globalmente en términos de acceso al empleo decente.

### ***Su implementación en el municipio de Morón***

En el municipio seleccionado se crearon 15 cooperativas de trabajo para realizar obra pública local. Cada cooperativa está compuesta por 60 personas, de las cuales 55 son

---

<sup>14</sup> Resolución INAES N° 2037, 2003

asociados, 1 es orientador del MDS, 2 son capataces de obra y 2 son coordinadores socio-laborales. Se siguieron los criterios de vulnerabilidad social dados por el MDS, enfocados en personas jóvenes y en mayores de 50 años, manteniendo la equidad de género en las cooperativas, considerando la percepción de programas sociales, de empleo y formación. Asimismo, en relación al nivel educativo la elegibilidad fue planteada con hasta secundario incompleto, a fin de brindar una oportunidad conjunta de empleo y capacitación a los sectores en situación de mayor vulnerabilidad.

Las jornadas a cumplir son de 8hs diarias de lunes a viernes, estando cuatro jornadas destinadas a tareas de obra pública y una al fortalecimiento de la cooperativa. Durante esta última jornada se organizan talleres de fortalecimiento grupal y asociativo, incluyendo en su temario: evaluación y planificación de las tareas, resolución participativa de conflictos, desarrollo y cumplimiento del Reglamento Interno de las cooperativas. Asimismo se realizan acciones de formación en: derechos laborales, seguridad e higiene en el trabajo, economía social y empresa cooperativa, orientación ocupacional, salud y problemáticas de género. La capacitación y la organización de la semana laboral en cuatro jornadas de obra y una de reflexión y fortalecimiento han sido diagramadas por el gobierno local sin disponer hasta el momento de apoyo de ningún otro organismo público o privado estipulado por la dirección del MDS. La administración del Municipio ha establecido un compromiso de transparencia, firmando un convenio de monitoreo y evaluación de la implementación del PRIST con una reconocida organización no gubernamental de estudios de políticas públicas.

En el municipio de Florencio Varela se está desarrollando un Taller de Formación de Alfabetizadores y Alfabetizadoras brindado por un proyecto de extensión de la Universidad Nacional de Quilmes para los asociados a las cooperativas del PRIST, en convenio con el MDS y el gobierno local. El taller tiene como objetivo que cada cooperativa participante pueda funcionar como un Centro de Alfabetización local, contribuyendo a la incorporación de de la lectura, la escritura y las matemáticas básicas.

## 5. Conclusiones

Actualmente, la formación es considerada un derecho de los trabajadores y factor de inclusión social y desarrollo individual y colectivo. El acceso a la formación básica, a pesar de ser educación obligatoria y universal, no está garantizada para los sectores más vulnerables de nuestra sociedad; siendo menos accesible y más desigualitaria la formación continua y/o formación profesional. Sobre este círculo vicioso de la vulnerabilidad, con carencias en el empleo y en la formación, operaría la política pública socio-productiva del MDS. Su intervención a través de la economía social podría ser fortalecida por las amplias capacidades de desarrollo que brinda este sector para corregir desequilibrios sociales y económicos, contribuir al desarrollo personal y al interés general. Sin embargo, no se observaría que los emprendimientos asociativos de la primera etapa de la política del ministerio, con el PMO, hayan mejorado sustancialmente su situación económica, siendo los ingresos obtenidos menores al salario mínimo<sup>15</sup>. Los beneficiarios manifestaron atravesar dificultades con el proceso productivo, la administración y la comercialización de sus productos, y, una quinta parte consideró que requerían de mayor formación técnica. La asistencia técnica presenta diversos obstáculos en este programa, que bien pueden deberse a problemas de articulación entre los organismos responsables y a falta de recursos humanos o recursos monetarios para contratar especialistas por parte de las organizaciones administradoras descentralizadas.

Por lo visto, empero la potencialidad de la economía social, sus capacidades (basadas en la construcción de lazos interpersonales fuertes, de una visión compartida, de relaciones horizontales y basadas en la confianza y la cooperación, en el trabajo conjunto) al no ser fácilmente transferibles, se han de adquirir a través de la experiencia. Para los nuevos emprendimientos que se inician dentro de la economía social es fundamental el apoyo de otras organizaciones, en términos tanto monetario, como de infraestructura, y asistencia para la gestión productiva, comercial y, también, de parte de organizaciones de la economía

---

<sup>15</sup> El 67% de los referentes de emprendimientos relevados no obtenía ingresos superiores a los 400\$

social en torno a las cuestiones asociativas y de dirección democrática. Esta cuestión presenta un doble desafío, por un lado integrar e involucrar al sector del cooperativismo tradicional en el desarrollo y fortalecimiento de los nuevos emprendimientos asociativos productivos y, por otro lado, en la generación de mecanismos de enseñanza y aprendizaje de competencias de gestión asociativas y democráticas.

