Economía Social y su impacto en la generación de empleo

CLAVES PARA UN DESARROLLO CON EQUIDAD EN AMÉRICA LATINA

Estudios referidos a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España y Uruguay

Dirigido por José Luis Monzón Campos

fundIBes
Fundación Iberoamericana de Economía Social

Universitat de València
Institut Universitari d'Economia Social i Cooperativa

lafundació
universitatdevalència

Coordinado por Mario Radrigán Rubio
Con la colaboración de Catalina Careaga

EDITA

FUNDIBES
Fundación Iberoamericana de Economía Social
C/ Vallehermoso, 15-1º
28015 MADRID
Tel. 91 593 18 32

PATROCINA

Fundació General de la Universitat de València
c/ Amadeu de Savoia, 4
46010 VALENCIA
Tel. 96 353 10 63

PORTADA

Visualco
Barón de Cárcer, 48-3L
46001 VALENCIA
Tel. 96 394 16 92

IMPRESIÓN

Gráficas Papallona
Pío XI, 40-BJ
46014 VALENCIA
Tel. 96 357 57 00

MAQUETACIÓN

Sergio Rubio

ISBN

978-84-934817-5-9

DEPÓSITO LEGAL

V-751-2010

ÍNDICE

Prólogo. Por **José Luís Monzón Campos** 7

Informe introductorio. Por **José Mª Pérez De Uralde** 9

Informe diagnóstico nacional de la República Argentina. Claves para un desarrollo con equidad en América Latina - República Argentina. Por **Mirta Vuotto** 25

Informe diagnóstico nacional de Brasil. Por **Paulo Peixoto de Albuquerque** 109

Informe diagnóstico nacional de Chile. Claves para un desarrollo con equidad en América Latina – El caso de Chile. Por **Mario Radrigán, Cristina Barría, Luis Hernández** y **Andrés Lagarrigue** 165

Informe diagnóstico nacional de Colombia. Por **Ricardo Davila L. De G.** y **Felipe Medina** 235

Informe diagnóstico nacional de España. La Economía Social y el empleo en España. Por **José Luís Monzón Campos** y **José Mª Pérez De Uralde** 319

Informe diagnóstico nacional de Uruguay. La Economía Social en Uruguay y su impacto en el empleo. Por **Juan Pablo Martí, Melina Romero** y **Victoria Mendez** 363

PRÓLOGO

Con la presente publicación se concluye el proyecto impulsado por la Fundación General de la Universitat de València y ejecutado por la Fundación Iberoamericana de la Economía Social (FUNDIBES) para elaborar un estudio sobre el papel que la Economía Social puede desempeñar en la generación de empleo y en la consolidación de una sociedad más justa y equitativa en Iberoamérica. Este libro, que he tenido el privilegio de coordinar, se ha centrado en el análisis de la realidad económica desde la perspectiva del empleo y de la Economía Social en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Uruguay y España.

La satisfacción que produce concluir con éxito la realización de un proyecto de estas características tiene, en este caso, el valor añadido de comprobar el efecto multiplicador del mismo. La Universitat de València, a través de su Instituto Universitario de Economía Social y Cooperativa (IUDESCOOP) ha puesto en pié un ambicioso proyecto para consolidar un espacio iberoamericano común de la Economía Social. Dicho proyecto, concretado en el Observatorio Iberoamericano del Empleo y de la Economía Social (OIBESCOOP) es ya una realidad que se está afirmando gracias al concurso de diversas instituciones, públicas y privadas: la Universitat de València, la Generalitat Valenciana, el CIRIEC-España, FUNDIBES, el CEPES y la Universidad de Santiago de Chile. En este sentido cabe decir que el libro que ahora presentamos, no solo no constituye un punto final sino que supone un excelente motor de acompañamiento para el programa de actuación de las instituciones precitadas en Iberoamerica.

Este libro ha sido posible gracias al generoso esfuerzo de excelentes profesionales: los autores de los informes nacionales, Mirta Vuotto, Paulo Albuquerque, Luis Hernández, Ricardo Dávila y Juan Pablo Martí; el coordinador iberoamericano, Mario Radrigán y el Director Ejecutivo del proyecto, José María Pérez de Uralde. Trabajar con ellos ha sido una tarea verdaderamente gratificante y un estímulo para continuar caminando juntos por estos senderos.

José Luís Monzón Campos
Catedrático de Economía Aplicada
de la Universitat de València (IUDESCOOP)
Presidente del CIRIEC-España

INFORME INTRODUCTORIO

Por
José Mª Pérez De Uralde
Director de FUNDIBES
Director Ejecutivo del Proyecto

En septiembre de 2008 se firmaba en Valencia (España) un Convenio de Colaboración entre la Fundación General de la Universidad de Valencia(FGUV) y la Fundación Iberoamericana de la Economía Social(FUNDIBES) para la ejecución de un proyecto sobre *"Economía Social y su impacto en la generación de empleo. Claves para un desarrollo con equidad en América Latina"*.

El acto formal de la firma tuvo lugar en el Salón de Actos del Colegio Mayor Rector Peset de la Universitat de València. Representando a la FGUV intervino el Rector Magnífico de dicha Universidad, Dr. Francisco Tomás Vert, por parte de FUNDIBES su Presidente, Dr. Rafael Calvo Ortega y el Director General del Proyecto y Presidente de CIRIEC-España, el Catedrático de Economía de la Universidad de Valencia Dr. José Luís Monzón Campos. Coincidía dicho acto de firma con la inauguración de la primera actividad programada en el Proyecto, el Seminario Internacional sobre Economía Social y Empleo a celebrar durante los días 29 y 30 de ese mes de septiembre de 2008. Por ello asistieron como testigos de excepción el Director del IUDESCOOP, Dr. Rafael Chaves Avila y el Conseller de Inmigración y Ciudadanía de la Generalitat de València, D. Rafael Blasco Castany. También los participantes en el Seminario Internacional que daba entonces comienzo.

El proyecto ya concluido ha tenido como objetivo principal poder realizar un estudio colectivo sobre 5 países de América Latina (Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Uruguay), así como España, acerca de la realidad, aportes y proyecciones de la economía social y cooperativa como un actor en la generación de empleo de calidad en la región. La elaboración de las pautas básicas del mismo y los análisis y trabajos previos son obra del Coordinador en América Latina de este Proyecto, el profesor de la Universidad de Santiago de Chile **Dr. Mario Radrigán Rubio**.

El tema del desempleo, el subempleo y la mala calidad de las condiciones del trabajo sigue siendo una temática relevante para la mayor parte de los países de la región iberoamericana, y especialmente dramática para los países de América Latina. Es por ello que de forma sistemática y permanente en el tiempo, en diversos países de la región las entidades de la economía social (cooperativas, mutuales, fundaciones y asociaciones sin fines de lucro, entre otras), se presentan como una herramienta eficaz para la solución de los problemas del empleo.

Sin embargo, en muchas ocasiones no se dispone la información suficiente y en la oportunidad necesaria para que, tanto las administraciones públicas orienten sus decisiones y recursos de forma consistente a esta realidad, y tampoco los propios actores interesados en ensayar este tipo de forma empresarial tengan a su alcance la información necesaria para ello.

Es por eso que el presente proyecto se ha orientado específicamente a realizar un levantamiento diagnóstico común para los 5 países ya señalados, así como en España, con énfasis en sus conclusiones y recomendaciones para las políticas públicas, la realización de tres seminarios internacionales en Argentina, Chile, y Uruguay, la edición de una publicación colectiva con los resultados, así como su difusión en el Portal del Observatorio Iberoamericano del Empleo y la Economía Social y Cooperativa (OIBESCOOP) de la Universitat de Valencia.

El proyecto tiene como ámbito de aplicación 5 países de América Latina, que con base en su relevancia en el tema como por su diversidad institucional, pueden servir de modelos en el campo de la generación de empleo a través de la economía social: Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Uruguay.

Cabe destacar que este proyecto es complementario a una iniciativa presentada a la Generalitat Valenciana, y aprobado en sus partidas correspondientes a la cooperación para el desarrollo, y que ha tenido por objetivo sentar las bases de un Observatorio Iberoamericano del Empleo y la Economía Social, en el cual tendrá su principal vía de difusión los resultados del proyecto que se presenta en esta ocasión.

ANTECEDENTES

Con base en los trabajos desarrollados por FUNDIBES y coordinados por el Dr. Mario Radrigán se establecieron algunos antecedentes para este proyecto. Se pueden sintetizar del siguiente modo:

Si bien una parte de los efectos de la crisis económica de fines de los años 90 se logró detener, y comenzar a revertir en el primer lustro de la nueva década de los 2000, en América Latina la situación del desarrollo social y económica siguió siendo muy delicada, especialmente en aquellos países de menor desarrollo.

La aseveración anterior da cuenta de dos de los grandes fenómenos que afectan a la región latinoamericana (desde México en el norte hasta Argentina y Chile por el sur). Por una parte, la gran heterogeneidad entre los países y las subregiones, que muestra una variabilidad muy alta en casi todos los indicadores clásicos del desarrollo económico y social: PIB, empleo, tasas de crecimiento, salud, educación, calidad del empleo, etc…Por otra parte, el segundo fenómeno es la alta inestabilidad de los procesos vividos en cada

país, que sufre crisis cíclicas y vaivenes muy pronunciados en sus parámetros de desarrollo socio-económico, que frecuentemente no permiten generar un ciclo de crecimiento con estabilidad que asegure la superación definitiva de atrasos y pobreza.

En este escenario la situación de pobreza y pobreza extrema siguen siendo muy elevados y altamente preocupantes. Según los antecedentes de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe, CEPAL[1], el año 2005 el 39,8% de la población de la región vivía en condiciones de pobreza, lo que significa un total de 208 millones de personas sobre una población total de 522 millones de personas. Y un 15,4% lo hacía en condiciones de indigencia o pobreza extrema, lo que significa un total de 81 millones de personas.

Si bien estas cifras mostrarían un signo positivo si se las compara con los datos del año 2002, en que el porcentaje de pobreza era igual a 44% (con 221 millones de personas pobres) y un porcentaje de extrema pobreza del 19,4% (con 97 millones de indigentes), según datos de la misma CEPAL, hay que tener en cuenta que los datos al año 2005, son en términos porcentuales muy similares a los del año 1980: 40,5% para el nivel de pobreza y 18,6% para la extrema pobreza, con el dato agravante que en términos de población total los datos eran para el año 1980 de 136 millones de pobres y 62 millones de extremadamente pobres.

En síntesis, si bien en la primera mitad de los años 2000 se ve un retroceso de la pobreza, esta no significa que se este claramente mejor que hace 25 años, lo que habla de uno de los problemas de los procesos de desarrollo en América Latina, que es su carácter de avances y retrocesos permanentes.

Por otra parte, tenemos en la mira el fenómeno de la heterogeneidad interna entre los países de la región, en donde según se puede apreciar en el cuadro nº 1, se dan situaciones extremas para el caso del nivel de pobreza entre Honduras con un 74,8% de población pobre y la situación de Chile con 18,7%, pasando por situaciones intermedias como el caso de Brasil con 36,3%.

1. Ver CEPAL. 2006. Panorama Social de América Latina 2006. CEPAL, Santiago de Chile, pág. 5.

Cuadro nº 1
Personas en Situación de Pobreza en 18 países de América Latina
(1998/1999 y 2003-2005 en porcentajes)

País	1998-1999			2003-2005		
	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia
Argentina	1999	23,7	6,6	2005	26,0	9,1
Bolivia	1999	60,6	36,4	2004	63,9	34,7
Brasil	1999	37,5	12,9	2005	36,3	10,6
Chile	1998	23,2	5,7	2003	18,7	4,7
Colombia	1999	54,9	26,8	2005	46,8	20,2
Costa Rica	1999	20,3	7,8	2005	21,1	7,0
Ecuador	1999	63,5	31,3	2005	45,2	17,1
El Salvador	1999	49,8	21,9	2004	47,5	19,0
Guatemala	1998	61,1	31,6	-	-	-
Honduras	1999	79,7	56,8	2003	74,8	53,9
México	1998	46,9	18,5	2005	35,5	11,7
Nicaragua	1998	69,9	44,6	-	-	-
Panamá	1999	25,7	8,1	2005	33,0	15,7
Paraguay	1999	60,6	33,8	2005	60,5	32,1
Perú	1999	48,6	22,4	2004	51,1	18,9
Rep. Dominicana	2000	46,9	22,1	2005	47,5	24,6
Uruguay	1999	9,4	1,8	2005	18,8	4,1
Venezuela	1999	49,4	21,7	2005	37,1	15,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

Específicamente en materia de empleo la situación general de la zona de América Latina presenta un panorama poco alentador, aunque también en los últimos cinco años se viene presentando un panorama de lenta pero sostenida recuperación.

Según los antecedentes que entrega la Organización Internacional del Trabajo, a través de su Oficina Regional para la América y el Caribe, [2], al primer semestre la región presentaba una tasa de desocupación urbana de un 9,6% tomando una muestra de 9 países, que es un 1,3% menor a la tasa de igual período del año 2004, que era de un 10,9%.

En términos absolutos esta tasa representaba un total de 18,3 millones de personas sin empleo al primer semestre del año 2005.

2. OIT. 2005. Panorama Laboral 2005. América Latina y el Caribe (Avance Primer Semestre). OIT, Lima, Perú, pág. 14.

Nuevamente se puede constatar la alta heterogeneidad a nivel de los países de la región, en el tema del desempleo, pues en términos porcentuales se da una diferencia entre la situación de México con un 3,8 de desempleo para el año 2004 y la de Colombia con la tasa más alta con un 15,4%, según se muestra en cuadro nº 2 siguiente:

Cuadro nº 2
Tasas de Desempleo en una Selección de Países de América Latina
(Período 2003-2004)

País	Año	Tasa Desempleo
Argentina	2004	13,6
Bolivia	2003	9,2
Brasil	2004	11,5
Chile	2004	8,8
Colombia	2004	15,4
Costa Rica	2004	6,7
Ecuador	2004	8,6
El Salvador	2004	6,5
Honduras	2004	8,0
México	2004	3,8
Panamá	2004	14,0
Paraguay	2004	10,0
Perú	2004	9,4
Rep. Dominicana	2003	17,7
Uruguay	2004	12,9
Venezuela	2004	15,1

Fuente: OIT, en base a encuesta de hogares de cada país.

Complementariamente al dato anterior de las tasas de desempleo en diversos países de la región, un dato significativo para evaluar la situación del empleo y su calidad es el porcentaje del empleo informal en relación al empleo formal. Esta variable sigue siendo muy preocupante, pues tiene un impacto directo en los sistemas y coberturas de la seguridad social, como también la calidad y seguridad en el empleo.

Para los diez países en los cuales existe información la situación es la siguiente:

Cuadro nº 3
Empleo Formal vs. Empleo Informal en América Latina
(En porcentajes)

País	Empleo Informal	Empleo Formal
Argentina	48,0	52,0
Bolivia	67,7	33,3
Brasil	40,6	59,4
Chile	37,9	62,1
Colombia	45,7	54,3
Costa Rica	41,2	58,8
Ecuador	55,6	44,4
El Salvador	51,8	48,2
Honduras	57,6	42,4
México	38,4	61,6
Nicaragua	54,4	45,6
Panamá	36,0	64,0
Paraguay	58,1	41,9
Perú	52,7	47,3
Rep. Dominicana	47,0	53,0
Uruguay	39,1	60,9
Venezuela	38,6	61,4

Fuente: OIT, en base a encuesta de hogares de cada país.

La simple revisión de estos antecedentes básicos nos indican la íntima relación existente entre los niveles de pobreza, la situación del empleo y de la calidad del empleo en diversos países de América Latina, que refuerza la indicación que la necesidad y posibilidad de contar con un empleo digno y lo más estable posible es una variable fundamental para el mejoramiento de la calidad de vida.

CONTENIDO DEL PROYECTO

En virtud de lo dicho hasta ahora, se establecieron los siguientes objetivos para este Proyecto:

a) Realizar un levantamiento de información que permita apreciar el rol y aportes de las entidades de economía social a la generación de empleo, las políticas públicas relativas a esta materia y las principales dificultades que tienen las entidades de la economía social, especialmente las cooperativas de trabajo para el cumplimiento de sus objetivos.

b) Promover un debate entre los diversos actores relevantes de los países involucrados, tanto públicos como privados, acerca del rol de las empresas de la economía social en la generación de empleo. Todo ello mediante tres seminarios nacionales en Argentina, Chile, y Uruguay, así como un Seminario Internacional en Valencia (España)
c) Difundir los resultados obtenidos tanto a nivel de documentos escritos como en Internet.

Para la ejecución del proyecto se constituyó un **Comité Director** integrado por el Catedrático de la Universitat de Valencia D. José Luis Monzón Campos como Director General del proyecto; el Director de FUNDIBES, D. José María Pérez de Uralde, como Director Ejecutivo del proyecto, y el profesor de la Universidad de Chile D. Mario Radrigán como coordinador local del proyecto para Iberoamérica.

SEMINARIO INTERNACIONAL

Cumpliendo con este programa de acciones se celebró, en los días antes señalados de 29 y 30 de septiembre de 2008, el *SEMINARIO IBEROAMERICANO sobre Economía Social y Empleo*, en la Universitat de Valencia (Colegio Mayor Rector Peset). Este Seminario contó con la intervención directa de 26 ponentes de 19 países de Iberoamérica, incluidos España y Portugal. Por un lado, los responsables de los 6 trabajos nacionales previstos en el Proyecto expusieron un resumen del estado de sus trabajos ya en fase de conclusión. Además, se contó con la intervención del Presidente de la Mutualidad Española "La Divina Pastora", Don Armando Nieto Ranero, quien introdujo el debate sobre el Mutualismo, Empleo y Políticas Públicas en Iberoamérica a través de una ponencia.

Parte importante del Seminario fue el dedicado al Observatorio Iberoamericano del Empleo y de la Economía Social y Cooperativa –OIBESCOOP-. Este Observatorio, residenciado en la Universitat de Valencia a través del IUDESCOOP, es una herramienta esencial en la tarea planteada en el presente proyecto y en la configuración definitiva de un espacio iberoamericano común de la Economía Social.

Por último, el Seminario desarrolló una sesión de trabajo en la que 17 ponentes de 17 países de Iberoamérica comunicaron a los asistentes la perspectiva de cada realidad nacional en lo que se refiere a la Economía Social y al empleo como elemento de desarrollo económico y social.

El balance de esta acción es altamente positivo, puesto que se han reunido en sesiones de trabajo a investigadores de 19 países, representando a otras tantas universidades y centros especializados. Los distintos trabajos presentados han sido incorporados para su conocimiento general en la web del OIBESCOOP.

Gracias a este Seminario se ha podido apreciar, desde plurales perspectivas estrictamente académicas, y de un modo seguramente sin precedentes, el estado de la Economía Social y su relación con el empleo en Iberoamérica.

El Programa desarrollado en este primer *"SEMINARIO IBEROAMERICANO SOBRE ECONOMÍA SOCIAL Y EMPLEO. Papel y aporte de los actores de la Economía Social y Cooperativa en el espacio iberoamericano. Empleo, políticas públicas y desarrollo local"*, fue el siguiente:

PROGRAMA

Lunes día 29 de septiembre

10.00h. Inauguración del Seminario con las intervenciones de**:**

D. Rafael Chaves Ávila. Director del IUDESCOOP
D. José Luis Monzón Campos. Presidente de CIRIEC-España
D. Rafael Calvo Ortega. Presidente de FUNDIBES.
D. Rafael Blasco Castany. Conseller de Inmigración y Ciudadanía.
D. Francisco Tomás Vert. Rector Magnífico de la Universitat de València

11.00h. Firma del Convenio de Colaboración entre la Fundación General de la Universitat de Valencia (FGUV) y la Fundación Iberoamericana de la Economía Social (FUNDIBES).

Pausa café

11.30h. Sesión de presentación de los trabajos sobre el Proyecto "Economía Social y su impacto en la generación de empleo. Claves para un desarrollo con equidad en América Latina".

Intervienen:
Dña. Mirta Vuotto - Argentina
D. Paulo Albuquerque - Brasil
D. Luis Hernández - Chile
D. Ricardo Dávila - Colombia
D. José Mª Pérez de Uralde - España
D. Juan Pablo Martí - Uruguay

Modera: D. Mario Radrigán.
Coloquio

13.45h. Almuerzo.

16.30h. Sesión de Trabajo sobre Mutualismo, empleo y políticas públicas en Iberoamérica.

Ponencia introductoria a cargo de D. Armando Nieto Ranero, Presidente de la Mutualidad española La Divina Pastora.
Coloquio. Modera: D. Rafael Calvo Ortega. Presidente de FUNDIBES.

18.00h. Proyecto OIBESCOOP: Presentación. Objetivos. Análisis. Propuestas.

Intervienen:
D. José Luis Monzón
D. Rafael Chaves
D. Mario Radrigán
D. José Juan Cabezuelo

Debate entre los miembros del OIBESCOOP. Modera: José Mª Pérez De Uralde.

20.00h. Fin de la Sesión

Martes día 30

10.00h. Sesión de trabajo de los miembros de la Red OIBESCOOP. Perspectivas nacionales.

Intervienen:
Dª. Silvina Lais Puzino, Instituto Argentino de Economía Social, INAES, Argentina
D. Alejandro Mercado, Universidad Católica de Bolivia, Bolivia
D. Leandro Morais, Universidad de Campinas, Brasil
D. Ricardo Dávila, Pontificia Universidad Javeriana de Colombia, Colombia
Dª. Dalia Borge y Dª Mayela Cubillo, Universidad de Costa Rica, Costa Rica
Dª. Beatriz Díaz, Universidad de La Habana, Cuba
D. Luis Hernández, Universidad de Chile, Chile
D. Rubén Flores, Universidad Católica de Quito, Ecuador

Modera: Rafael Chaves Ávila

11.45h. Pausa

D. Fernando Guerrero, Universidad de El Salvador, El Salvador
D. Rafael Chaves, IUDESCOOP-Universidad de Valencia, España
Dª. Margarita Oseguera, Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Honduras
D. Juan José Rojas, Universidad Autónoma de Chapingo, México
Dª Leticia Carossini, Universidad Nacional del Paraguay, Paraguay
Dª. Margarida Antunes, Universidad de Coimbra, Portugal
D. Juan A. Japa, Consejo Nacional de Cooperativas de la República Dominicana, República Dominicana
D. Milton Torrelli, Universidad de la República, Uruguay
Dª. Madeleine Richer, Universidad de Maracaibo, Venezuela

Modera: José Mª Pérez de Uralde

13.30h. Fin de la Sesión y del Seminario.

Clausuran:
D. Rafael Chaves Ávila
D. José Luis Monzón Campos
D. Rafael Calvo Ortega

14.00h. Almuerzo.

SEMINARIOS NACIONALES EN ARGENTINA, CHILE Y URUGUAY

Siguiendo con el cumplimiento de las fases establecidas en el proyecto se celebraron tres Seminarios Nacionales:

1. Seminario en Santiago de Chile

Durante los días 6 a 9 de noviembre se celebró en la ciudad de Santiago de Chile el primer Seminario que fue coordinad por el Dr. Radrigán Rubio. En el mismo intervinieron, entre otros, José Luís Monzón Campos y José María Pérez de Uralde, Director General y Director Ejecutivo respectivamente, del Observatorio Iberoamericano del Empleo y la Economía Social, OIBESCOOP y responsables de este proyecto patrocinado por la Fundación General de la Universidad de Valencia.

Este Seminario permitió mantener diversas reuniones de trabajo, tanto con autoridades del sector público, por ejemplo con el Sr. Ignacio Cienfuegos, Jefe del Departamento de Cooperativas del Ministerio de Economía, y parte de su equipo de colaboradores, así como con dirigentes del sector cooperativo, como por ejemplo los Sres. Jorge Valenzuela y Carlos Arratía, Presidente de la Confederación General de Cooperativas, CONFECOOP, y Presidente de la Federación de Cooperativas de Trabajo de Santiago respectivamente. En estos encuentros se analizó la situación del sector de Economía Social y Cooperativa en Chile, y los proyectos de colaboración en el marco de las actividades del OIBESCOOP y en la temática específica del presente proyecto.

El viernes 7 de noviembre tuvo lugar el Seminario Internacional *"Economía Social y Empleo"*, el cual contó con la asistencia de más de 80 personas, y se realizó en el Salón de Conferencias del Ministerio de Hacienda de Chile.

En esta actividad además hizo uso de la palabra el Sr. Ignacio Cienfuegos en su calidad de Jefe del Departamento de Cooperativas, el Sr. Pedro Narvarte, Prorrector de la Universidad de Santiago de Chile y el Sr. Jorge Valenzuela, Presidente de la Confederación General de Cooperativas de Chile.

Se presentó también por parte del profesor Mario Radrigán el estudio sobre el *"Rol de la Economía Social en la Generación de Empleo en Chile"*, iniciativa desarrollada en el marco del acuerdo entre la Fundación General de la Universidad de Valencia y la Fundación Iberoamericana de la Economía Social.

Como fruto del debate generado, en este Seminario se identificaron diversas líneas de profundización tanto en el estudio sobre la Economía Social en Chile, como las urgencias de una actuación más integrada de los actores propios de la Economía Social para lograr tener un impacto mayor en el ámbito de las actuaciones públicas como en la interlocución con otros actores sociales.

También se ha configurado un grupo relevante en el seno de las universidades de Chile y Santiago de Chile que en colaboración con este proyecto han establecido un programa de trabajo conjunto sobre el específico tema de la economía social, el empleo y el desarrollo local. Mucho tiene que ver con esta colaboración la sesión desarrollada en la Universidad de Chile con dichos grupos de investigadores.

2. Seminario en Buenos Aires (Argentina)

La intervención en Argentina se desarrolló en dos actos principales. Por un lado, el día 10 de noviembre se presentó el presente proyecto en el marco de la inauguración de la nueva sede del Instituto Argentino de Investigación en Economía Social -IAIES- (sección argentina del CIRIEC).

A este acto acudieron unas 100 personas representantes del sector cooperativo y de la economía social argentina, también responsables gubernamentales de la administración federal y de la provincia de Buenos Aires, así como, una amplia representación de estudiosos y universitarios. Se abordaron, en el marco de la presentación del proyecto OIBESCOOP, los aspectos esenciales de los trabajos sobre *"Economía Social y Empleo"* que se estaban desarrollando al amparo del patrocinio de la Fundación General de la Universidad de Valencia.

Por su parte se celebró el día 11 de noviembre en la Facultad de Economía de la Universidad de Buenos Aires el *Seminario sobre Economía Social, Empleo y Desarrollo Local* a cargo de Monzón Campos, Pérez de Uralde y la profesora Vuotto, autora del trabajo sobre Argentina desarrollado en el marco de este proyecto. Cerca de un centenar de asistentes participaron en dicho Seminario entre profesores, alumnos, representantes gubernamentales y de instituciones financieras.

3. Seminario en Montevideo (Uruguay)

Durante los días 13 y 14 de noviembre tuvieron lugar dos Seminarios en la ciudad de Montevideo y un tercero en la ciudad de Canelones.

A la celebración de estos Seminarios le precedieron una serie de reuniones con el objeto de presentar tanto el proyecto OIBESCOOP como el específico proyecto desarrollado con la Fundación General de la Universidad de Valencia. La primera de ellas fue en la sede de la Confederación Uruguaya de Cooperativas -CUDECOOP- con su presidente Sr. Alvariño y el Comité Ejecutivo de la confederación. Más tarde se mantuvo una amplia reunión en el seno del Parlamento uruguayo con el Presidente de la Comisión Especial de Marco Cooperativo, diputado Eduardo Brenta, e integrantes de los grupos parlamentarios. Más tarde los Sres. Monzón Campos y Pérez de Uralde, acompañados por el

Presidente de la Comisión Honoraria de Cooperativismo de la Presidencia de Gobierno, con el Ministro de Trabajo y Seguridad Social D. Eduardo Bonomi. Los resultados de estas conversaciones fueron altamente positivos más allá del carácter protocolario propio de las mismas. Estuvo especialmente interesado el Sr. Ministro quien propuso concretar propuestas de estudio para el desarrollo de nuevos trabajos en materias como el empleo y la Economía Social o las cuentas satélites y la Economía Social.

Cerrado el capítulo de las reuniones se desarrolló en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República el Seminario sobre *"Economía Social y Empleo"*. En el mismo intervinieron D. José Luís Monzón Campos y D. José María Pérez de Uralde con una asistencia especialmente académica aunque también de representantes de la economía social y del gobierno. Al día siguiente (14 de noviembre) en la ciudad de Canelones tuvo lugar el *"Seminario Internacional sobre Economía Social y Construcción Local del Desarrollo"* en el que intervinieron de nuevo Monzón y Pérez de Uralde tratando el tema específico del desarrollo local y la economía social.

Como resumen genérico de estos tres seminarios hay que destacar la acogida que ha tenido tanto el proyecto OIBESCOOP como el específico sobre empleo y economía social desarrollado con la Fundación General de la Universidad de Valencia.

INFORMES-DIAGNÓSTICO

La elaboración de seis informes-diagnóstico sobre la realidad del empleo y la Economía Social correspondientes a los países de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España y Uruguay se completa mediante la presente publicación. Con ello, se cumple con lo programado para este proyecto. Son informes específicos que se han guiado todos ellos por una misma metodología y un mismo guión general. Reflejan la realidad del empleo y la Economía Social precisamente antes de desatarse la gran crisis internacional que aún hoy se padece con crudeza. Es, sin duda, una gran oportunidad la que estos trabajos ofrecen. Partiendo de estos rigurosos datos y de los diagnósticos que se incorpora, podemos afrontar en el futuro inmediato un análisis comparativo de sumo interés en la línea de confrontar los efectos de la crisis en las economías de estos países, en especial en el empleo y en el desarrollo social. Por supuesto, también en la evolución de las empresas y entidades de la Economía Social y las cooperativas.

Como Director Ejecutivo de este Proyecto concluyo este Informe Introductorio señalando las relevantes aportaciones que esta publicación contiene para completar un análisis científico y concienzudo de la realidad de los países estudiados en lo referente al Empleo y Economía Social. Creo que es una buena herramienta para cimentar análisis posteriores vinculados a los resultados reales de lo acontecido en estos dos últimos años.

Por ello, debemos mostrar nuestra sincera gratitud a la Fundación General de la Universitat de València, ya que sin su apoyo nada de esto se hubiera realizado. Los contactos entre expertos de 19 universidades iberoamericanas, los trabajos presentados por todos ellos en el Seminario Internacional de Valencia y en los nacionales de Buenos Aires, Santiago de Chile y Montevideo. Y la elaboración de los trabajos que a continuación se desarrollan son fruto de la apuesta efectuada y la confianza depositada por esta Fundación Universitaria. A su Presidente, el Rector Magnífico Dr. Francisco Tomás Vert, le debemos reconocimiento y gratitud por su apoyo. También al Director de la FGUV, D. Cristobal Suria, por su disposición y colaboración efectiva y a todo el personal de la Fundación.

También hay que señalar, obligada y sinceramente, la labor desempeñada por el IUDESCOOP de la Universitat de València. Su colaboración y participación directa en las actividades surgidas de la ejecución de este proyecto han hecho las cosas más fáciles y mejores. La cobertura ofrecida desde el primer momento por el OIBESCOOP ha sido crucial para la promoción y la conexión entre todos los participantes. Su Director, Dr. Rafael Chaves Avila, tiene nuestro máximo reconocimiento pues de su interés personal e implicación ha dependido esta colaboración y el resultado de la misma.

Nuestro afectivo y sentido agradecimiento al personal del CIRIEC-España, verdadero armazón logístico en el desarrollo de las concretas actividades desarrolladas en Valencia. La colaboración de la infraestructura personal de esta importante institución ha resuelto muchas cosas, especialmente las relativas a facilitar la labor de la dirección ejecutiva del Proyecto. Su eficacia, trato humano y sentido común son inigualables.

El Dr. Rafael Calvo Ortega, Presidente de FUNDIBES, ha significado un refuerzo en las tareas de desarrollo de este proyecto tan relevante como imprescindible. Su presencia en los actos públicos, en las reuniones de trabajo, sus consejos y sus intervenciones han constituido un soporte que solo merece nuestro agradecimiento sincero.

La labor desarrollada por los participantes en el Seminario Internacional y en los Seminarios Nacionales de Argentina, Chile y Uruguay debe ser reconocida aquí, como debe serlo la colaboración institucional recibida en cada país.

He de mostrar expresamente, por lo ya dicho más arriba, mi agradecimiento a los autores americanos de los Informes nacionales. A Mirta Vuotto de Argentina, Paulo Albuquerque de Brasil, Luís Hernández de Chile, Ricardo Dávila de Colombia y a Juan Pablo Martí de Uruguay.

Al profesor Dr. Mario Radrigán le pertenece el elogio más destacado, dicho sea esto con el máximo respeto hacia todos los demás, pues le ha correspondido la tarea más ardua. Elaborar informes previos, configurar los planes de ejecución, coordinar en América Latina las partes del proyecto ejecutables allí. Ha sido un colaborador esencial e insustituible con la Dirección Ejecutiva del proyecto. También, así me consta, con el Director General del mismo.

La Dirección General ha sido ejercida por el Dr. José Luís Monzón Campos. Catedrático de Economía de la Universitat de València, máximo experto en Economía Social y cooperativa. Presidente de CIRIEC-España. Sus desvelos e interés por el desarrollo adecuado de las actividades realizadas ha sido otro apoyo inmedible. Su comprensión por lo que significa Iberoamérica en el desarrollo de la Economía Social como resolución real de los problemas básicos de las personas suponen siempre una reafirmación en la oportunidad y necesidad de plantear proyectos como este.

Como puede apreciarse, mi trabajo como Director Ejecutivo ha sido sencillo al contar con este elenco de apoyos y colaboraciones. Gracias a todos ellos el resultado que se presenta puede ser sometido a la crítica y estudio de todos los implicados e interesados en el tema de la Economía Social como factor determinante en la evolución de las sociedades en desarrollo y en la generación de un empleo sostenible, de calidad y vinculado al desarrollo integral de los hombres y mujeres que aspiran a una sociedad mejor.

INFORME DIAGNÓSTICO NACIONAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

CLAVES PARA UN DESARROLLO CON EQUIDAD EN AMÉRICA LATINA - REPÚBLICA ARGENTINA

Por
Mirta Vuotto
Centro de Estudios de Sociología del Trabajo
Facultad Ciencias Económicas
Universidad de Buenos Aires

1. SITUACIÓN GENERAL DEL EMPLEO Y RELACIONES LABORALES EN LA ARGENTINA

1.1. ANTECEDENTES GENERALES SOBRE LA LEGISLACIÓN LABORAL

El periodo que se extendió entre el año 1976 y diciembre de 2001 se caracteriza por la flexibilización de los derechos laborales incorporados en la legislación. Uno de los pilares de la política dominante durante ese largo periodo fue la eliminación paulatina de los derechos conquistados por el movimiento obrero organizado, debido a que en general los mismos fueron considerados como costos laborales y trabas a la competitividad (CENDA, 2007).

Actualmente, el régimen laboral se encuentra regulado por las leyes de Ordenamiento Laboral (Nº 25.877), de Contrato de Trabajo (Nº 20.744), de Protección del Trabajo (Nº 24.013), de Riesgos de Trabajo (Nº 24.557) y de Reforma Laboral (Nº 25.013). Además, existen convenios colectivos de trabajo en los que se establecen acuerdos salariales y condiciones laborales para sectores específicos, o acuerdos entre una empresa particular y el sindicato correspondiente. En materia de reformas laborales los principales cambios desde 2003 consistieron en la adopción de medidas orientadas a recuperar derechos perdidos por los trabajadores o a mejorarlos. Las resoluciones más significativas en este ámbito se vinculan con los siguientes aspectos:

- Salario mínimo vital y móvil[1]: el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil[2] fija el Salario Mínimo, Vital y Móvil para todos los

1. En cuanto a los salarios de suma ?ja, desde julio de 2002 se produjeron aumentos para los trabajadores del sector privado y desde junio de 2004 para los del sector público que fueron luego incorporados al salario básico.

2. El Consejo está integrado por 16 representantes de los empleadores y 16 de los trabajadores, los que cumplen sus funciones ad-honorem y son designados por el Poder Ejecutivo, atendiendo a la representatividad de las instituciones a las que pertenecen. Fue creado mediante la Ley Nº 24.013.

trabajadores comprendidos en la Ley de Contrato de Trabajo Nº 20.744, de la Administración Pública Nacional y de las entidades y organismos en que el Estado Nacional actúa como empleador (Res. N° 2/2006). Luego de más de diez años de un salario congelado en $200, las asociaciones gremiales nucleadas en las centrales CGT y UIA y la cámara de empresarios llegaron en 2004 a un acuerdo de incremento escalonado que alcanzó a 450 mil trabajadores. En la reunión del Consejo Nacional realizada en julio de 2008 se acordó un incremento de 26,5% hasta diciembre que beneficiará a 300.000 trabajadores que cobran menos de $1.240.

- Jubilaciones mínimas: entre julio de 2003 y marzo de 2008 se dictaron diez medidas por las que se incrementó sucesivamente el haber mínimo de $220 a $ 641[3].
- Asignaciones familiares: junto con el incremento de dichas asignaciones se modificaron los criterios regresivos que se habían impuesto durante la década de 1990 como la exclusión del régimen asistencial de los trabajadores con sueldos muy bajos y, por lo tanto, con aportes insuficientes al sistema.

Entre las disposiciones legales más importantes vinculadas al empleo se deben destacar:

- Ley 25.877 de ordenamiento laboral (BO, 19/03/2004) orientada a brindar normalidad y previsibilidad a las relaciones laborales apartándose de las demás reformas laborales que fueron concebidas, en especial durante la década de 1990, bajo presiones sectoriales y políticas. Su trascendencia se vincula a la derogación de la Ley 25.250 de Reforma Laboral sancionada en 2000 y sus principales aspectos en materia de derechos individuales de los asalariados representan un avance en tanto se acorta el período de prueba, se vuelve al sistema indemnizatorio anterior, se deroga la posibilidad de que se rebajen las indemnizaciones por despido a través de los convenios colectivos de trabajo y se recupera parcialmente la integración del mes de despido. Respecto al derecho colectivo, se mantiene vigente el principio de la norma más favorable para el trabajador y la ultra-actividad de los convenios colectivos de trabajo. Algunos autores (Grisolía, Hierrezuelo 2004), señalan sin embargo algunos contenidos insatisfactorios respecto a los plazos de la indemnización por despido y omisiones de distinto tipo. Al respecto se indica que la Ley no incluyó la propuesta efectuada por algunas centrales sindicales de regular la extensión de la responsabilidad solidaria a los socios, directores o administradores, ni derogó los artículos de las leyes 25.013 y 25.165 que favorecen que los empleadores puedan recurrir a modalidades precarias de contratación (contratos de pasantías y de aprendizaje).
- Ley 26.086 de quiebras, sancionada en abril de 2006, que vuelve a reconocer la competencia de los jueces laborales para entender en los reclamos que los trabajadores iniciaran contra empresas concursadas y quebradas.

3. El beneficio comprende a más de 5,5 millones de jubilados y pensionados alcanzando a 4,7 millones de pasivos del régimen público, a 300.000 jubilados por la AFJP -por la parte a cargo del Estado- a más de 500.000 beneficiarios de pensiones no contributivas y a unos 20.000 excombatientes de Malvinas.