La iniciativa del MDS desde el 2003 se inscribe en un camino transformador, por un lado rompe con el eje asistencialista de la política social del Estado de Bienestar y propone un abordaje productivo y participativo de inclusión social y empoderamiento de los ciudadanos y; por otro lado, diseña estrategias de aplicación descentralizada a través de los gobiernos locales y articuladas con otros ministerios involucradas en la temática de trabajo, educación, salud y desarrollo local. Sin embargo, las herramientas y recursos dispuestos; y la no determinación y/o especificación de los convenios por parte del MDS entre los entes ejecutores locales y los organismos de capacitación (sobre todo en el caso del PRIST); dejan espacios indefinidos cuyo desarrollo exitoso depende de los recursos, capacidades de gestión y de articulación que tengan los ejecutores locales, ya sean gobiernos municipales o entidades privadas de bien público. Por ejemplo, observamos avances en la formación y educación básica en el municipio de Florencio Varela a través de convenios con la Universidad de Quilmes, pero esta articulación se basa probablemente en una trayectoria de articulación entre las instituciones, en sus capacidades de gestión y co-construcción. Por tanto, nos preguntamos ¿cómo replicar esta experiencia en otras localidades a fin de reducir las desigualdades en torno a la capacidad de gestión de los Entes Ejecutores que podrían afectar las oportunidades de capacitación, de formación profesional y de terminalidad educativa de los asociados a las cooperativas?

A partir de los resultados del PMO se ha demostrado que los emprendimientos con mejor desempeño (medido en ingresos), los llamados “sustentables”, son los que cuentan con emprendedores con experiencia en la actividad y mayor calificación. Siendo una de las debilidades del PMO la corta duración estimada de las tutorías (y su baja cobertura) a nivel nacional, así también la no programación de capacitaciones permanentes para todos los

emprendedores, el desempeño y continuidad de los emprendimientos depende en parte de los recursos que los organismos ejecutores dispongan. Por ejemplo, hemos observado en el municipio estudiado que los emprendimientos textiles y gastronómicos fueron mejor acompañados que otros, debido a la infraestructura de recursos humanos e institucionales construida a lo largo de los años por la gestión local. Sin embargo, la falta de subsidios suplementarios o de financiamiento posterior a la entrega del subsidio de máquinas e insumos para los emprendedores, tanto por parte del MDS como del gobierno local, acentúa la debilidad propia de todo emprendimiento en su ciclo inicial del negocio, en el caso del PMO. En el caso de este programa, señalamos que habrían existido dificultades para consumir compromisos con otros actores que operan en el mercado, como el Ministerio de Economía, el Ministerio de Trabajo, sindicatos, empresas con fines de lucro y cooperativas, que podrían haber sido fructíferas para el desempeño de los emprendimientos productivos subsidiados.

La política educativa de la década de 1990 no sentó buenas bases para el desarrollo individual y colectivo, tal como podemos comprobar al señalar que gran parte de los participantes jóvenes de los dos programas reseñados no terminaron la educación básica, factor importante para favorecer la adquisición de capacidades de gestión y administración de un emprendimiento. Por su parte, el PRIST reconoce las carencias educativas de la población vulnerable e intenta resolverlas junto a una actividad laboral cooperativa, siendo un buen comienzo para abordar la cuestión en pos de una mejor inclusión social y laboral (aunque aún se desconozcan mecanismos definidos e igualitarios para todas las localidades participantes). Asimismo, la posibilidad de contar con orientadores en las cooperativas del PRIST y de un programa de extensión universitario especializado, fortalece el proceso de construcción de un colectivo asociativo. Consecuentemente, observamos que, en líneas generales, la capacitación y la educación son consideradas por el PRIST no como un bien individual sino como un bien público (que promueve el desarrollo comunitario) y como un derecho humano; además de una herramienta fundamental para el desempeño laboral.

Por otra parte al no disponer de información sobre el nivel de calificación de los asociados y de los trabajadores de las cooperativas a nivel nacional, como tampoco sobre sus necesidades de capacitación y formación para el trabajo, se presenta como un reto para todo el cooperativismo la formación y la calificación de los trabajadores y cooperativistas. Conocer estas necesidades y el estado de situación permitiría realizar una evaluación del sector cooperativo y emprender acciones estratégicas de formación para el trabajo que integren al movimiento cooperativo con las cooperativas y grupos asociativos de los programas del MDS. De esta manera se podrían fortalecer las relaciones entre el movimiento cooperativo de larga data con las nuevas cooperativas y grupos asociativos que nacieron en vínculo con el MDS y otros ministerios, a fin de establecer un partenariado entre “socios sociales”: los ministerios de trabajo, educación y desarrollo social, las entidades representativas de las cooperativas, los sindicatos y las universidades. De esta forma se podrían multiplicar los resultados de la política de formación iniciada con el Diploma para orientadores y los talleres de formación de alfabetizadores dirigidos a los cooperativistas del PRIST.