- Ley 26.222, de Reforma Provisional, aprobada en marzo de 2007, que introdujo algunas modificaciones al sistema de seguridad social preexistente. Entre las más importantes, la habilitación de la posibilidad de pasar de las AFJP (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones) al sistema estatal, la asignación del trabajador al sistema estatal en caso de no existir opción explícita y la eliminación del sistema de seguros de las AFJP y su reemplazo por un fondo mutual.
- Ley 26.287 de modificación de la Ley de Impuesto a las Ganancias y reformas que fueron excluyendo del pago de este impuesto a más trabajadores en relación de dependencia (salarios inferiores a $3.000 para los solteros, o a $4.000 para los casados con dos hijos).

En materia de derechos laborales, el cambio de orientación de las normas precedentes se manifestó además al cobrar protagonismo el Poder Judicial debido al cambio de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el giro en la resolución de los planteos que llegan a la justicia. A su vez, esta nueva orientación de los fallos de la Corte Suprema se vio reflejada en las sentencias de las otras instancias[4]. Además de los cambios ya vigentes se encuentran en trámite en el Congreso Nacional varios proyectos encaminados en la misma dirección que indican un notorio cambio en cuanto al sentido en que avanza la legislación laboral. Aunque estos cambios resultan positivos dado que implican el cese de las políticas flexibilizadoras y el comienzo de la recuperación de los derechos perdidos, aún está pendiente la derogación de numerosas reformas de neto corte regresivo realizadas durante la dictadura militar y durante la década de 1990, así como la sanción de otras normas que contemplen nuevas necesidades de los trabajadores.

1.2. ANTECEDENTES GENERALES SOBRE LA SITUACIÓN DEL EMPLEO EN LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS

La revisión de los antecedentes del mercado de trabajo en la Argentina remite al año 2002 y la crisis sin precedentes que se manifestó en la economía nacional, en la legitimidad de los gobernantes y en un Estado incapaz de asegurar el mantenimiento de la legalidad y el orden (Romero, 2004). Sus graves consecuencias se reflejaron en las principales variables sociales y en el empleo para poner de manifiesto los importantes desequilibrios acumulados durante la década del 90. Esto condujo a la conformación de un mercado laboral urbano fuertemente segmentado, con un estancamiento regresivo del empleo formal, un significativo peso del trabajo asalariado no registrado y la precariedad laboral

4. En particular ha sido importante la jurisprudencia de los jueces del trabajo que aplicando correctamente la ley de Asociaciones Sindicales (23.551) han protegido la libertad sindical y la estabilidad en el empleo de trabajadores víctimas de represalias por su actividad sindical.

en general, una oferta laboral asociada a actividades informales y a planes de empleo social, tendencia que coexistió con niveles elevados de desocupación y pobreza (Salvia 2003, Salvia y Tissera, 2000, Monza 2000).

El impacto negativo sobre los niveles de empleo y equidad distributiva resultantes del régimen macroeconómico y de las reformas estructurales realizadas durante los años 1990 condujeron al agotamiento del modelo económico y generaron una crisis económica y social de magnitud inusitada. En los meses siguientes a la devaluación de la moneda (enero de 2002), continuó la caída de la actividad económica, y el PIB prosiguió su disminución, extendiéndose la fase recesiva del ciclo económico que se inició a mediados de 1998 y profundizándose la fuerte segmentación del mercado de trabajo. Así hacia fines de 2002, tres millones de personas estaban desocupadas y más de un millón 100.000 registradas como ocupadas en planes sociales. El déficit de empleos de mercado (desempleo ajustado por planes) alcanzaba un 26% de la población económicamente activa y más de 18 millones de personas (56% de la población total), se encontraban debajo de la línea de pobreza. De ellas, 9 millones eran indigentes. Si se excluyen los subsidios sociales, la cifra de indigentes alcanzaba a 10 millones, casi 31% de la población total.

El modelo iniciado en abril de 2002, tuvo como principal desafío revertir esa grave situación económica y social y enfrentar condiciones iniciales sumamente adversas[5], en especial en materia de empleo. Más de la mitad del aumento de la desocupación durante la crisis, se originó en la destrucción de empleos asalariados privados formales, de mayor productividad y calificación promedio[6]. Sólo en 2004 el sector formal privado recobró el nivel de ocupación que tenía en el año 2000 y al respecto se indica que junto a la capacidad de activos, la recuperación de la economía –y por ende del empleo- en 2003-2005 se apoyó en una reserva de mano de obra funcional a las necesidades del sector formal, originada en la propia crisis de éste. El ajuste entre esa reserva funcional y las posiciones vacantes no necesitó de mecanismos especiales de intermediación.

5. Entre ellas debe señalarse la pérdida acumulada del 20% del PIB y del 30% de la demanda interna, consecuencia de una caida de la inversión del 54% y del consumo privado del 22%, la retracción del 27% en la producción de bienes (con una reducción de la construcción de un 52%, y del producto industrial en un 33%) y del 14% en los servicios. Una inflación minorista que en cuatro meses de 2002 ya acumulaba 21%, y un tipo de cambio que amenazaba con una escalada sin control. A ello se agregó un déficit fiscal primario equivalente al 3,1% del PIB, una salida de capitales acumulada desde principios de 2001 superior a los US$ 20.300 millones, equivalente al 7,6% del PIB de aquel año, una reducción del 55% respecto del mes de enero de 2001, un nivel de desocupación del 23,3% y un nivel de pobreza e indigencia que alcanzaba al 53,9% y al 25,3% de la población, respectivamente. Entre otros aspectos que agravaron la situación reinante se agregó el congelamiento de los depósitos bancarios ("corralito" y "corralón"), la virtual desaparición de la unidad monetaria y la existencia de 14 emisiones de monedas diferentes circulando en 11 provincias y la ausencia de financiamiento internacional, tanto al sector público como al sector privado local.

6. Entre mayo de 2001 y mayo de 2002, cuando el desempleo subió de 16,4 a 21,5%, se perdieron cerca de medio millón de empleos privados registrados.

De acuerdo a informaciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), desde la salida de la crisis hasta 2007 se suceden tres etapas claramente diferenciadas en cuanto la evolución del empleo. En la primera, transcurrida entre el segundo semestre de 2002 y principios de 2003, se registró un crecimiento considerable de las horas trabajadas, que acompañó la recuperación de la producción en la salida de la crisis, aunque la creación de empleo fue relativamente lenta.

Cuadro 1.
Evolución del empleo 2000-2007

Años	Tasa de empleo	Tasa desocup. abierta	% PEA con planes
2000	36,5	14,7	
2001	34,5	18,3	
2002	35,2	22,2	25,7
2003	37,8	16,9	22,7
2004	39,7	13,6	18,1
2005	40,5	11,6	14,8
2006	41,6	10,2	12,3
2007	42,3	8,5	9,5

Fuente: Elaborado en base a INDEC, Encuesta Permanente de Hogares 2000-2007.

Posteriormente, entre el segundo semestre de 2003 y casi todo el año 2004, se observó un fuerte incremento del empleo sustentado por una parte, en el cambio de patrón de crecimiento de la economía en el que fueron privilegiados los sectores productivos y, por otra, en el interés en la generación de empleo de calidad como estrategia central de las políticas públicas.

En la tercera etapa, desde principios de 2005 hasta el primer trimestre de 2008, se observa la continuidad del crecimiento del empleo con un cambio importante de su calidad ya que la mayor parte del creado a partir del último año y medio corresponde a trabajo registrado por los empleadores en la seguridad social. En cuanto a la composición del empleo para un total de 15.897.000 personas de la Población Económicamente Activa (PEA) a comienzos de 2008, la distribución según condición de ocupación era la siguiente:

Cuadro 2.
PEA según condición de ocupación, 2008

<table>
<tr><th colspan="3">Población económicamente activa (en miles)</th></tr>
<tr><td>Desocupados</td><td colspan="2">Ocupados 14.721</td></tr>
<tr><td rowspan="3">1.175</td><td rowspan="2">Asalariados[7] 11.230</td><td>Registrados 6.797</td></tr>
<tr><td>No registrados 4.433</td></tr>
<tr><td colspan="2">No asalariados 3.491</td></tr>
</table>

Fuente: Elaborado en base a INDEC, Encuesta Permanente de Hogares 2008.

Durante el primer trimestre de 2008, la tasa de actividad promedio para el total de 31 aglomerados urbanos fue de 45,9 (cuadro 3) y aunque continuó la tendencia de disminución del desempleo (8,4%, respecto del 9,8% para el mismo período de 2007) las diferencias en cuanto a la tasa de desocupación se expresaron en un incremento del desempleo en once aglomerados.

Cuadro 3.
Indicadores del mercado de trabajo (primer trimestre de 2008)

Área geográfica	Tasa de Activ.	Empleo	Desocup.	Subocup.	Suboc. demand	Subocup. no dem.
Gran Buenos Aires	48,1	43,8	9,0	8,9	6,1	2,9
Cuyo	43,5	41,4	4,9	8,2	7,0	1,2
Noreste (NEA)	37,6	35,5	5,5	5,1	3,7	1,4
Noroeste (N0A)	40,7	37,0	9,1	8,0	6,0	2,0
Pampeana	45,6	41,8	8,5	7,6	5,8	1,9
Patagónica	44,9	42,2	6,1	3,3	2,0	1,3

Fuente: Elaborado en base a INDEC, Encuesta Permanente de Hogares Continua, 2008.

7. Del total de asalariados, 2.399.733 son trabajadores del Sector Público, 317.916 de la Administración nacional, 1.581.451 de las provincias y 500.366 de Municipios (CTA, 2008).

En el umbral de dos dígitos se ubica el conurbano bonaerense, donde no obstante una caída de 2 puntos, la mejora no se tradujo en una creación de empleos en la misma proporción. Si bien la creación de empleo marca una tendencia continua, en el último año la generación de nuevos puestos de trabajo fue decayendo. Según datos del Ministerio de Economía (MECON) en 2008, por cada punto de crecimiento del producto bruto, el empleo aumenta 0,38 de modo que la relación va bajando desde los niveles récord que había alcanzado en 2003, cuando el empleo crecía más rápido que la actividad. La recuperación del empleo se explica por el sostenido crecimiento económico y debido a que el actual patrón de desarrollo continúa generando más empleos por unidad de aumento del PBI que en la década pasada. Esta tendencia se asocia al mayor dinamismo de las PYMES, las economías regionales, la expansión del mercado interno y las exportaciones competitivas.

Desde la salida de la recesión hasta fines de 2006 se habían creado 2,8 millones de puestos nuevos de trabajo, de los cuales más de la mitad correspondieron a desempleados que obtuvieron empleo y el resto a nuevos trabajadores que se incorporaron al mercado de trabajo[8].

Los indicadores precedentes ponen de manifiesto que el desempleo dejó de ser un desequilibrio grave en la Argentina, aunque existe una gran heterogeneidad de situaciones, dependiendo de la inserción ocupacional. Mientras que en el sector formal el desempleo es friccional, en el sector informal parece ser de carácter estructural ya que se asocia a los atributos de las personas, especialmente el capital humano, pero también –y tal vez sobre todo- a las características inherentes a la propia ocupación. (SEL, 2007).

Aunque el crecimiento del producto, acompañado de una alta elasticidad del empleo, imprimió un ritmo acelerado a la generación de ocupaciones y determinó una importante cai?da del desempleo, la dimensión salarial, no obstante las mejoras, sigue por debajo de los niveles previos a la crisis, aun en un contexto de crecimiento sostenido de la economía. En cuanto a la calidad del empleo, la mejora en la calidad de los puestos de trabajo que se crearon y la distribución de los ingresos laborales (medida a través del índice de Gini) sigue siendo limitada (UCA, 2007) y permanecen desequilibrios sociales no resueltos de los cuales el más importante es el de la informalidad laboral, donde los progresos entre 2003 y 2007 han sido comparativamente modestos.

8. En 2007 se crearon 270 mil nuevos puestos de trabajo y el desempleo registró la tasa más baja desde principios de los noventa, mientras que en la crisis de 2001-2002 había llegado a un nivel superior al 25%. Esta tendencia se ha registrado con un progresivo blanqueo de la situación laboral, ya que la informalidad laboral pasó del 49% en 2003 a menos del 40% en la actualidad.

1.3. SITUACIÓN GENERAL DEL SECTOR SINDICAL[9]

Los principales institutos laborales en la Argentina -personería gremial[10] y negociación colectiva[11]-, fueron establecidos en las décadas de 1940 y 1950 y a ellos se incorporaron posteriormente la fijación de un salario mínimo, vital y móvil[12] (1964) y la regulación legal de las obras sociales sindicales[13].

Como resultante de las transformaciones económicas y en el mercado de trabajo durante la década del 90, la influencia de los sindicatos en la determinación de los salarios y las condiciones de trabajo se debilitó considerablemente. El proceso estuvo asociado a la expansión del desempleo y el empleo no registrado que disminuyeron la base de reclutamiento sindical y de captación de recursos a través de sus afiliados, al mismo tiempo

9. Los convenios fundamentales de la OIT ratificados por el gobierno argentino son los siguientes: 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138, 182.

10. La primera norma estatal que reguló el sistema de personería gremial es el decreto ley 23.852/45, ratificado por ley 12.921 (B.O. del 27/6/1947). Basándose en dicha norma se dictaron numerosos actos administrativos que establecieron los alcances de las personerías gremiales, que aún se encuentran vigentes, y sus notas sustanciales permanecen en la Ley 23.551 de asociaciones sindicales. La ley, heredera de la rica tradición normativa en materia de derecho colectivo del trabajo, establece entre los derechos exclusivos de la asociación sindical con personería gremial el intervenir en negociaciones colectivas y vigilar el cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad social. Al respecto se debe subrayar que las sucesivas administraciones del trabajo, por favoritismos políticos coyunturales, por la propia dinámica de la vida sindical o por errores interpretativos, fueron produciendo superposiciones y solapamientos entre los ámbitos personales y territoriales de las entidades sindicales con personería gremial, generando conflictos de encuadramiento y disputa intersindical, lo que originó planteos en cuanto a la representatividad para la suscripción de convenios colectivos de trabajo.

11. A partir de 1943 la negociación tomó impulso y más aún con el dictado del Decreto 23.852/45, que al regular las asociaciones profesionales de trabajadores, estableció expresamente el derecho sindical a la negociación colectiva llegando, incluso, a calificar de "práctica desleal" la negativa empresarial a negociar. Esa norma sólo habilitaba a ejercer tal derecho (ya que no existía el art. 14 bis de la Constitución Nacional) a la organización más representativa con personería gremial. En 1956 el Decreto/Ley 9.270/56 amplió ese derecho a todas las asociaciones inscriptas y posteriormente las Leyes 14.455 y 20.615 volvieron a restringir esa facultad confiriéndola sólo a las asociaciones con personería gremial (igual criterio han seguido las Leyes 22.105 y 23.551). Respecto de los efectos de la negociación colectiva, recién en 1953 con el dictado de la Ley 14.250 con las modificaciones de las Leyes 23.545 y 25.877, tras algunas reformas hoy derogadas, se estableció un estatuto jurídico al respecto (Simon, 2006).

12. Por la Ley 16.459 promulgada en el año 1964 se creó el Consejo Nacional del salario vital, mínimo y móvil con la función esencial de determinar periódicamente el salario vital mínimo. De acuerdo a la ley, el Consejo estaba integrado por cuatro representantes estatales, dos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y dos por el Ministerio de Economía; cuatro de los trabajadores y cuatro de los empleadores, funcionando como entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

13. El sistema de Obras Sociales (OS) se consolidó como tal en 1970 a través de la Ley 18.610; aunque esas instituciones existían desde mucho antes, durante las décadas del 50 y del 60 formaban un conjunto heterogéneo, con regímenes extremadamente variados de prestaciones, brindadas solo en parte a través de servicios propios. El rasgo central del subsector fue el carácter obligatorio de la adhesión y la organización por rama de actividad a través de instituciones que cubren las contingencias de salud y proveen infraestructura de turismo y asistencia social a los trabajadores en relación de dependencia (a partir de Obras Sociales sindicales) y a los jubilados del régimen nacional de previsión social a través del Programa de Asistencia Médico Integral (PAMI).

que operaron como un factor de disciplinamiento de su capacidad de acción y reclamo (Marshall y Perelman, 2004; 2004a, Marshall y Groissman 2005, Marshall 2006). En este contexto algunos sindicatos optaron por influir en el diseño de las nuevas instituciones que surgían del proceso de reformas estructurales y participaron del diseño de las reformas laborales, con el fin de defender sus patrones de organización y financiamiento, para acrecentar sus recursos organizativos[14] (Murillo, 2005).

Durante el gobierno de Fernando de la Rua, impulsado por una alianza interesada en desarticular el sindicalismo vertical y un sector del empresariado que soslayó la negociación abierta y democrática, se intentó introducir una doble cuña legal en la estructura sindical estableciendo que los convenios colectivos de ámbito inferior (de empresa, por ejemplo) tendrían preferencia sobre los de ámbito mayor (rama, actividad o sector), y tratando de abrir paso a la representación sindical de empresa quien pasaba a compartir sitios en la comisión negociadora con los vocales designados por la cúpula sindical. Ambos cambios fueron resistidos por la dirección de los sindicatos oficiales nucleados en la CGT, tanto en el trámite parlamentario, en el que lograron introducir matices y resguardos, como efectivamente en la dinámica laboral real ya que en los tres años de vigencia de la Ley 25.250 fueron escasos los convenios negociados descentralizadamente y bajo los procedimientos de dicha norma.

A partir del año 2003, los cambios en el panorama socioeconómico se reflejaron en la disminución de las tasas de desocupación abierta y de trabajo no registrado, revirtiéndose la tendencia de los dos principales problemas estructurales heredados del régimen de la convertibilidad y su colapso en 2001. En la base de estas tendencias se ubica la elevada tasa de crecimiento de la producción, que se sitúa en un promedio anual de entre 8% y 9% del PBI entre 2003 y 2007 y un crecimiento de 3% anual promedio de la productividad laboral (entre 2003 y 2006), junto con un crecimiento sustancial del empleo registrado que absorbió la mayoría de los nuevos empleos.

En esta coyuntura los sindicatos acrecentaron su base de reclutamiento de afiliados, al mismo tiempo que se observó el fortalecimiento de las instituciones laborales en el plano de la negociación colectiva y en mejoras en materia de libertad de asociación y negociación, entre las que se destaca la reimplantación del funcionamiento de las convenciones colectivas paralizadas desde 1989, el restablecimiento del Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo y la recuperación de derechos por parte de los trabajadores y los sindicatos.

14. Este tipo de respuestas y las demandas que se expresaron frente a las reformas del mercado han permitido diferenciar a los sindicatos que "resistieron" las reformas de aquéllos que "negociaron" demandas específicas aceptando el proceso general. En este grupo a su vez se encuentran los que se adaptaron al proceso renovando sus demandas ("supervivencia organizativa") y aquellos que mantuvieron sus pautas tradicionales de acción frente al Estado ("subordinación").

Al respecto, la negociación colectiva de 2007, conservó los rasgos de las paritarias de 2006 y la lógica del proceso se centró en una negociación de carácter anual con un fuerte sesgo en la determinación de las condiciones salariales y en la distribución funcional y primaria del ingreso en la economía. Así, los 1027 convenios y acuerdos homologados en 2007 mostraron un incremento de 10% con respecto a 2006 y la negociación colectiva, que comprendió más de tres millones 900.000 trabajadores continuó en un nivel elevado, en especial si se toman como punto de comparación los años recientes y los de la década del noventa.

Las asociaciones sindicales

Sobre un total de 2906 sindicatos, 1468 cuentan con personería gremial otorgada[15] y 1438 poseen simple inscripción[16]. La mayoría de estos sindicatos adhieren a distintas centrales sindicales. La única central sindical reconocida es la Confederación General del Trabajo (CGT) que cuenta con 4.401.023 afiliados. Fue fundada el 27 de septiembre de 1930[17] y su estructura está conformada por una Secretaría General, presidida por el

15. El régimen de personería que rige actualmente en la ley argentina, es un régimen de exclusividad con diferenciación de derechos entre los sindicatos meramente inscriptos y los que tienen dicha personería. La personería gremial es otorgada por el Estado a través del Ministerio de Trabajo para fijar el ámbito de representación del sindicato, otorgándole el monopolio de la representación. Así una entidad sindical con personería gremial es la única que puede representar a los asalariados en la negociación colectiva frente a los empleadores y puede percibir además las cuotas de afiliación o impuesto sindical que son descontadas por los empresarios de las planillas de salarios y giradas al sindicato. Es también la única que puede administrar la obra social que cubre la asistencia de salud de los trabajadores en un ámbito de actividad determinado y recaudar los fondos provenientes de los aportes de los asalariados y las contribuciones de los empleadores. La fuerte vinculación de los sindicatos con el Estado en la Argentina se apoya en el nexo jurídico creado por la personería gremial.

16. Las asociaciones sindicales pueden asumir algunas de las siguientes formas: a) sindicatos o uniones, con jurisdicción directa en todo el territorio nacional o provincial (y en varios casos municipal) b) federaciones, cuando agrupan asociaciones de primer grado y c) confederaciones, cuando agrupan a las asociaciones contempladas en a y b. En los últimos años han surgido algunas formas nuevas de organización sindical permanente como resultado de la acción conjunta de grupos de sindicatos para coordinar estrategias y acciones para mejorar su poder de lucha y negociación. Este tipo de asociatividad sindical, generalmente reúne en un mismo ámbito organizativo a sindicatos de las diversas centrales. Algunas de estas experiencias son la Confederación de Gremios de Empresas Privatizadas (con una base de 1 millón de trabajadores), el Frente Gremial Aeronáutico, el Frente Gremial de sindicatos de educadores de la Provincia de Buenos Aires, el Frente de Gremios Estatales, etc.

17. Entre 1994 y 2004 la CGT estuvo divida en dos conducciones: la CGT Oficial (Daer), y la CGT Disidente (Moyano), esta última organizada sobre la base de una corriente sindical denominada Movimiento de los Trabajadores Argentinos (MTA). En Junio de 2004 ambas conducciones volvieron a unirse lideradas por el sindicato de camioneros (actualmente con 75.000 afiliados) quien en julio de 2008 con el apoyo mayoritario en número de sindicatos y de congresales, resultó reelecto como secretario general de la CGT por cuatro años. El gastronómico Luis Barrionuevo, no concurrió al congreso y anunció la creación de una CGT paralela, "Azul y Blanca", tras denunciar falta de garantías. Se replanteó así una escisión con antecedentes en 1989 en la historia de la central obrera al no producirse acuerdos unánimes. En esa oportunidad, el menemismo liderado por Barrionuevo lanzó la ofensiva para desplazar a Saúl Ubaldini de la secretaría general de la CGT. La ruptura duró tres años y separó a la ubaldinista CGT Azopardo de la menemista CGT San Martín.

dirigente Hugo Moyano del sindicato de camioneros, e integrada por 35 secretarías que conforman el cuerpo directivo donde están representados los miembros de los sindicatos con mayor número de afiliados del país (Asociación Bancaria, Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina, Sindicato Único de Trabajadores del Estado de la Ciudad de Buenos Aires, Unión de Empleados de la Justicia de la Nación, Federación Obreros y Empleados de Correos y Telecomunicaciones, Unión del Personal Civil de la Nación y Unión Tranviarios Automotor).

La segunda central sindical es la de Trabajadores Argentinos (CTA) que cuenta con 1.127.000 afiliados y fue fundada en 1992 con la finalidad de representar a los trabajadores -ocupados y desocupados-, sobre tres principios orientados a instrumentar un nuevo modelo sindical: afiliación directa, democracia plena, ya que cada afiliado tiene voz y elige en forma directa a su conducción en los diferentes niveles (local, provincial y nacional), y autonomía respecto de los grupos económicos, los gobiernos y los partidos políticos. Su fortaleza proviene de algunos sindicatos del sector público, en especial un sector importante de los docentes (CTERA) y parte de los empleados públicos (ATE). También cuenta con una importante presencia entre las organizaciones de desempleados (en especial de "piqueteros" representados por la Federación de Tierra y Vivienda (FTV).

Tanto la CTA, como la CGT están afiliadas a la Confederación Sindical Internacional (CSI) y coexisten con ellas numerosos sindicatos autónomos que rechazan las definiciones ideológicas de los actuales agrupamientos sindicales argentinos. Algunos de ellos se cuentan entre los más grandes sindicatos de Argentina, como la Federación de Educadores Bonaerenses (FEB), que cuenta con 127 sindicatos afiliados y más de 58.000 maestros asociados.

Derechos sindicales

La libertad sindical está garantizada por la Constitución Nacional, que establece el derecho a formar sindicatos libres y democráticos reconocidos mediante la simple inscripción en un registro especial. Los sindicatos están regulados por la ley 23551, adoptada en 1988, y excepto el personal militar, todos los trabajadores pueden sindicalizarse en organizaciones sectoriales, de empresa o de rama, así como en sindicatos de oficios. Los directivos son elegidos mediante el voto directo y secreto y los mandatos no pueden exceder de cuatro años, teniendo derecho a ser reelegidos. La retención en nómina de las cotizaciones sindicales es obligatoria según la ley de sindicatos. La principal restricción legislativa concerniente a la libertad sindical, es el requisito de que sólo un sindicato -el que tenga mayor representatividad- por sector industrial y dentro de una región geográfica específica puede tener personería gremial para negociar salarios o recaudar cotizaciones.

En materia de negociación colectiva, la ley permite la realización de negociaciones colectivas a escala nacional, regional, provincial o de empresa. Para que un convenio colec-

tivo sea vinculante, debe ser homologado por el MTEySS según la ley 14.250, con miras a proteger el interés de los trabajadores a fin de que las cláusulas de los convenios colectivos no afecten los derechos que les corresponden en base a las normas legales y para evitar la entrada en vigor de convenios colectivos que pudiesen vulnerarlas. A fines de abril de 2008 se modificó la ley de contratos, que impide que el empleador pueda cambiar de manera unilateral las condiciones laborales del empleado. Por su parte, el derecho de huelga está garantizado por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. El decreto 272/06 de la Ley de Ordenamiento Laboral 25.877 reglamentó este derecho en lo que hace a los servicios esenciales en forma compatible con el Convenio 87 de la OIT.

En materia de protección sindical el sistema legal prohíbe todo acto que impida u obstaculice el ejercicio regular de cualquiera de los derechos emergentes de la libertad sindical (artículo 47 de la Ley 23.551). Asimismo, la Ley de Asociaciones Sindicales prohíbe ciertas prácticas laborales desleales, entre ellas la interferencia del empleador en las actividades del sindicato, la discriminación antisindical, el despido de trabajadores en razón de su participación en medidas legítimas de acción sindical, el rehusarse a negociar colectivamente con la asociación sindical capacitada para hacerlo y el obstruir el proceso de negociación.

No obstante los resguardos antes mencionados, en materia de vigencia de derechos sindicales se debe destacar que la personería gremial ha sido denegada a la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA) quien luego de reiterar sus demandas no ha podido obtener el reconocimiento oficial.

1.4. SITUACIÓN GENERAL DE LOS SISTEMAS DE CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO

A diferencia de otros países latinoamericanos, en Argentina no se desarrollaron fuertes instituciones de formación profesional. El Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) surgió en la década de 1950 como responsable de la creación y difusión de un modelo de educación técnica formal en el ámbito del Ministerio de Educación, aunque tuvo un desarrollo relativamente poco extendido de la formación profesional. Sólo a partir de la descentralización hacia las provincias de la educación formal y del crecimiento de los programas de capacitación en el MTEySS, la formación profesional fue adquiriendo un rol importante en las políticas de formación.

El principal responsable de la formación para el trabajo es el Estado, quien financia en educación formal como no formal una parte importante de estas actividades a través de los presupuestos educativos y del MTySS. Gestiona en sus propias instituciones la educación técnica y la formación profesional y supervisa la formación impartida por instituciones privadas. En el ámbito de la formación el sector empresario tiene una influencia poco significativa.

En cuanto a las modalidades operativas impulsadas y financiadas por el Estado se encuentran los centros de formación profesional conveniados, administrados por la sociedad civil. A ellos pertenecen actores que aportan al campo de la formación como los sindicatos. En los años 70, con la participación de cerca de 20 sindicatos se conformó el Foro Sindical por la Capacitación Integral y Permanente del Trabajador, como cuerpo colegiado que trabaja por consenso en función de objetivos comunes. Sus actividades comprenden la capacitación político-sindical, la formación profesional y la investigación de nuevos perfiles laborales. Otro grupo importante de actores está representado por las ONG que actúan en el campo social y cuya importancia se asocia a su función social en programas de lucha contra la pobreza y al surgimiento de programas sociales que incluyen la capacitación como uno de sus componentes.

Aunque en general tienen conocimiento y experiencia de trabajo con poblaciones en riesgo, presentan niveles muy variados de idoneidad técnica en formación: en general aquellas que pertenecen a instituciones mayores -relacionadas con iglesias o entidades educativas- se encuentran mejor equipadas y cuentan con personal más idóneo. Tanto sindicatos como ONG, han permitido ampliar la oferta a nuevas poblaciones, que no tenían cabida en el modelo original de la formación profesional, exclusivamente estatal. (Gallart, 2003, 2004).

Instituciones y programas públicos

- Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET). Depende del Ministerio de Educación (ME) y a través del Programa de Formación Profesional desarrolla líneas de acción orientadas a la adquisición y mejora de las cualificaciones de los trabajadores y a su recualificación. Las instituciones educativas de formación profesional (FP) o que desarrollan programas, están inscriptas en el Registro Federal de Instituciones y expiden certificados que acreditan la culminación de las trayectorias formativas de FP inicial y cursos de capacitación laboral. El INET impulsa la conformación de Redes Sectoriales de Formación Profesional a fin de contribuir al fortalecimiento integral de las instituciones que brindan esta formación y a una mejor vinculación de las mismas con el sector productivo. Los integrantes de las Redes son las instituciones que brindan servicios educativos de formación profesional y aquellas que patrocinan, promueven o son usuarias de esos servicios. Las instituciones de FP de gestión privada, también pueden integrarse en las redes.
  Las primeras redes conformadas se originaron en convenios suscriptos por el ME, el MTEySS, la Secretaría de Industria, sindicatos, cámaras empresariales, federaciones y/o asociaciones sectoriales, entre otras entidades[18].

18. A partir de estos convenios se han constituido redes para los sectores mecánica automotriz, energía eléctrica, metalmecánica, madera y mueble, turismo, hotelería y gastronomía, cuero y calzado, construcciones y agropecuario. Actualmente se está conformando una nueva red para el sector textil e indumentaria.

- Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional del MTEySS. Es responsable del diseño y coordinación de las acciones de creación y consolidación del Sistema Nacional de Formación Continua para garantizar la equidad en el acceso y permanencia a una formación de calidad de los trabajadores a lo largo de su vida. El sistema resulta de la concertación entre los actores del mundo del trabajo, cámaras, empresas, sindicatos, trabajadores e instituciones de formación que asumen compromisos vinculados al desarrollo estratégico sectorial y la definición de los perfiles y niveles de calificación requeridos.

Los programas desarrollados en este ámbito son los siguientes:

- **Programa de Formación para el Trabajo** cuyo propósito consiste en favorecer la empleabilidad de los trabajadores desocupados que se encuentran en situación de desventaja frente al empleo. Por un lado promueve la finalización de los estudios básicos (primarios o secundarios) y por otro capacita laboralmente, acorde a las necesidades productivas y a la experiencia laboral de los trabajadores desocupados. Los destinatarios del programa son trabajadores incorporados al Seguro de Capacitación y Empleo y beneficiarios del Programa Jefes de Hogar. Se brinda asistencia técnica y apoyo económico financiero a las instituciones educativas para el desarrollo de ofertas formativas y se asiste a las instituciones en la diversificación de esas ofertas acorde a los contextos productivos locales y en modalidades de integración entre la formación general y la formación profesional. Su ejecución se realiza a través de jurisdicciones educativas provinciales, en articulación con otras áreas del estado nacional, provincial o municipal (Ministerios de Producción, Oficinas de Empleo) y/o con organizaciones de la sociedad civil (sindicatos, empresas, cámaras empresariales, organizaciones populares). Los participantes del programa acceden a los servicios de formación y reciben certificación oficial de los niveles primario, medio y superior. La operatoria del programa se lleva a cabo mediante la firma de convenios entre el MTySS y las instituciones, en acuerdos que contemplan un plan de prestaciones formativas a desarrollar por parte de la institución.
- **Programa de Calidad del Empleo y la Formación Profesional** tiene por objeto colaborar en el fortalecimiento de la competitividad económica y la equidad social mediante dispositivos institucionales que aseguren la calidad del empleo y el desarrollo de las competencias de la población trabajadora. Las funciones de capacitación contempladas son diversas: desarrollo de procedimientos, instrumentos y manuales que facilitan la asistencia técnica y capacitación de las instituciones, difusión de información relativa a las calificaciones utilizadas en el ámbito de la formación y del empleo y promoción del fortalecimiento de las instituciones de formación profesional, aplicando instrumentos que orientan la precalificación de aquellas que participan en los planes y programas del MTySS. La actividad del Programa se orienta prioritariamente a la población económicamente activa ocupada y/o desocupada, con miras a la identificación, normalización, evaluación y certificación de competencias y a las instituciones de FP como agentes co-ejecutores de las actividades de formación. Cuenta con tres unidades funcionales con misiones específicas centradas en los procesos de certificación de competencias (UTeCC), formación profesional (UEMAT) y registro de ins-

tituciones de formación, normas de competencia, organismos certificadores, evaluadores y trabajadores certificados (REGICE).

En este marco, la Red de Instituciones de Formación Continua articula la demanda de los sectores productivos con las necesidades de formación de los trabajadores ocupados y desocupados, teniendo en cuenta la perspectiva estratégica del desarrollo local. Estas instituciones brindan formación general atendiendo a las políticas activas de mejora de la empleabilidad y de generación de condiciones de trabajo decente que impulsa el MTEySS. Junto con la Red de Oficinas de Empleo desarrollan a nivel territorial un trabajo orientado a favorecer los procesos de inclusión social y el desarrollo de la competitividad de los sectores productivos. Como resultado de las acciones del MTEySS durante el año 2007, 115.563 trabajadores desocupados participaron en acciones de terminalidad educativa[19] y se mantuvo continuidad en el desarrollo de acciones destinadas a fortalecer la capacidad de las Instituciones de Formación Profesional (IFPs) para mejorar la calidad en la formación de las personas destinatarias de los programas de formación y empleo[20].

- **Programa Entrenamiento para el Trabajo en el Sector Privado.** Su objetivo es el entrenamiento de trabajadores desocupados para mejorar sus posibilidades de inserción laboral mediante el desarrollo de prácticas en puestos de trabajo en el sector privado. Está destinado a empresas privadas interesadas en entrenar personal con vistas a su eventual incorporación y a trabajadores del Seguro de Capacitación y Empleo y beneficiarios de los programas de empleo. El programa permite a la empresa y al trabajador conocerse durante el desarrollo del proyecto y formar recursos humanos acorde a las necesidades de las empresas[21].

---

19. En 2006 ese número fue de 84.857 al que se agregaron 48.115 personas capacitadas en FP. Dichas acciones involucraron acuerdos con 20 provincias. En cuanto a Formación Profesional Sectorial fueron capacitados 30.344 trabajadores ocupados y desocupados en la mejora de sus calificaciones específicas, mientras que en Formación Profesional Territorial en acciones con acuerdos locales y/o provinciales se capacitaron 34.578 trabajadores desocupados.

20. Los principales resultados en 2007 fueron la precalificación de 144 instituciones, y el fortalecimiento de 27 a través del Plan de Mejora, junto con el equipamiento de 41 instituciones con bienes de capital y de 11 IFPs en proceso de certificación de calidad de gestión según Referencial MTEySS – IRAM. Asimismo se realizaron 10 Talleres de Plan de Mejora y fueron capacitados 290 docentes. En cuanto a Certificación de Competencias Laborales se continuó con el desarrollo de acciones destinadas a monitorear procesos de normalización de competencias laborales, evaluación y certificación de trabajadores para alcanzar 124 roles laborales normalizados en 16 sectores de actividad, 7 organismos de certificación constituidos, 5 mapas ocupacionales desarrollados, 144 evaluadores certificados y 2500 trabajadores certificados. Finalmente en cuanto al Programa de apoyo a la Formación Sindical fueron contactadas 60 organizaciones sindicales, 15 propuestas de capacitación se encuentran en trámite de aprobación y 3 convenios firmados.

21. Las actividades de entrenamiento tienen una duración mínima de 3 meses y máxima de 6. La carga horaria de las actividades es de 4 horas diarias ó 20 horas semanales y de 6 horas diarias ó 30 horas semanales como máximo. Entre la empresa y la persona a entrenar no se establece una relación laboral durante el desarrollo del proyecto. Para participar, la empresa debe presentar ante la Oficina de Empleo un proyecto con el perfil y la cantidad de personal requerido y una descripción de los objetivos y las prácticas de entrenamiento. La Oficina de Empleo remite al empresario un listado de postulantes para que el mismo cite, entreviste y seleccione a las personas desocupadas que desee incorporar a las actividades de entrenamiento. En la realización del proyecto el empresario debe designar un tutor, para dirigir y coordinar las actividades que realicen los participantes dentro del proyecto; otorgar el certificado de entrenamiento para el trabajo a los participantes; contratar una cobertura de los riesgos de trabajo para las personas que desarrollen éstas acciones y abonar la compensación de gastos de traslado. Luego de otorgar el certificado de entrenamiento las empresas pueden incorporar como trabajadores a las personas entrenadas a través del programa.

- **Actividades de Entrenamiento para el Trabajo en el Sector Público.** Su propósito consiste en entrenar trabajadores desocupados mediante el desarrollo de actividades de práctica en puestos de trabajo del sector público que mejoren sus posibilidades de inserción laboral. Está dirigido a trabajadores participantes del Seguro de Capacitación y Empleo y beneficiarios del Programa Jefes de Hogar, del Programa de Empleo Comunitario y de otras acciones y/o programas del MTEySS. Los proyectos contemplan actividades de práctica y capacitación en el puesto de trabajo y pueden tener una duración de entre 3 y 12 meses. La carga horaria de las actividades es de entre 4 y 6 horas diarias[22].
- **Programa de Competitividad para Empresas Autogestionadas y Sistematización de Modelos de Gestión.** El objetivo del programa es la mejora de la competitividad y sustentabilidad de las pequeñas empresas autogestionadas por los trabajadores y el apoyo a la aplicación de modelos de gestión empresarial sostenibles[23]. Sus componentes son el mejoramiento en la gestión de estas empresas y sus trabajadores, mediante la co-financiación de asistencia técnica y capacitación en temas diversos y en cuanto a los alcances y posibilidades de aplicación de modelos de autogestión y difusión de resultados a través del análisis comparado de la autogestión y la difusión de lecciones aprendidas.

2. ANTECEDENTES ESPECÍFICOS DE LOS PROGRAMAS PÚBLICOS Y PRIVADOS DE GENERACIÓN DE EMPLEO

Programas del sector público

El MTEySS puso en marcha a partir de mayo de 2003 el Plan Integral de Promoción del Empleo ¨Más y Mejor Trabajo¨ cuyos programas son implementados por la Dirección

22. Pueden participar organismos públicos (nacionales, provinciales y municipales) así como organismos autárquicos o descentralizados mediante presentación de proyectos de entrenamiento para el trabajo. El organismo interesado puede recibir asistencia técnica para la formulación de su proyecto de entrenamiento para cuyo desarrollo el MTEySS puede asignar hasta $5.000 para el financiamiento de insumos, herramientas o actividades de capacitación. Al realizar el proyecto, el organismo debe compensar los gastos de traslado si el beneficiario participa hasta 20 horas semanales, o traslado y refrigerio/almuerzo si la participación es de entre 20 y 30 horas semanales, brindar cobertura correspondiente a los riesgos del trabajo y otorgar Certificado de Entrenamiento para el Trabajo.