Finalmente, entendemos que el bajo número de cooperativas constituidas dentro del PMO daría cuenta de que la capacitación y asistencia de las entidades responsables aún si fuera continua, como en el caso del municipio analizado, no ha logrado operar como una herramienta que capitalice las condiciones existentes en pos de la cooperativización de los grupos asociativos. Ahora bien, ¿el establecimiento de una acción estratégica de los representantes del cooperativismo (las federaciones y confederaciones), en asociación con los ministerios y los gobiernos locales involucrados, podría aumentar el grado de cooperativización? Es decir, nos preguntamos si la acción articulada de actores socios sería una modalidad más eficaz para fortalecer a los emprendimientos que se inician en la economía social en nuestro país.

## **6. Bibliografía**

CHAVES, R.; DANIELÈ DEMOUSTIER, JOSÉ LUIS MONZÓN, ENZZO PEZZINI, ROGER SPEAR Y BERNARD THIRY (2001), “Conclusiones y recomendaciones”, en Chaves, R.; Danièle Demoustier, José Luis Monzón, Enzo Pezzini, Roger Spear y Bernard Thiry (dir.) *Economía Social y Empleo en la U.E.*, CIRIEC-ESPAÑA.

CHAVES, R. y J.L. MONZON (2000), “Políticas públicas”, en Rafael Chaves et al. (directores) *Economía Social y Empleo en la Unión Europea*, CIRIEC-España.

BARASATIAN, S. (2008), “La disminución del desempleo y su incidencia en las políticas de formación”, *Revista de TRABAJO*, año 4, número 5, nueva época.

FREYSSINET, J., (1994), "Las políticas de empleo y su evaluación en Europa Occidental". *Documento de Trabajo* N° 4, PIETTE- CONICET, Buenos Aires.

GANDULFO, A. (2006), “La consolidación del Plan de Desarrollo Local y Economía Social ‘MANOS A LA OBRA’”, en 2º Seminario *El desarrollo local y la economía social desde la perspectiva de la integración regional. Aportes de la universidades del Mercosur*, Dirección de Fortalecimiento de Espacios Asociativos de la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMÍA SOCIAL (INAES) (2008), *Las Cooperativas y las Mutuales en la República Argentina: reempadronamiento Nacional y censo económico sectorial de cooperativas y mutuales*, coordinado por Carmen Báez, 2º Edición, Buenos Aires.

LEITE, E. Monteiro (1996), *El rescate de la calificación*, Cinterfor, Montevideo.

MENDELL, M. (2007), “La co-producción de políticas sociales en Québec: el caso de la economía social”, en M. VUOTTO (coord.), *La co-construcción de políticas en el campo de la economía social*, Prometeo, Buenos Aires.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2010), *Distribuidor Programa de Ingreso social con Trabajo: Provincias Argentinas*, disponible en línea: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/ArgentinaTrabaja/4.%20Distribuidor%20Ingreso%20Social%20con%20Trabajo.%20Provincias.pdf>

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2007), *La construcción pública del Desarrollo Local. La experiencia del Plan Nacional Manos a la Obra, 2006*, MDS, PNUD, Buenos Aires

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2006), “Lineamientos de Políticas Sociales”, *cuaderno n° 1*, Buenos Aires.

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, SUBSECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN TÉCNICA Y ESTUDIOS LABORALES (MTESS) (2007), “Políticas de formación, empleo y productividad”, Reunión técnica *El papel de la formación profesional en la productividad, el empleo y el desarrollo en América Latina y el Caribe*, Salvador, Bahía, setiembre de 2007.

SLADOGNA, Mónica G. (2008), “Las condiciones para el conocimiento productivo”, *Revista de Trabajo Nueva época*, n° 5, año 4, Buenos Aires: MTESS.

SPNIOSA, M. y J. TESTA (2009), “La enseñanza profesional en La Argentina. Entre el voluntarismo y el aislamiento en la búsqueda de un país posible”, *Formation et Emploi*, N° 107. Marsella : CEREQ.

TANGUY, L. (2008), « La recherche de liens entre la formation et l’emploi : une institution et sa revue – Un point de vue », *Formation emploi*, n° 101, enero-marzo. Disponible en línea URL: <http://formationemploi.revues.org/index57.htm>