23. Se propone asistir a 100 empresas autogestionadas con entre 6 y 100 trabajadores con ventas anuales inferiores a US$ 5 millones y personería jurídica otorgada bajo la forma de cooperativas de trabajo o sociedades comerciales, en cualquiera de sus formas, con participación mayoritaria de los trabajadores, desarrollo de actividades productivas y/o de servicios, comercialización de sus productos y/o servicios y disposición de sede y equipamiento y un porcentaje no inferior al 30% del total de los trabajadores integrantes que acredite trayectoria o continuidad laboral en el ejercicio de sus saberes u oficios, con al menos 6 meses en la rama de actividad de la empresa autogestionada.

Nacional de Promoción del Empleo a través de la Secretaría de Empleo con la finalidad de promover la inserción laboral de trabajadores desocupados en empleos de calidad. Su objetivo principal consiste en contribuir a la generación, sostenimiento y mejora del empleo mediante la articulación de distintas políticas públicas instrumentadas por el MTEySS y otros órganos del Estado nacional, provincial y municipal con la participación de los sectores productivos involucrados.

Las condiciones del plan se orientan a la generación de las calificaciones requeridas por regiones y ramas de actividad, de modo de fortalecer el entramado productivo a nivel local y la ejecución de acciones dirigidas a la inclusión social y laboral de los trabajadores afectados por el desempleo y la precarización laboral. La prioridad del MTEySS y de los municipios consiste en promover la inserción laboral de los desocupados en empleos decentes, en especial los participantes del Seguro de Capacitación y Empleo[24] y los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar[25], fortalecer su empleabilidad a través de la educación general, la capacitación y la promoción de experiencias calificantes en actividades demandas en el mercado de trabajo local

Una de las herramientas del plan es la **Red de Servicios de Empleo** que surge en 2005 con la creación de las Oficinas de Empleo Municipales. Esta red cuenta con antecedentes en el MTEySS y resulta del convenio 88 suscripto por la OIT, ratificado por el país y lo prescripto por la Ley de Empleo. Como servicio de empleo, cada oficina es responsable por la interrelación del conjunto de herramientas de políticas activas de empleo y las oportunidades de trabajo originadas en el sector privado de la economía, con las personas desocupadas o aquellas que buscan mejorar su situación laboral. El papel de estos organismos técnicos es brindar información y orientación para el empleo y la capacitación en forma gratuita, constituyendo una vía de información y acceso a los programas sociales que ejecuta el Estado en este campo. Están dirigidos a personas sin empleo,

24. Para contribuir a la promoción de políticas activas que favorezcan la creación de empleo genuino y la transformación de programas asistenciales en políticas de integración social y productiva de la población desocupada se implementó el Seguro de Capacitación y Empleo, a fin de generar las condiciones propicias que acompañen el traspaso de una política de contención planteada por el Programa Jefes de Hogar, a políticas activas con acento en el desarrollo económico regional, con base en los municipios a través de la conformación de una Red de Servicios Públicos de Empleo. Las políticas se llevan adelante mediante la puesta en marcha de Acuerdos Territoriales, Acuerdos Sectoriales de Calificación y Acuerdos con empresas. De estos acuerdos participan prioritariamente personas del Seguro de Capacitación y Empleo, beneficiarios del Programa Jefes de Hogar y otros desocupados.

25. El Programa Jefes de Hogar comenzó a gestionarse a principios de 2002 como respuesta a la inclusión social para más de dos millones de mujeres y hombres, afectados por una crisis sin precedentes en nuestro país. Aún ante la coyuntura actual de recuperación, el MTEySS considera indispensable proveer una red de servicios de empleo que opere inclusivamente hacia aquellas personas con una desvalorizada calificación en el mercado del trabajo, proporcionando las herramientas necesarias para su inserción laboral. La decisión política es la de reorientar la atención a la emergencia social y ocupacional en pos de más y mejor empleo para los trabajadores desocupados especialmente para aquellos que reciben un subsidio de estado a través del programa.

trabajadoras y trabajadores activos que necesitan cambiar de empleo y a empresas o empleadores que requieren contratar personal.

La construcción de una Red de Servicios Públicos de Empleo integrada por más de 250 oficinas constituye una base de información organizada *on line* a disposición de los operadores locales de las Oficinas de Empleo para el trabajo articulado a nivel nacional y local[26]. Las políticas y programas orientados a la empleabilidad de las personas, abarcan además la gestión de acciones específicamente orientadas al incremento de oportunidades para los jóvenes. En esta línea, se han iniciado en 2008 programas centrados tanto en la relación entre oferta y demanda de trabajo, como en el incremento de la empleabilidad de los jóvenes, combinando diversas herramientas para favorecer la terminalidad de la escuela primaria y secundaria, promover la formación profesional, mejorar las competencias laborales y generar espacios para la planificación de carreras profesionales y la provisión de información sobre el mercado del trabajo.

Programa de Inserción laboral en el sector privado

El programa está destinado a facilitar la inserción laboral de los trabajadores desocupados en el sector privado de la economía, favoreciendo a las empresas en la búsqueda de personal. Estimula la contratación de personal otorgando incentivos a los empleadores y pueden participar los trabajadores del Seguro de Capacitación y Empleo, los beneficiarios del programa Jefes de Hogar y del programa de Empleo Comunitario.

Sus prestaciones benefician a las empresas, ya que el empleador deduce del salario que abona al trabajador el dinero que éste cobra a través de los programas de empleo del MTEySS, por un plazo de hasta 6 meses. También permite al empleador ahorrar el pago de las contribuciones patronales proporcionalmente al monto de la ayuda o prestación económica que percibe el trabajador.

La búsqueda de candidatos calificados es gratuita y se realiza a través de las Oficinas de Empleo, quienes se ponen en contacto con la empresa para realizar la derivación de postulantes que responden al perfil solicitado a fin de que el empresario seleccione aquellos que desea incorporar. Para incorporar personal la empresa interesada debe acercar a la oficina de empleo el perfil requerido, presentar la nómina de trabajadores seleccionados en dicha oficina o las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral y firmar una carta de adhesión al programa.

26. El Programa Integrado de Apoyo para la Reactivación del Empleo en la Argentina involucra junto con el MTEySS a la Organización Internacional del Trabajo y a Italia Lavoro con la finalidad de animar actores públicos y privados para la formación o consolidación de redes territoriales para el desarrollo económico local, fomentar la empleabilidad y la inserción en el mercado del trabajo a través de la instalación de una red territorial de servicios para el empleo orientada por el perfil productivo local y fortalecer y contribuir a la mejora de la formulación de las políticas de empleo.

Programa de Inserción laboral Línea Promoción del Autoempleo

El programa facilita la inserción laboral de los trabajadores desocupados del Seguro de Capacitación y Empleo a partir del desempeño de un oficio o el desarrollo de un emprendimiento de carácter individual o asociativo. Los trabajadores interesados pueden recibir en forma anticipada y en un solo pago, el monto total o parcial de las cuotas que les resta cobrar del Seguro de Capacitación y Empleo que se entrega al asegurado contra presentación y aprobación de la viabilidad del proyecto de autoempleo.

El programa ofrece a los trabajadores asistencia técnica y capacitación para la formulación y desarrollo del proyecto y tutorías a lo largo de su ejecución. Para acceder al mismo, los trabajadores asegurados deben presentar en la Oficina de Empleo de su localidad un proyecto de autoempleo que es evaluado para su aprobación. El financiamiento otorgado en caso de aprobarse debe ser utilizado en su totalidad, presentando los comprobantes legales de gasto a los noventa días de firmada el acta y la documentación que respalda jurídicamente el proyecto aprobado.

Programa de Inserción laboral en el sector público

El programa está destinado a los trabajadores del Seguro de Capacitación y Empleo y a los beneficiarios de los programas Jefes de Hogar y Empleo Comunitario. Tiene como función posibilitar la inserción laboral de trabajadores desocupados en el sector público y permite al organismo que los incorpora contabilizar las ayudas o prestaciones económicas como parte del salario correspondiente al puesto de trabajo, ahorrándose el pago de las contribuciones a la seguridad social, proporcional al monto de la ayuda o prestación económica que percibe el beneficiario. El MTEySS puede asignar recursos para insumos, herramientas o capacitación de los trabajadores para su desempeño en el puesto de trabajo.

Quienes se incorporan a un puesto de trabajo a través de esta modalidad continúan percibiendo el monto de la ayuda o prestación económica del programa de origen como parte del salario durante un plazo de hasta 12 meses. Pueden participar del programa organismos públicos (nacionales, provinciales, municipales, autárquicos o descentralizados) presentando una solicitud de adhesión con una propuesta de incorporación de personal en la Gerencia de Empleo correspondiente a cada jurisdicción. La propuesta de incorporación de personal debe contemplar la cantidad de personas beneficiarias, fechas probables de incorporación, áreas en las que prestarán servicios, modalidad contractual, que en todos los casos deberá enmarcarse en la normativa que regula el empleo público en el organismo, categorías ocupacionales en las que se incorporan los beneficiarios y los salarios correspondientes. Una vez aprobada la propuesta, el organismo suscribe un convenio con el MTEySS. El salario abonado por el organismo al trabajador debe ser superior al monto de la ayuda económica que recibe en carácter de beneficiario de un programa de empleo.

Herramientas por Trabajo

El programa financia la compra de insumos, herramientas y materiales para que grupos de trabajadores organizados puedan realizar un proyecto productivo de carácter asociativo. Se otorga financiamiento para asistencia técnica a los proyectos destinados a mejorar la capacidad productiva, de gestión y comercialización. El financiamiento se concede a los trabajadores asociados, para la compra de insumos, herramientas, materiales de trabajo y asistencia técnica para optimizar los emprendimientos[27]. Se financian proyectos agropecuarios, pesqueros, agroindustriales, de insumos para la industria, producción de bienes vinculados a la construcción, servicios rurales, agropecuarios y de comercio. Para ser aprobados y financiados, los proyectos deben ser actividades productivas de carácter asociativo, contar con el aval institucional de los Municipios e incluir un informe de los Consejos Consultivos Locales. Los proyectos se presentan en cada Municipio o Comuna en las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral de cada provincia para su análisis y aprobación y los beneficiarios continúan percibiendo la prestación mensual de $150.

Obra Pública Local

Su objetivo es posibilitar la realización de prácticas laborales y de capacitación para trabajadores con problemas de empleo, fomentando a su vez el desarrollo de proyectos productivos y locales que requieren infraestructura constructiva. Funciona a través de la presentación, aprobación y subsidio de proyectos de "Plan de Obra Anual" (POA) de construcción, ampliación o refacción de utilidad comunitaria y productiva que incluyan incorporación de trabajadores. El programa se orienta a fomentar la práctica laboral y la capacitación de trabajadores apoyando su incorporación a estas obras. El organismo interesado en realizar proyectos de obra con este sistema realiza aportes para completar el salario mínimo de los beneficiarios que trabajarán en el POA y contribuye con el 30% del costo de los materiales. El subsidio contempla un monto equivalente al 70% del costo de los materiales para la ejecución de un POA, la compra de herramientas, ropa de trabajo y elementos de seguridad para los trabajadores y la contratación de un tutor encargado de brindar capacitación en obra. Con asistencia de un tutor, los trabajadores participantes reciben formación integral en aspectos técnicos relacionados con los rubros de albañilería en general, construcciones sencillas y formación en seguridad e higiene laboral, facilitándose la obtención de la Libreta de Cese Laboral.

27. Los montos financiados varían según el número de integrantes del Programa JHD. Hasta $19.000 si el proyecto cuenta con 3 integrantes y hasta $13.000, si cuenta con 2. Pueden participar grupos de emprendedores que trabajen de manera asociada y cuenten con al menos 2 beneficiarios del Programa JHD como responsables del mismo.

Programa Trabajo Autogestionado

El objetivo es contribuir al mantenimiento y la generación de puestos de trabajo por medio de la promoción y fortalecimiento de empresas recuperadas por sus trabajadores que se encuentren en funcionamiento o en proceso de reactivación. Excepcionalmente, ante situaciones críticas de empleo, el programa asiste a cooperativas de trabajo, de producción, o microempresas asociadas gestionadas por sus trabajadores en condiciones de alta precariedad laboral. El programa asesora y orienta a los trabajadores en temas laborales, legales y de organización facilitando, cuando es requerido, el acceso a líneas de financiación promovidas por el MTEySS en articulación con otros organismos. Para acceder al apoyo técnico y económico, las unidades productivas deben presentar una propuesta que consigne su historia y situación actual, las características del proyecto de reactivación o fortalecimiento y las condiciones favorables y dificultades para su concreción. Las presentaciones, para cuya elaboración cuentan con la asistencia necesaria por parte de los equipos técnicos del MTEySS, pueden ser realizadas por las unidades productivas de manera individual, o a través de entidades con personería jurídica que agrupen a varias de ellas.

Programas del sector privado

No existen informaciones acerca del alcance y aporte específico en materia de programas de generación de empleo en el sector privado aunque se conocen algunos programas impulsados por fundaciones y asociaciones para brindar apoyo financiero y capacitación, en especial dirigidos a la población joven desocupada, a fin de establecer y manejar su propio negocio. En ciertos casos los programas se orientan al diseño de propuestas relativas a la puesta en marcha de microempresas y se concede asistencia financiera a través de préstamos que quienes participan pueden devolver sin intereses.

3. PANORAMA GENERAL DEL SECTOR DE ECONOMÍA SOCIAL EN ARGENTINA

3.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Asociaciones

La respuesta de una amplia variedad de iniciativas asociativas a múltiples y crecientes necesidades ha sido una constante a lo largo de la historia argentina. Entre sus antecedentes, previos a la construcción de un Estado nacional, se encuentra la labor de las congregaciones religiosas que tomaron a su cargo la atención de pobres y marginados, rea-

lizando además una gran diversidad de obras educativas y culturales y actuando como intermediarias de las acciones voluntarias y filantrópicas de los vecinos (Passanante 1987).

La heterogeneidad de estas iniciativas permite contextualizar su desarrollo en el marco de diversos procesos socio-históricos, políticos y culturales y destacar que desde su origen, alrededor de 1810, la existencia de un Estado colonial en disputa con la Iglesia, y la importancia de la propia Iglesia y sus instituciones en el desarrollo de la vida social, fueron los factores más significativos respecto al surgimiento de las primeras iniciativas filantrópicas y voluntarias. Se trató de un modelo asistencial que conjugaba, como era común en la época y lo sería hasta la segunda mitad del siglo XIX, la iniciativa oficial y la asociación más o menos espontánea para el desarrollo de actividades benéficas. Posteriormente, en el contexto de las reformas impulsadas hacia 1820, el desarrollo de un espacio intermedio entre el Estado y la sociedad permitió que se extendiera con más fuerza la actividad autónoma de los individuos, quienes fueron llamados a hacerse cargo de funciones hasta entonces reservadas al Estado. Así, la creación de la Sociedad de Beneficencia[28], configuró una de las organizaciones no-gubernamentales de más vastos alcances en la historia argentina y sirvió de modelo para la creación de iniciativas similares en distintas provincias. Varios autores dan cuenta de otras experiencias que ponen de manifiesto la fuerza asociativa de la década de 1850, en especial en Buenos Aires y en otras provincias del país (Di Stefano, 2002)

La aceleración del proceso migratorio de mediados del siglo XIX en el Río de la Plata dio lugar al surgimiento de diversas entidades de clara identidad inmigratoria que coexistieron con las asociaciones ya existentes. Numerosas fueron creadas para la atención de necesidades sociales básicas adoptando la forma de Sociedades de Socorros Mutuos. Así, desde 1852 el auge de experiencias asociativas con características novedosas se manifestó claramente como expresión de una sociedad civil más compleja y autónoma respecto del Estado, de manera que las iniciativas crecieron numéricamente, se manifestaron en diversos sectores sociales y culturales, adoptaron nuevas prácticas de funcionamiento y diversificaron sus intereses y sus fines. En este contexto cabe destacar el predominio desde 1860 de las asociaciones de ayuda mutua (Sábato, 2002).

El proceso de consolidación del Estado, a principios del siglo XX, en el marco de la inserción del país en el mercado mundial y del auge del sistema agroexportador, el crecimien-

28. Esta sociedad, creada en 1823 como una institución paraestatal con acción asistencial y hospitalaria inició la trayectoria de intervenciones sobre problemas sociales específicos en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, constituyéndose en el paradigma dominante de la política social del Estado hasta principios de los años 40 en que el Estado reproducía con la beneficencia algunos patrones básicos del modelo de la caridad cristiana. Aunque en esta instancia la mayoría de los recursos provenían del Estado, eran administrados de manera privada y los destinatarios de la ayuda eran mujeres, ancianos y niños empobrecidos incluyendo también acción asistencial y hospitalaria.

to económico y la modernización social impulsaron el desarrollo de asociaciones profesionales, cámaras patronales, uniones empresarias, sindicatos obreros y organizaciones de base territorial (clubes barriales, sociedades de fomento, etc.). En una sociedad civil sólida y con mayor autonomía, el movimiento asociativo continuó creciendo, al tiempo que acentuó su diversidad y complejidad, definiéndose con más precisión los intereses corporativos, de clase, de identidad y de grupo. Las asociaciones continuaron poniendo atención a las formas, estatutos y reglamentos aunque perduraron también tensiones entre los principios igualitarios y democráticos, y la conflictividad propia de la vida interna de cada organización (Romero, 2002).

En la década de 1930, en un ambiente ideológico propenso al corporativismo, el Estado realizó permanentes esfuerzos por regular y controlar a las organizaciones sociales y en esa dirección se deben señalar los intentos para inventariar el número de organizaciones existentes, la creación de un registro nacional y en 1937 la primera inciativa para definir las condiciones de las instituciones sin fines de lucro bajo una nueva ley fiscal. La primera mitad del siglo veinte se puede caracterizar como un período de crecimiento excepcional de las organizaciones sociales en un contexto de importantísimos cambios sociales con esfuerzos del Estado para establecer algún tipo de ordenamiento legal y operativo sobre el sector.

Durante el gobierno peronista (1945-1955) la Argentina atravesó profundos cambios sociales, políticos y económicos que señalan el paso hacia una sociedad de masas. Durante esta etapa creció notablemente el rol del gobierno, particularmente de los ministerios nacionales de Seguridad Social y Trabajo, los cuales articularon la relación entre el Estado y las organizaciones sociales. Una referencia importante durante esa etapa la constituye la creación de la Fundación Eva Perón quien cumpliendo un mandato político del Estado peronista, alteró las reglas de juego de la filantropía privada. Al asumir el Estado el monopolio del bien público, se convirtió en el único distribuidor de ayuda social, que en gran parte fue canalizada por esa Fundación, en desmedro de otras instituciones privadas no gubernamentales y de canales estatales más institucionalizados (Thompson, 1994).

A la caída del peronismo, la extendida etapa de profunda conflictividad social e inestabilidad política inaugurada con el golpe militar de 1955 se prolongó hasta el reestablecimiento de la democracia en 1983. Los levantamientos militares y golpes de estado que se produjeron, se manifestaron en coyunturas de fuerte represión de las organizaciones sociales, generándose en la sociedad civil amplias divergencias y desarrollándose nuevas organizaciones culturales y científicas junto con organizaciones de defensa de los derechos humanos, que tendrían un rol fundamental en la reafirmación de ideales democráticos para el sector (Thompson, 1997).

La democratización política iniciada en 1983, así como las reformas económicas que se adoptaron posteriormente, dieron forma al periodo más reciente de la historia de las organizaciones ciudadanas en Argentina, quienes jugaron un papel crucial en la transición a la democracia e inmediatamente después del derrocamiento del gobierno militar. Cabe

destacar el crecimiento inusitado en el número y diversidad de estas organizaciones, algunas de las cuales se abocaron a la promoción de derechos (impulsando la búsqueda de justicia por los crímenes cometidos por la última dictadura de 1976-1983), mientras que otras abogaron por nuevas causas, como el medio ambiente, los derechos de las mujeres y la reducción de la pobreza.

La década de 1990, signada por la importante disminución en las áreas de intervención del Estado impulsó la ampliación, diversificación e intensificación de la actividad de las organizaciones sociales. Las crecientes demandas de vastos sectores de la población sumidos en situaciones de pobreza propiciaron la creación de organizaciones de base orientadas a resolver las múltiples necesidades alimentarias, sanitarias y educativas, cobrando mayor visibilidad las organizaciones de género y las vinculadas a minorías sexuales, así como el asambleismo informal expresado fuertemente desde la crisis de 2001, y con expresiones persistentes a través de reclamos ambientales y en un prolongado conflicto en 2008 entre las entidades agropecuarias y el gobierno en torno de un tema fiscal.

Finalmente, cabe destacar la extensión de la actividad de las fundaciones empresariales[29] debido a una lenta pero sostenida concientización acerca de la Responsabilidad Social Empresarial[30] expandiéndose además las iniciativas que promueven microemprendimientos, microcrédito y otras iniciativas generadoras de empleo. La preocupación por la RSE tuvo un importante desarrollo al multiplicarse las organizaciones que la promueven (IARSE, Red Puentes, ComunicaRSE, Grupo de Fundaciones, Fundación Compromiso)[31] y el incremento significativo en la filantropía organizada se manifestó en especial en el número de nuevas fundaciones y de programas de filantropía corporativa directa en los que la filantropía empresarial resultó el componente más innovador y de mayor envergadura. Por su parte, la filantropía comunitaria no obstante su expansión, tuvo un alcance limitado. Entre el 80 y el 95% de las grandes corporaciones practican algún tipo de filantropía directa, incluyendo donaciones financieras o en especie, programas de voluntariado entre sus empleados y operación directa de programas sociales

29. Aunque existen algunos estudios acerca de las donaciones y el trabajo voluntario en Argentina, el análisis más abarcativo se realizó en el marco del Proyecto Comparativo del Sector no Lucrativo de la Universidad de Johns Hopkins (Salamon et. al. 1998). El registro de la Inspección General de Justicia de la jurisdicción de Buenos Aires consigna un total de cerca de 5000 entidades en esa área, mientras que en la base del CENOC se registran 7776 entidades en todo el país.

30. Según los empresarios entrevistados en la Encuesta sobre Responsabilidad Social Empresarial en Argentina (Civicus-Gadis, 2005) el desarrollo de la RSE es embrionario y la concepción que encierra combina tres aspectos con distinto grado de importancia: en primer lugar el cumplimiento de las normas legales (laborales e impositivas), luego la transparencia empresaria y en última instancia la responsabilidad ante la comunidad (impacto social y ambiental).

31. Basándose en un relevamiento de 2004 (PNUD/BID, 2004) se estima que actualmente existen alrededor de 150 fundaciones empresarias en el país, concentradas mayormente en la zona central.

(Sanborn, Portocarrero 2003). Asimismo, organizaciones como la RedEamérica[32] promueven mayor coordinación entre los esfuerzos nacionales de RSE y mayor liderazgo empresarial en el auspicio de programas y proyectos de desarrollo social. Un estudio que indica la gran heterogeneidad presente detrás de la figura legal de fundaciones identificó relativamente pocas entidades privadas, autónomas en su gestión que poseen algún patrimonio propio. De este grupo, 50 son operantes y 24 donantes, aún cuando numerosas incluyen las donaciones a terceros como parte de sus actividades permanentes. Asimismo, en su mayor parte carecen de *endowments* u otros ingresos constantes para sostener sus actividades rutinarias. Las áreas a las que se dirige su acción son educación, capacitación y formación, salud, arte y cultura.

Mutuales

El mutualismo ocupó un lugar importante entre las prácticas asociativas de la Argentina de fines del siglo XIX y principios del siglo XX y su florecimiento coincide con el arribo de la migración europea, inicialmente procedente de España y de Italia y más tarde de Francia, Portugal, Alemania y otros países, que se integró en instituciones mutualistas para fortalecer sus sentimientos patrióticos, conservar sus tradiciones y protegerse de las enfermedades. Diversos estudios sobre los orígenes de las asociaciones de ayuda mutua consideran que el desarrollo de las entidades sobre la base de colectividades respondió a la necesidad de asociación de los inmigrantes con miras a ayuda mutua, defensa y seguridad, dado que en la segunda mitad del siglo XIX no había en Argentina una infraestructura de establecimientos asistenciales adecuados para absorber la demanda de una población creciente. Esta forma de cobertura de riesgos a partir de las nacionalidades fue típica del país. Sin embargo, estas asociaciones también jugaron un rol muy importante en el proceso de adaptación, contribuyendo a la identificación del inmigrante con su grupo de pertenencia (la colectividad) y reafirmándolo en su nuevo ambiente (Passanante, 1987).

Aunque parte de la actividad de asistencia fue incorporada a entidades con fines más amplios, como algunos gremios obreros, las asociaciones de las colectividades inmigrantes fueron muy activas y tanto aquéllas que no exigían requisito de nacionalidad como las que surgían por iniciativa empresaria y combinaban acción mutual con beneficencia tuvieron una importante expansión. Las cifras del año 1914 indican en el país un total de 1.202 sociedades de ayuda mutua, que reunían algo más de medio millón de socios, 85% de los cuales eran hombres. La mayor parte de estas instituciones, cerca de un 70%, esta-

32. La red fue creada en septiembre de 2002, en Miami, para promover el desarrollo de base, entendido como el fortalecimiento de las capacidades de acción colectiva de los ciudadanos pobres y la creación de un ambiente institucional propicio que facilite la participación de las organizaciones en la deliberación pública. Al Nodo de Argentina de la Red Interamericana de Fundaciones y Acciones Empresariales para el Desarrollo de Base, pertenecen Fundaciones de las siguientes empresas: Acindar, Arcor, Juan Minetti, Loma Negra, Telefónica, Standard Bank y Shell Compañía Argentina de Petróleo S.A.

ban radicadas en la ciudad y provincia de Buenos Aires; le seguían Santa Fe, Entre Ríos y Córdoba. Las sociedades italianas eran las más numerosas, luego las calificadas como argentinas y cosmopolitas -que reclutaban sus miembros con independencia de su origen nacional-, y luego las españolas. Muy atrás estaban las de colectividades más pequeñas como la francesa y la suiza. En lo que se refiere al número de socios, sin embargo, las primeras eran las argentinas y cosmopolitas, seguidas por las italianas y españolas (Acosta, 2007).

De las sociedades que funcionaban en 1914, la mayoría había sido fundada después de l890. Los gastos mayores según el censo eran los correspondientes a ¨socorros distribuidos¨, mientras que las pensiones otorgadas representaban una proporción menor. Las cuotas, en general eran montos relativamente accesibles para los inmigrantes que tuvieran trabajo estable[33]. Un conjunto de entidades originadas en las propias empresas constituyeron un impulso más en la creación de sociedades mutuales (Recalde, 1991). Las características que las diferenciaban del resto de las mutuales eran la afiliación de los empleados y obreros, a los que se les descontaba una cuota mensual de sus salarios. Las iniciadoras de este movimiento fueron las grandes empresas de ferrocarriles, incorporándose luego en algunos organismos y en ciertas fábricas. Algunas fueron muy criticadas por no respetar los principios del mutualismo, dada la poca o nula participación de los miembros en las comisiones directivas que, en general, estaban formadas por el personal superior de la empresa. Entre las entidades consideradas como de verdadera mutualidad se encontraban la sociedad de empleados de la Compañía de Tranvías Anglo-Argentina, que se destacó por su organización interna y la casa Saint Hnos., administrada por los mismos obreros y empleados y cuyos directores no intervenían en la administración, a pesar de contribuir con cotizaciones de importancia.

En 1914, el 6,4% de la población nacional estaba asociada a alguna entidad de socorros mutuos (Passanante, 1987) y de las 884 entidades existentes la mayor cantidad se encontraban en la Provincia de Buenos Aires (302); en Santa Fe (185) y en Córdoba (173) (Niklison, 1938). Según datos de 1987, en cuanto a los servicios brindados, la mayor proporción de mutuales eran aquellas que prestaban servicios especiales (41%) y el resto se distribuía en los rubros salud, económicas y educativas y culturales. El servicio ayuda económica mutual fue utilizado por alrededor de 3,5 millones de asociados. La cifra alcan-

33. Algunos trabajos (Sábato, 2002) han clasificado a estas asociaciones en dos grupos principales, según el criterio que utilizaban para el reclutamiento de sus miembros. La mayor parte de ellas se organizaban por afinidad de origen, es decir, entre inmigrantes provenientes del mismo país o de la misma región mientras que un segundo grupo, se proponía reclutar a los integrantes de un mismo oficio o profesión. Adicionalmente existen referencias a un grupo más pequeño de asociaciones que utilizaban un criterio étnico y nucleaban a la población de origen africano; las sociedades denominadas "cosmopolitas", que no estaban formadas por miembros de un sólo origen étnico ni de un único oficio o profesión, y que por lo tanto, definían su reclutamiento en términos más amplios; y hacia la última década del siglo, en el ámbito mutual aparecieron también las organizaciones católicas.

za los 9,5 millones de asociados que recurrieron a los servicios relacionados con la salud (Castelli, 1993). Hacia 1990 existían cerca de 5000 mutuales registradas (Thompson, 1994), la mayoría concentradas en Buenos Aires (25%) y Capital Federal (22%), a las que siguen en importancia provincias como Santa Fe (15%), Córdoba (9%) y Mendoza (5%).

Cooperativas

El movimiento cooperativista que se inicia en Argentina en el último cuarto del siglo XX, fue promovido por los inmigrantes europeos que arribaron después de la Organización Nacional. Su desarrollo estuvo impulsado por la misma lógica asociativa que estimuló a las organizaciones de base y los sindicatos y en particular tomó visibilidad a partir de la sanción en 1926 de una ley que regulaba su funcionamiento. El cooperativismo se produjo como un hecho espontáneo por decisión exclusiva y voluntaria de los mismos fundadores y con independencia de la acción del Estado. Los caracteres distintivos fundamentales que marcan su origen y evolución son los principios rochdaleanos de la cooperación. El medio rural fue más propicio para su desarrollo inicial y así se fueron fundando numerosas cooperativas de productores, coincidentemente con el auge inmigratorio y la estabilidad institucional. Las entidades se crearon para distribuir entre sus asociados, insumos y mercaderías a precio justo y peso exacto, además de concentrar la producción de sus miembros para su industrialización y comercialización. La creación y desarrollo del cooperativismo agrario fue mayor en la llanura pampeana, zona en la cual se radicó la mayor parte de la inmigración europea que aportó también en muchos casos experiencias cooperativistas de sus países de origen. Las particulares necesidades de los pequeños productores agropecuarios, propietarios, arrendatarios y aparceros, favoreció la creación de numerosas cooperativas.

Algunos autores (Drimer 1981), establecen una periodización del movimiento desde la perspectiva jurídica, diferenciando una primera etapa que va desde la aparición de los primeros ensayos de cooperación económica hasta el año 1926, y otra desde ese año hasta el momento actual. En la primera etapa, entre las sociedades que ostentaron la denominación de "cooperativa" en Argentina, hubo algunas que cumplieron los principios rochdaleanos mientras que un gran número se comportaron como empresas lucrativas, en algunos casos por ignorar en qué consistían estas sociedades y en otros por tratar de aprovecharse de su finalidad social.

La segunda etapa, corresponde al período en que las cooperativas deben organizarse y funcionar de acuerdo con las disposiciones de la Ley 11.388 que, inspirada en los principios de los pioneros de Rochdale, destacó con exactitud y precisión, la peculiaridad de las sociedades cooperativas y fijó las condiciones para su existencia legal posibilitando finalizar con situaciones anómalas e indefiniciones. A los dos años de vigencia de la ley, una estadística del Ministerio de Agricultura registró 79 cooperativas urbanas y 143 rurales, las primeras ubicadas mayoritariamente en la Capital Federal y provincia de Buenos Aires y las segundas en el Litoral, Córdoba y territorios nacionales.

Entre las primeras manifestaciones formalizadas del movimiento cooperativista se debe mencionar la creación de la "Sociedad Cooperativa de Producción y Consumo de Buenos Aires" en el año 1875, inspirada por el sociólogo francés Adolfo Vaillant, quien impulsó la acción cooperativa en Uruguay y Argentina. Aún cuando la sociedad no llegó a funcionar, se trata del primer intento de difundir un espíritu inspirado en la prédica y actitud rochdaleanas con un propósito de mejoramiento de la clase obrera. A esta iniciativa se añade en 1887 el Banco Popular Argentino como sociedad anónima cooperativa de créditos que no obstante funcionar como una de las mejores instituciones de su tipo, a raíz de la promulgación de la Ley de Cooperativas del año 1926, consideró a través de su Directorio que dicha ley no convenía a los intereses de la institución y en una asamblea extraordinaria la transformó en sociedad anónima. En ese mismo año se funda la Sociedad Cooperativa Telefónica, con el propósito de contrarrestar el monopolio que ejercía la Unión Telefónica. La Sociedad tuvo un período de progreso y prosperidad, pero finalmente fue absorbida por el monopolio de la Unión Telefónica.

A partir de 1889 surgen distintas iniciativas en el sector rural que en algunos casos al adecuarse a los modos de funcionamiento del mercado vieron un debilitamiento del vínculo asociativo inicial. La mayoría de estas cooperativas se crean con el objeto de romper el aislamiento y la indefensión de los productores agropecuarios frente a los almacenes de ramos generales, los acopiadores y los monopolios que postergaban en forma permanente sus aspiraciones de progreso. Esto explica el surgimiento de las primeras federaciones de cooperativas, o cooperativas de cooperativas expresando la consecuencia natural de la solidaridad entre productores en la solidaridad entre organizaciones. En 1953 se crea el Consejo Intercooperativo Agrario de Coordinación y Arbitraje, antecedente de la Confederación Intercooperativa Agropecuaria CONINAGRO, que contaba con cerca de 500.000 asociados, un número apenas inferior al total de las explotaciones agropecuarias registradas censalmente, lo que indica la adhesión al cooperativismo del conjunto de pequeños productores. Dentro de la confederación, la Asociación de Cooperativas Agrarias (ACA) y la Federación Argentina de Cooperativas Agrarias (FACA) reunían entre ambas más de 350.000 asociados, aunque otros núcleos menores en socios, como SanCor, tenían una gran envergadura económica.

En el medio urbano un importante antecedente lo constituye "El Hogar Obrero", fundada en 1905 por un grupo de militantes socialistas con la finalidad de proporcionar crédito a sus asociados para la adquisición de sus viviendas y para otros fines establecidos en los reglamentos de la sociedad. La cooperativa realizó una obra de extraordinarias proyecciones, tanto por su desarrollo material coo por su aporte a la difusión de las prácticas cooperativas.

La integración de las cooperativas urbanas en una organización de cuarto grado se produjo una década más tarde de la integración de cooperativas rurales, al crearse la Confederación Cooperativa de la República Argentina (COOPERA) en 1962. La entidad reunía a las federaciones de bancos cooperativos, cooperativas de crédito, de consumo,

de electricidad, farmacia, seguros, teléfonos, trabajo, vivienda y el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos. La creación de las dos entidades permite explicar parte de la fortaleza del movimiento cooperativo al integrar a las cooperativas de base en federaciones y confederaciones, que les permitieron competir con las organizaciones empresarias.

3.2. ANTECEDENTES LEGALES

La libertad de asociación y de expresión, el derecho a la personalidad jurídica y la igualdad de oportunidades son los principios básicos de raigambre constitucional de los que deriva el ordenamiento jurídico que regula la vida de las organizaciones de la economía social. La Constitución de 1853/60 reconoció a todos los habitantes del país, entre otros derechos de primera generación, el de asociarse con fines útiles (art. 14) "conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio" y esos derechos constitucionales recibieron una significativa protección con la sanción de la reforma constitucional de 1994 y el reconocimiento de la jerarquía constitucional de los más importantes tratados de Derechos Humanos (art. 75 inc. 22).

Existen además leyes nacionales que regulan ámbitos específicos y que se ordenan, en algunos casos, en diferentes códigos. Las provincias, a su vez, dictan sus propias constituciones, respetando los principios, derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional, y también dictan leyes que rigen exclusivamente en sus territorios.

Consecuentemente con el fundamento constitucional, el Código Civil legisla, en los artículos 30 a 50, acerca de las personas de existencia ideal identificando en el artículo 33 las definiciones legales de entidades sin fines de lucro como las de fundación y asociación[34]. Existe además un conjunto de regulaciones y normativas emanadas de autoridades de contralor de personas jurídicas y de la jurisprudencia judicial. En materia de economía social no existe una ley general aplicable al conjunto del sector aunque además de las normas generales establecidas en el Código Civil, hay leyes específicas que regulan las cooperativas, mutualidades y fundaciones.

La inexistencia de una ley de asociaciones civiles y el carácter demasiado general de las normas del Código Civil ante la complejidad del campo, producen vacíos legales que promueven la generación de espacios de discrecionalidad. A esto contribuye además la generalización de la aplicación de un conjunto de reglas no sistematizadas, provenientes de la jurisprudencia o de criterios de resolución de cuestiones adoptadas por los dis-

34. La normativa para la inscripción de asociaciones civiles y fundaciones se estableció por la Inspección General de Justicia en la Resolución General Nº 6/80 que fue modificada parcialmente por la Resolución 7/2005. La nueva norma establece que para obtener la autorización de funcionar las organizaciones deben demostrar un patrimonio social inicial mínimo de $ 200 en el caso de las asociaciones civiles y $ 12.000 en el caso de las fundaciones.

tintos organismos administrativos de contralor de personas jurídicas, nacionales o provinciales, que en la mayoría de los casos, resultan inadecuados para ser aplicados como normas generales

Asociaciones civiles

El Código Civil Argentino, en el título relativo a las personas jurídicas diferencia en el Art. 33 a las personas jurídicas de carácter público y privado considerando que tienen carácter privado las asociaciones y las fundaciones que tengan por principal objeto el bien común, posean patrimonio propio, sean capaces por sus estatutos de adquirir bienes, no subsistan exclusivamente de asignaciones del Estado y obtengan autorización para funcionar, y las sociedades civiles y comerciales o entidades que conforme a la ley tengan capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, aunque no requieran autorización expresa del Estado para funcionar.

En el caso de las asociaciones civiles, no existe una ley que las regule orgánicamente. El organismo de contralor a nivel de la jurisdicción nacional es la Inspección General de Justicia, que legisla su propia normativa que en general, es seguida luego por las autoridades de cada provincia. La IGJ emite la autorización para funcionar como persona jurídica y antes de resolver sobre dicha autorización realiza visitas de inspección para determinar con precisión las condiciones en que las entidades se proponen funcionar para el cumplimiento de sus objetivos.

Se debe destacar que el proyecto de ley de asociaciones civiles presentado en el Senado de la Nación en mayo de 2005, cuenta con media sanción legislativa y en caso de sancionarse como ley de la Nación, favorecerá los criterios interpretativos superadores del vacío legal existente en este campo. El proyecto está estructurado en diez capítulos que comprenden un instituto jurídico de las asociaciones en forma independiente de los demás y 108 artículos.

Mutuales

Aunque el mutualismo organizado comienza a actuar en nuestro país a mediados del siglo XIX, es a principios del siglo XX cuando se inicia la demanda por una legislación que permita regularlo. El primer proyecto de ley fue presentado en el año 1913 por el propio Poder Ejecutivo, y al año siguiente por un sector del socialismo. Contrariamente a la postura de la bancada socialista, opuesta a las subvenciones directas del Estado y aceptando sólo algunos privilegios para aquellas sociedades neutrales y con escaso número de asociados, el proyecto no abundaba en la exigencia de requisitos a las sociedades mutuales, y proponía un régimen de subsidios con fondos provistos anualmente por el tesoro nacional. (Thompson, 1994).

La importancia creciente del conjunto de sociedades mutuales, no sólo se expresó en los proyectos de ley presentados a partir de 1913, sino también en el Congreso de la Mutualidad de 1918. Más allá de las diferencias de origen y de los debates internos, este congreso nacional, aspiraba a sentar las bases para una ley orgánica de mutualidades, discutir las posibilidades de la federación y la relación de la mutualidad con el seguro social. A mediados de 1924 la Liga Argentina de Entidades Mutualistas de la Capital Federal organizó el Segundo Congreso Mutualista que discutió y aprobó asuntos relacionados con la necesidad de la legislación sobre mutualidades.

En 1935 fue reiterado casi sin variantes el proyecto del año 1914 que no tendió a fomentar el movimiento mutualista, sino a controlarlo, ya que especificó que la superintendencia general del movimiento mutualista debía ejercerla el Departamento Nacional del Trabajo, por intermedio de una sección especial denominada Dirección de la Mutualidad. En abril de 1938 el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto 3.320 (art.2) que constituye la primera norma legal sobre el ordenamiento y funcionamiento de las mutuales. El decreto contiene disposiciones generales en cuanto a la organización, administración, control y régimen de asambleas y hace referencia específica a las mutualidades de empresas, a la fusión y federación de mutuales y al fomento del mutualismo. En esta norma se contempla la posibilidad de que las mutuales intercambien servicios para mejorar la prestación de los mismos a los asociados, anticipándose a disposiciones similares del decreto-ley 24.499 del 6 de octubre de 1945 (art.32).

En 1944, el Tercer Congreso Mutualista Argentino presentó y aprobó el anteproyecto de ley de mutualidades, que con ligeras variantes de forma se concretó como decreto-ley 24.499/45 y fue ratificado al año siguiente como ley nacional 12.921 constituyendo la primera ley orgánica de mutualidades. En ella se establecía la normativa referida a la redacción de los estatutos de las mutuales, los derechos y obligaciones de los asociados, la constitución de las asambleas y funcionamiento de los órganos sociales, la promoción de la constitución de mutualidades de primer y segundo grado, la creación de la confederación de mutualidades y el aporte mensual de los asociados a fin de crear el Policlínico Mutualista.

Aunque el decreto-ley 24.499/45 no constituía una verdadera legislación en la materia (Cracogna, 1998), al instituir la Dirección Nacional de Mutualidades de la Subsecretaría de Trabajo como encargada del Registro Nacional de esas entidades contribuyó a crear y unificar ciertas prácticas y normas administrativas que fueron configurando un régimen específico, superador de las concisas disposiciones del Código Civil.

Finalmente, a partir de la experiencia acumulada, se sancionó en 1973 la Ley Orgánica de Mutualidades 20.321 que regula de manera integral a las asociaciones mutuales en cuanto a su constitución y funcionamiento, régimen sancionatorio y liquidación, conteniendo además disposiciones de carácter promocional en materia de impuestos y derechos aduaneros (Cracogna, 1992).

Cooperativas

Según el modelo promocional de la legislación cooperativa argentina, hasta 1989 el Estado consideraba a las cooperativas como instrumentos coadyuvantes al desarrollo económico y social y por ello las regulaba adjudicándoles un tratamiento de fomento y control. En este modelo el Estado brindaba protección a las cooperativas sometiéndolas a un amplio control, interviniendo en el otorgamiento de la autorización para funcionar y supeditando a su permiso muchas de las actividades que ellas desarrollaban (Cracogna, 2001).

La ley 11.388, sancionada en diciembre de 1926, estableció el régimen de las cooperativas ya que hasta esa fecha tres artículos del Código de Comercio se ocupaban brevemente de este tema. Desde comienzos de siglo, en forma paralela al creciente desarrollo cooperativo en el país, se reiteraron en ambas cámaras proyectos de leyes de cooperativas y durante casi medio siglo se mantuvo la vigencia de esta ley. Aunque su efecto inmediato se reflejó en la disminución del número de cooperativas, debido a que sancionaba el uso indebido de la palabra cooperativa, la expansión posterior del movimiento fue significativa.

Las razones de la actualización de la ley 11.388 y su reemplazo en 1973 por un nuevo texto se asocian a las disposiciones supletoriamente aplicables (sobre sociedades anónimas) que habían sido profundamente modificadas, introduciendo indirectamente significativos cambios en la regulación de las cooperativas. Una vez promulgada en 1972 la ley de sociedades comerciales que introdujo las consecuencias mencionadas sobre el régimen de las cooperativas, el Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Acción Cooperativa, en ejercicio de su competencia específica, consideró el problema y propuso actualizar la ley 11.388 completándola con normas que eliminaran la aplicación supletoria de disposiciones contrarias a su naturaleza. En consecuencia, se designó una comisión especial integrada por representantes del movimiento cooperativo para elaborar el proyecto de una nueva ley de la materia que, una vez aprobado por el Consejo Intercooperativo Argentino, siguió el trámite correspondiente y con algunas modificaciones, fue finalmente sancionada y promulgada pocos días antes del cambio de gobierno que tuvo lugar en mayo de 1973.

Fundaciones

El régimen para el desenvolvimiento y control de las fundaciones se encuentra establecido en la Ley N° 19.836 de 1972. La misma hace referencia a las asociaciones a que se refiere el artículo 33 del Código Civil en tanto personas jurídicas que se constituyen con un objeto de bien común, sin propósito de lucro, mediante el aporte patrimonial de una o más personas para hacer posible sus fines y estipula que para su actuación deben requerir la autorización prevista en el artículo 45 del Código Civil, estableciendo las características relativas a los aportes que integran el patrimonio inicial, a las promesas de donación y la responsabilidad de los fundadores quienes son solidaria e ilimitadamente

responsables por las obligaciones contraídas hasta haber obtenido la autorización. En la ley se indican los requisitos necesarios para la solicitud de otorgamiento de personería jurídica y en materia de gobierno y administración se determinan las características del Consejo de Administración, su integración y las modalidades de funcionamiento, estableciendo además los aspectos propios y la naturaleza de la contabilidad y documentación a presentar.

Cabe destacar que existen escasas exoneraciones fiscales para la filantropía y que la ley 20.628 permite deducir en concepto de donaciones hasta un 5% de la ganancia neta del ejercicio anual. También existen ciertas normativas específicas en algunas jurisdicciones, como la Ley de Mecenazgo de la Ciudad de Buenos Aires, que promociona reducciones impositivas para aquellos que donen a fundaciones y otras instituciones encargadas de la promoción de actividades culturales. En consultas realizadas a interesados directos en un estudio reciente, se destaca que muy pocas organizaciones de la sociedad civil son beneficiadas por empresas que utilizan las exoneraciones fiscales vigentes (Civicus, 2006).

3.3. ANTECEDENTES DE LOS CUATRO ACTORES BÁSICOS

El desarrollo de las formas institucionales de economía social no ha seguido una trayectoria lineal en la historia de la Argentina y ha resultado de procesos acumulativos, conjuntos o recurrentes. Así, en el caso del cooperativismo y el mutualismo, es necesario destacar por un lado la potencialidad de algunas organizaciones y su capacidad para impulsar múltiples combinaciones de innovaciones técnicas y organizacionales asociadas a su desempeño, favoreciendo formas específicas de capital social que fortalecieron su trayectoria y por otro, fuertes fenómenos de pérdida de identidad.

Asimismo, mientras que las perspectivas de integración entre entidades han sido exitosas en algunos sectores y espacios geográficos, su extensión al conjunto del movimiento fue sumamente limitada para otros sectores debido a que supone en especial un grado de consolidación a nivel de cada entidad que no es una característica generalizada en todas ellas. Sin diferenciar a ambos movimientos, la integración continúa siendo uno de los principales desafíos en lo inmediato. En cuanto a la capacidad de articulación también es restringida debido a que numerosas formas organizacionales se encuentran poco ligadas horizontalmente. Esta articulación les permitiría fortalecerse y alcanzar un espacio capaz de generar una alternativa respecto a las empresas capitalistas dominantes.

En cuanto a las asociaciones, resulta necesario destacar la heterogeneidad y multiplicidad de perspectivas prevalecientes, así como las orientaciones contrapuestas que se expresan en diversos ámbitos de su accionar. Al respecto se deben señalar limitaciones de distinta naturaleza respecto a la vigencia de principios y prácticas democráticas en algunas, así como las orientaciones refractarias al cambio social y renuente al pluralismo en otras. Dichas limitaciones, al ser tomadas en cuenta, permiten señalar que lo que carac-

teriza a estas organizaciones es una variedad de orientaciones de la acción, que hace difícil, o quizás imposible, generalizar sobre los rasgos de un sector en el que conviven motivaciones filantrópicas y altruistas, creencias y confesiones diversas, activismo político e intereses de distinto tipo. Por esta razón, se debe también advertir la falacia de las propuestas que, al basarse en características supuestamente comunes a estas organizaciones, les atribuyen papeles específicos y desembocan en posturas extremas: por un lado visualizándolas como la amenaza de precarización de las conquistas sociales a través de la defensa de un Estado mínimo y por otro percibiéndolas como la expresión de las iniciativas voluntarias basadas exclusivamente en motivaciones altruistas y solidarias y destacando su importante capacidad de producción de bienes públicos.

En conjunto, para todos los sectores, una densidad institucional creciente en torno de las entidades de segundo y tercer grado de modo de impulsar eficaces redes de apoyo técnico, financiero, político o incluso como redes de consumidores o usuarios de sus productos o servicios y una configuración multipolar progresiva en que ninguna entidad pretenda una posición central, resultan los desafíos más importantes para una necesaria consolidación que preserve la identidad de las organizaciones y garantice el respeto por los valores y principios fundantes.

4. APORTES ESPECÍFICOS DE LAS ENTIDADES DE LA ECONOMÍA SOCIAL A LA GENERACIÓN DE EMPLEO E INGRESOS

4.1. ANTECEDENTES RELATIVOS AL SECTOR COOPERATIVO

Las transformaciones ocurridas en la economía argentina durante la década de 1990, configuraron un escenario signado por múltiples cambios. Los procesos de reestructuración productiva derivada de las reformas estructurales -apertura, desregulación, privatizaciones- se expresaron en general en un avance relativo de las actividades intensivas en capital, en insumos importados y en recursos naturales, y en un retroceso relativo de las actividades intensivas en trabajo, con la desaparición neta de numerosas empresas. En este contexto, el marco legal que dio lugar a las privatizaciones, dejó de lado a las cooperativas de servicios públicos preexistentes y no obstante establecerse en uno de los artículos de la Ley de Reforma del Estado que se daría preferencia en los procesos de privatización a las cooperativas de trabajo y de servicios públicos, los pliegos de las licitaciones fueron concebidos de modo tal que este sector quedó excluido. Asimismo se vio afectado en especial el sector de la banca cooperativa que pasó de 38 entidades que operaban en 1994 a solo 2 en 2001 (Vuotto, 2004).

Por su parte, la profundización del modelo de acumulación, basado en políticas generadoras de concentración económica y exclusión social, al afectar a los pequeños y medianos productores, también incidió en las estructuras y organizaciones económicas, gremiales y de servicios que estos integraban. Así, mientras que entre 1988 y 2002 se registra en el país una reducción del número de EAPs cercana al 24%, la cantidad de las mismas asociadas a cooperativas disminuye un 52% y esta reducción es más pronunciada en la región pampeana (60%) y, dentro de esta, aún más en la provincia de Buenos Aires (67%) (Lattuada, Renold 2004).

Los problemas ocupacionales inducidos por esas transformaciones incidieron en el agravamiento de la exclusión social y favorecieron, más que durante las décadas anteriores, el desarrollo del cooperativismo de trabajo, debido a la potencialidad de esta herramienta para operar estrategias adecuadas frente a situaciones de crisis y ofrecer perspectivas de empleo, en especial a los grupos de desocupados de larga duración. Sin embargo esta forma cooperativa fue visualizada en general como una solución temporal de emergencia y el número de cooperativas creadas durante la década superó al de las cooperativas disueltas, descendiendo la tasa de actividad debido en su mayoría a problemáticas relativas a su gestión y financiamiento. Desde 1984 y hasta el presente se ha registrado una tendencia creciente de inscripción de entidades de este tipo y excepto algunos años se mantiene de manera sostenida, aunque el incremento del número de entidades matriculadas no necesariamente refleja el dinamismo del movimiento cooperativo ya que si este se evalúa teniendo en cuenta la relación entre las entidades activas y las cooperativas canceladas es posible visualizar los efectos de una política que ha conducido a la promoción de entidades cuya viabilidad y sustentabilidad es escasa.

El RNCyM y el Censo de Información Económica de Cooperativas y Mutuales realizado entre julio del 2005 y mayo de 2006 incluyeron un total de 18.432 cooperativas de las cuales se reempadronaron 6020. De ellas, un total de 3700 fue creado por las resoluciones 2038/3026[35] y excluyendo las cooperativas de trabajo, la mayoría de las entidades pertenece al sector de servicios públicos (1521) al que sigue el agropecuario (906) finanzas (467), vivienda (426) y salud (291).

Las entidades de servicios públicos, localizadas en áreas urbanas del interior continúan manteniendo su importancia debido al proceso de diversificación que a partir de la década del 70 se opera en el sector al asumir la prestación de servicios tales como provisión de agua, gas, servicio de sepelio, pavimento, etc. En cuanto al servicio eléctrico más de 600 cooperativas distribuyen energía eléctrica en 2.000 localidades del país y sus zonas rurales, abasteciendo a 1.800.000 usuarios y proveyendo de energía a más de 5.500.000

35. Ambas resoluciones regularon la constitución de cooperativas de trabajo resultantes de la aplicación de los distintos planes y programas sociales del Gobierno Nacional para atender a la solución de necesidades básicas y responder por consiguiente al alto índice de desocupación laboral.

habitantes. En conjunto distribuyen el 11% de la energía del país. En servicios de telecomunicaciones, las 300 cooperativas existentes cuentan con más de 500.000 líneas, cubriendo así un universo de 2.500.000 habitantes. Estas entidades reúnen el 6 % del parque nacional de la telefonía fija y prácticamente todas han llevado Internet a sus localidades. En cuanto al servicio de provisión de agua potable y cloacas, el 11% de la población es abastecida por casi 600 cooperativas que distribuyen agua potable, principalmente en pequeñas y medianas localidades del interior. Por último más de 100 cooperativas distribuyen gas envasado y otras proveen servicio de gas natural (COOPERAR, 2006).

Con respecto al sector agropecuario, 120.000 productores empresarios están asociados a cooperativas agropecuarias. Estas unidades agrarias cuentan con 300.000 trabajadores permanentes y transitorios mientras que 40.000 puestos de trabajo directos son generados por las cooperativas agropecuarias de primer y segundo grado. Un número de 20.000 puestos de trabajo adicionales dependen de estas cooperativas en forma indirecta por la tercerización de los servicios de transporte y distribución. En conjunto, más de 500.000 personas dependen directamente del complejo agrario cooperativo cuyas entidades facturan más de $7.500 millones por año y canalizan exportaciones que superan los $3.000 millones anuales. Contribuyen con el 6% del PBI y representan el 9% del total de la industria agroalimentaria[36].

En cuanto al cooperativismo de vivienda, las 3127 cooperativas del sector promueven las modalidades de construcción directa y de autoconstrucción, en especial para afrontar la crisis de vivienda de la población de menores recursos. Numerosas entidades han sido creadas en el marco del Programa de Federal de Emergencia Habitacional del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN) en concertación con los ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo para solucionar la emergencia habitacional y laboral, incorporando a los beneficiarios de los planes JJHD organizados en forma de cooperativas de trabajo para la construcción de viviendas.

Respecto a la localización de las cooperativas matriculadas entre 1984 y 2007, (Cuadro 4) la región Centro Litoral, no obstante la tendencia descendente, continúa concentrando el mayor número de entidades. El cooperativismo de la provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) explica casi el 68% de este número.

36. Estas cooperativas participan en el 5,6% del total de las exportaciones primarias y agroindustriales y comercializan aproximadamente el 22% de la producción agropecuaria (granos 20,5%, arroz, 20%, algodón 14%, lana 7,5%, yerba 25%, té, 45%, lácteos 26%, miel 20%, vacunos 7%, vino 13%, mosto 17%, tomate 20%, pimiento 20%, tabaco 45%).

Cuadro 4.
Distribución geográfica de las entidades cooperativas matriculadas
1984, 1994 y 2007*

Cooperativas / Regiones	1984 Nº	1984 %	1994 Nº	1994 %	2007* Nº	2007* %
Centro Litoral	2.560	70%	3.348	68%	6.797	60%
Cuyo	306	8%	364	7%	780	7%
Noroeste	190	5%	503	10%	2.050	18%
Nordeste	374	10%	344	7%	941	8%
Patagónica	239	7%	373	8%	789	7%
Total	**3.669**	**100%**	**4.932**	**100%**	**11.357**	**100%**

* Incluye 3700 cooperativas creadas por las resoluciones 3026 (ex 2038).
Fuente: Castelao Caruana 2008.

La participación del sector cooperativo en las regiones Cuyo y Nordeste ha disminuido, aunque en menor proporción, a favor de la región Noroeste, donde actualmente se localiza el 18% de las cooperativas matriculadas, mientras que en la región Patagónica se mantiene su participación alrededor del 7%.

Según datos censales, en conjunto, las cooperativas han creado un total de 233.376 puestos de trabajo (personal remunerado y no remunerado) y en esa cifra 112.112 corresponden a las cooperativas de trabajo de los cuales 59.200 son asociados a cooperativas 2038/3026.

En cuanto al personal empleado según quintiles de ingreso, el 88% de los puestos de trabajo censados corresponde a las entidades que se ubican en los quintiles 4 y 5 de acuerdo a su nivel de actividad económica, es decir que fueron generados por las empresas cooperativas que nuclean el 40% de los ingresos totales del sector. Entre las empresas de mayores ingresos, las de mayor nivel de ventas mantuvieron en 2005/2006 15.397 puestos de trabajo.

Los datos precedentes ponen de relieve que las cooperativas no solo resultan importantes creadoras de empleo a través de las grandes entidades, como las cooperativas agroalimentarias, o de servicios destinados a los consumidores, o incluso de productos financieros, sino que además generan una mejora en las condiciones de vida de los trabajadores. Asimismo, se debe mencionar el caso de las cooperativas financieras que movilizan capitales en vista de inversiones productivas y ofrecen al público un marco institucional en

que pueden confiar los ahorros, impulsando igualmente la formación de nuevas empresas y por consiguiente nuevos empleos.

Cooperativa Obrera[37]

La Cooperativa Obrera (CO) es la mayor entidad de consumo de la Argentina y la segunda de América Latina. En Argentina es la segunda cadena a nivel regional y según el último ranking elaborado por la revista "Mercado", ocupa el puesto Nº 12 de los hipermercados y supermercados que más venden en el país. Entre las mil empresas de la Argentina que más facturan, alcanza la posición Nº 280. Según estimaciones de ventas de la CO para 2007, la entidad se encontraría entre las 180 empresas que más facturan en la Argentina y entre las diez principales cadenas de supermercados. Cuenta con 77 sucursales, localizadas en 31 ciudades de cuatro provincias (Buenos Aires, La Pampa, Río Negro y Neuquén). En Bahía Blanca, la ciudad donde fue constituida en 1920[38] existen 28 locales (uno de ellos un hipermercado instalado en el Bahía Blanca Plaza Shopping, centro comercial de los más importantes del sur argentino, propiedad de la cooperativa). No obstante la mayor competencia de los últimos años, la CO sigue siendo la cadena líder de la región en la que opera. El cuadro 5 indica la integración de la cadena comercial. Del total de edificios utilizados, en su mayoría se trata de áreas comerciales de su propiedad.

Cuadro 5.
Cooperativa Obrera: Composición de la cadena

	Cantidad de Locales	Área de ventas (m^2)	Cajas Registr. Nº
Hipermercados	4	15,317	82
Sup. Integrales	16	19,176	151
Supermercados	34	21,219	173
Autoservicios	23	8,202	81
Total	**77**	**63.914**	**487**

Fuente: Cooperativa Obrera, 2008.

37. El caso ha sido tomado de Raccanello, 2008.

38. La CO fue fundada en 1920 por un núcleo de vecinos de un barrio de Bahía Blanca (en su mayoría obreros ferroviarios) quienes acordaron fundar una cooperativa para que sin otros intermediarios el pan llegase desde el productor de trigo al consumidor, estableciéndose un molino y una panadería capaz de abastecer a todos los asociados. El 1° de mayo de 1922 la panificadora construida por la CO producía sus primeros kilos de pan y comenzaba con su función de reguladora de precios o empresa testigo en el mercado local.

En 2008 la CO cuenta con más de 716 mil asociados siendo una las cooperativas con mayor cantidad de miembros en el país (en los últimos tres años el número de socios se triplicó). Aunque el acceso a los bienes ofrecidos es para todo público, las ventas son en su mayoría a los asociados. Respecto al personal empleado, trabajan en la cooperativa más de 2.300 personas, por lo cual la CO se ubica entre los 60 mayores empleadores de la Argentina.

Su progresiva expansión hasta 1980 la llevó a aumentar el número de sucursales en la región e incursionar en nuevos sistemas de ventas, estableciendo un supermercado mayorista para atender las necesidades de los pequeños comerciantes y de los consumidores finales. También creó un laboratorio de control de calidad y fue el primer establecimiento de este tipo en poner en marcha una cadena minorista en el país. En 1987 inauguró el Centro de Compras, tienda departamental de carácter innovador para la región, que diez años más tarde cerraría en función de la puesta en marcha del plan más ambicioso de la cooperativa. Superado el traumático proceso hiperinflacionario de fines de los ochenta, y en un nuevo escenario económico en la década del 90 –estabilidad, apertura económica, desregulación, fuerte competitividad de empresas tanto nacionales como extranjeras, creciente presión impositiva, caída relativa de las exportaciones, costos internos en crecimiento– , aunque ocupaba una posición dominante en su mercado (radio inferior a los 200 kilómetros de Bahía Blanca y participación promedio del 40% en la comercialización total) debió hacer frente en 1997 a dos cadenas internacionales que se instalaron en Bahía Blanca[39].

La llegada de Disco a mediados de julio de 1997 (cadena de origen nacional asociada al grupo holandés Ahold con participación en otros mercados de Latinoamérica) y de Wal-Mart, con estrategias completamente distintas a las de los supermercados locales, alteró perdurablemente las prácticas de los empresarios bahienses. El incremento de la rivalidad llevó a una concentración de las ventas; un efecto inmediato fue la caída en la facturación por metro cuadrado y la consiguiente resignación de rentabilidad por parte de los actores. El fenómeno que más repercutió en los consumidores fue la disminución del nivel general de precios al consumidor con un consecuente aumento real del ingreso. Las estrategias de rebajas periódicas para algunos productos de uno o de unos pocos rubros eran prácticas cada vez menos frecuentes. Los actores tradicionales del sector (pequeños y medianos comerciantes, como también la cooperativa) debieron profesar como condición de subsistencia la minimización de los costos, la mejora en la gestión, la incorporación

39. Hasta 1995 la estructura del sector minorista de Bahía Blanca estaba compuesta por pequeños y medianos comercios, los autoservicios y los supermercados. El año 1996 fue una "bisagra" para el sector comercial bahiense ya que comienza una etapa de declinación de los pequeños comerciantes y una "guerra" entre grandes. En marzo de ese año, anticipándose al arribo inminente de nuevos actores y bajo un nuevo plan de desarrollo, la CO, que al momento contaba con alrededor de 25 sucursales en los distintos barrios de la ciudad, establece el primer hipermercado de la ciudad aumentando su esfuerzo en la reducción de costos para bajar más los precios, incorporando nuevos servicios y aumentando su inversión en tecnología moderna.

tecnológica y el replanteo de su relación con los proveedores. La mayor cantidad de participantes produjo como resultado una gran competencia asimétrica. En los primeros dos años de convivencia con las grandes cadenas fueron recurrentes los problemas financieros, concursos preventivos y acuerdos preconcursales con los proveedores.

Hacia agosto de 1998 cuando los habitantes de Bahía Blanca debían decidir dónde realizar sus compras generales, el precio era la variable determinante de su elección y ante la política mundialmente conocida de Wal-Mart de establecerse en las afueras de las ciudades para ofrecer precios bajos y amplio surtido, la cooperativa le dio valor a la cercanía, mientras sus precios seguían siendo razonables. Así se produjo un despliegue importante de locales "flux" distribuidos en toda la ciudad para aprovechar en los días hábiles la "compra de proximidad" y se llegó progresivamente a 10 barrios. En 1998 se inauguró el Bahía Blanca Plaza Shopping y con el mismo formato de los nuevos competidores, la CO ya contaba con dos hipermercados en Bahía Blanca para captar las compras durante los fines de semana.

Además de la apertura de nuevas bocas y de la modernización de las demás para brindar mejoras al consumidor, la política de precios de la cooperativa exigió a los proveedores la baja de costos, ya que hasta la llegada de Disco y Wal-Mart, aprovechando que la competencia en la ciudad no era muy fuerte, se manejaban listas de precios superiores a las de otras ciudades donde existía guerra de precios. Por otro lado, se recurrió a un sacrificio de los mark-up hasta prácticamente igualar ingresos con egresos, situación que la obligó a abandonar su tradicional política de crecer patrimonialmente mediante la capitalización de excedentes, debiendo en cambio acudir al crédito bancario a largo plazo. Superado el inicio de las actividades de Disco y Wal-Mart, la posición de liderazgo de la CO se había afianzado. El incremento del "market share" se realizó en desmedro de los negocios tradicionales y pequeños autoservicios, quienes fueron los más afectados por la transformación del sector. Sin embargo, su posición de liderazgo en porción de mercado no le permitió seguir manteniendo la posición de fijadora de precio que poseía hasta 1996, debiendo ajustarse a las reglas de juego que planteaban las cadenas (con gran respaldo financiero) recientemente establecidas.

Fuera de Bahía Blanca, la CO también encaró un proceso de expansión en una amplia región llegando entre los años 1997 y 2001 a casi duplicar la cantidad de sucursales, pasando de 29 a 57. Para concretar esa expansión, realizó importantes inversiones que se financiaron con la capitalización de excedentes anuales, el crédito comercial de los proveedores, el crédito bancario a largo plazo y el uso de los fondos provenientes de los préstamos de sus asociados. Estas inversiones incrementaron fuertemente el patrimonio de la entidad al tiempo que creció sustancialmente el valor comercial de la cadena.

Cuando la Argentina atravesó la crisis económica y social más aguda de su historia en 2001-2002, la CO buscó transparentar el funcionamiento económico en materia de abastecimiento a la población y fue la única de las cadenas de supermercados de Bahía Blanca

que adhirió al acuerdo de colaboración en defensa de la canasta familiar promovido por el Concejo Deliberante y suscrito por diversas organizaciones de consumidores, sociedades de fomento y entidades representativas de los pequeños comerciantes. Recuperó además su condición de empresa testigo al convertirse en fuente de información sobre faltantes de productos y aumentos justificados de precios, garantizando un abastecimiento no especulativo en defensa de los consumidores[40].

Desde 2003, a la par de la recuperación económica, la CO emprendió una fase de expansión a nivel regional que aún continúa. Con los nuevos locales, el mercado de la cooperativa se fue extendiendo y de 764.000 habitantes atendidos en 2003 se espera pasar a 1.200.000 a fines de 2008.

Buenas prácticas

1. Acciones por el Medio Ambiente

Basándose en el séptimo principio cooperativo: "Preocupación por la Comunidad", la cooperativa implementa acciones tendientes a preservar el medio ambiente y capacitar a los consumidores en cuanto a la relevancia del tema. Sus acciones se basan en las propuestas realizadas en la "Cumbre de la Tierra" de Río de Janeiro (1992) adhiriendo a los informes y lineamientos definidos por el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC - ONU) y recuperando la experiencia de "Eroski", "Coop-Italia" y CWS. Sus acciones se orientan a reducir al mínimo de la generación de residuos, fomentar el reciclaje y reducir de material innecesario de envases y embalajes.

En este marco la CO implementó el Proyecto Medio Ambiental *EcoBolsa*, basado en la Ley de las 3R que plantea el objetivo de reducir el uso de bolsas de polietileno mediante la reutilización de una bolsa con mayor resistencia y durabilidad con la cualidad de ser reciclable.

40. Luego de la convertibilidad, mientras a las empresas se les "perdonaban" sus deudas en dólares a una relación 1 a 1 y los bancos devolvían los depósitos a 1,40 más CER (Decreto 214/02), la CO dio como opción a sus asociados mantener sus cuentas en dólares, recibiendo escalonadamente esa misma moneda (en plazos inferiores a los de los bancos) y adecuados intereses compensatorios. Como el fin de la convertibilidad desactivaba el mecanismo de equilibrar el financiamiento logrado a través de los bancos como de las Cuentas de Préstamos Personales de Asociados con la operatoria comercial en pesos, la Cooperativa se expuso a un fuerte crecimiento de su pasivo. Sin embargo esa decisión le resultó imprescindible para dar una respuesta adecuada a los asociados que confiaron su decisión, contemplando adecuadamente sus intereses y ratificando una conducta seria y transparente. Desde febrero de 2002, cuando comenzó a regir el acuerdo de reprogramación concertado con miles de asociados, la Cooperativa fue abonando en dólares todas las obligaciones pactadas, la última de las cuales venció en febrero de 2008.

Por otra parte, junto a la Municipalidad de Bahía Blanca, la Asociación Alborada, la Cámara de Administradores de Propiedad Horizontal y los Ecoclubes[41], puso en marcha en 2007 una prueba piloto de Ordenamiento de los Residuos Sólidos Urbanos en la vía pública llamada "Bahía Limpia y Solidaria". Se trata de un proyecto con cinco edificios de la ciudad de Bahía Blanca en que se brinda capacitación a cada vecino para que separe los residuos, del mismo modo que al encargado del edificio, quien los deposita en bolsas de consorcio verdes. Por su parte, los cartoneros, coordinan con el encargado la recolección de esta bolsa, que les facilita la tarea de selección de los contenidos y evita que se abran las bolsas de residuos que se sacan de cada edificio. El propósito de la acción conjunta es disminuir la cantidad de residuos sólidos urbanos, organizar la recolección de papel y cartón para evitar las bolsas rotas/abiertas en la vía pública y a su vez fomentar el reciclado. Está proyectada la ampliación de la cantidad de consorcios participantes a medida que se ajusten los aspectos necesarios para lograr un accionar eficaz. En las reuniones del Círculo de Consumidores en las que participan consumidores, funcionarios y dirigentes de CO[42] se tratan entre otros temas los relativos a la salud y alimentación así como los relativos a la preservación del medio ambiente. Para ejemplificar el alcance de dichas reuniones, en la primera Convención Regional de Consumidores realizada en 2001 participaron 1.100 consumidores provenientes del centro y sur de la provincia de Buenos Aires, así como de Río Colorado (Río Negro) y General Acha (La Pampa). En la reunión se expusieron los contenidos y argumentos necesarios para respaldar varias ponencias fundamentadas por profesionales expertos en cada materia y luego de ser aprobadas por la Convención Regional fueron presentadas a los organismos competentes para su análisis e implementación.

Entre dichas recomendaciones se destaca la obligatoriedad de adicionar ácido fólico en harinas de trigo y maíz destinadas al consumo humano, impulsar la obligatoriedad del etiquetado nutricional correspondiente a todos los productos de consumo y la descripción, por su nombre, de los aditivos que contienen, hacer obligatoria la inclusión en las etiquetas de leyendas aludiendo a la existencia o ausencia en los productos de ácidos grasos Trans, consignar en las etiquetas de los productos alimenticios la relación Omega 6 / Omega 3, e incluir información sobre la presencia de transgénicos en las etiquetas de productos de consumo.

41. La CO incentiva la participación de los jóvenes en los Ecoclubes o espacios de formación para el liderazgo que implementan acciones planificadas que ayudan a mejorar la calidad de vida de las personas trabajando en la concientización de la población sobre la necesidad de su participación para solucionar los problemas que afectan la estabilidad del ecosistema y difundiendo las actividades que contribuyen al bienestar de la población, a la preservación de los recursos naturales y al logro de un desarrollo sostenible.

42. Las reuniones son encuentros de dos horas dedicados a tratar los temas centrales y atender las inquietudes de los asistentes que dialogan con los dirigentes y funcionarios. En el transcurso del año, se realizaron 7 reuniones promedio en cada una de las sedes.

2. Programa de Alimentación y Salud

Desde 1999 la CO junto con la Fundación Cecilia Grierson trabajan conjuntamente en la implementación de un Programa de Alimentación y Salud. La finalidad consiste en informar a los consumidores acerca de la importancia de la alimentación y nutrición y su directa relación con la salud, y a profesionales en cuanto a la difusión de los últimos avances científicos y médicos en relación al tema. Desde el comienzo se desarrollaron actividades como talleres y seminarios para profesionales de la salud y la alimentación, jornadas de alimentación y salud, caminatas, campañas y difusión mediante charlas y medios gráficos y radiales de diversos temas relacionados con la salud.

El programa se fortaleció mediante un convenio que la CO acordó con la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), específicamente para desarrollar el Programa de Prevención del Infarto en Argentina (PROPIA) que cuenta con la participación de representantes de todas las facultades de la UNLP y está auspiciado por el Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires y la Comisión de Investigaciones Científicas de esa provincia. El acuerdo tiene como objetivos generales impulsar el desarrollo y comercialización masiva de productos saludables y funcionales para lograr a mediano plazo un cambio positivo en la salud de los consumidores, dirigiéndose principalmente a la prevención de enfermedades cardiovasculares, e informando a la comunidad médica y profesionales de la salud en la región donde la cooperativa actúa.

El objetivo general del PROPIA consiste en disminuir la cantidad de muertes por arteriosclerosis, atacando los factores de riesgo cardiovascular y las acciones desarrolladas se focalizan en tres campos interrelacionados: la alimentación sana, la actividad física y el antitabaquismo. Los esfuerzos se dirigen a transferir a la comunidad los desarrollos teórico-prácticos generados a través de investigaciones biomédicas, tecnológicas y sociales realizadas en conjunto con organizaciones académicas y científicas nacionales y del extranjero.

La cooperativa y la Fundación, coordinan la actividad de un grupo de colaboradores, profesionales de la salud, quienes conforman el equipo interdisciplinario de salud de la CO. Dicho grupo es frecuentemente capacitado por profesionales médicos y científicos en cuanto a la prevención de determinadas enfermedades, para que luego pueda difundir y capacitar a los consumidores a través de las 25 sedes del Círculo de Consumidores de la CO.

El PROPIA ha constituido una propuesta de trabajo en función de dos principios: el desarrollo de estrategias de prevención de la enfermedad y promoción de la salud, asociando directamente la perspectiva de salud con el concepto de calidad de vida, y la constitución de una perspectiva de abordaje transdisciplinar con la incorporación de

organizaciones y líderes comunitarios, en la planificación y gestión de las intervenciones propuestas[43].

4.2. ANTECEDENTES RELATIVOS AL SECTOR MUTUAL

La evolución de las entidades mutuales hasta 1991 mantiene cierta continuidad con una tendencia de crecimiento continua de entidades y asociados, en especial desde 1972, que se revierte en 2007 en que el número de mutuales activas alcanza las 4063 entidades con 4.895.436 asociados.

En cuanto a los tipos de prestaciones que realizan, los rubros más importantes permiten agruparlas en entidades de carácter económico (ayuda económica, proveeduría, vivienda, y distintos tipos de subsidios); de salud (asistencia médica, odontológica, farmacia, diversas terapias y laboratorio de análisis); educativas y culturales (ayuda escolar, capacitación profesional, jardín de infantes, cursos de perfeccionamiento, escuelas, publicaciones); previsionales (fondo compensador jubilatorio, todas las ramas de seguro); y servicios especiales (alojamiento temporario, centro de recreación, comedor escolar, comedor trabajador, deportes, estacionamientos de vehículos, gestoría, guardería infantil, hogar de ancianos, hogar de inválidos, panteón, peluquería, sepelios, velatorios, turismo). Los servicios que las entidades brindan es ilustrativo de más de setenta prestaciones declaradas como actividad principal, aunque para ser inscriptas en el INAES deben demostrar que prestan al menos dos servicios.

En cuanto a la distribución geográfica, más del 80% de los asociados a las entidades se encuentran en las provincias de Santa Fe, CABA, Buenos Aires y Córdoba, concentrándose en particular en Buenos Aires (25%) y Capital Federal (22%), a las que siguen en importancia Santa Fe (15%), Córdoba (9%) y Mendoza (5%).

De acuerdo a los datos del RNCyM, las entidades mutuales han creado 23.212 puestos de trabajo de los cuales 19.152 es personal remunerado y 1612 no remunerado.

43. El programa no se limita al campo estricto de la salud sino que constituye una iniciativa comunitaria que reconoce como antecedente el proyecto Karelia del Norte, desarrollado en una provincia finlandesa desde la década de 1970. Posteriormente, el modelo fue adoptado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) a través del Programa CINDI, y por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) a través del Programa CARMEN. En la actualidad, el modelo es promovido por el área de prevención de enfermedades no transmisibles de la OMS.

Cuadro 6.
Evolución de las mutuales

Año	Nº Entidades	Nº Asociados
1990	4.999	s/d
1991	5.379	5.782.053
2007	4.063	4.895.436

Fuente: Acosta, 2007.

Las entidades de grado superior que las representan son la Confederación Argentina de Mutualidades (CAM) fundada en 1953 e integrada por 28 federaciones territoriales, de servicios, de trabajadores mutualizados y de colectividades adheridas a su estructura institucional, la Confederación Nacional de Mutualidades de la República Argentina (CONAM) creada en 1992 e integrada por 6 federaciones y el Mutualismo Argentino Confederado (MAC), creado en 1996, que agrupa 10 federaciones territoriales representativas del Movimiento Mutual Argentino a nivel federal constituidas conforme a la legislación vigente y a las federaciones sectoriales o de servicios que se incorporan como asociadas. La representación patronal de las organizaciones del Movimiento Mutual es ejercida por esas confederaciones según el acuerdo celebrado en enero de 2005 ante el Ministerio de Trabajo (cada una de ellas con igual representación y votos).

Cabe destacar la escasa representatividad de los tres movimientos debido a que del total de mutuales incluidas en el RNCyM el 65,7% no está adherido a entidades federadas.

Asociación Mutual de Protección Familiar

La Asociación Mutual de Protección Familiar (AMPF) es un organismo orientado a satisfacer las necesidades básicas y aumentar la calidad de vida de las personas en Argentina protegiendo a la familia, practicando la solidaridad y ofreciendo servicios para los individuos y sus familias afiliados. Fue fundada en 1994, por inspiración de un grupo de trabajadores de la comunicación quienes advirtieron la necesidad de llegar con los beneficios del mutualismo a toda la comunidad en procura de establecer sólidamente en ella los principios de igualdad de oportunidades y de equidad y justicia social.

En la actualidad cuenta con más de 65.000 asociados y participa en el Mutualismo Argentino en entidades nacionales federativas y confederativas (Fedemba y CONAM) y en el continente americano a través de la Organización de Entidades Mutuales de las Américas (Odema), cuya creación fue impulsada por la AMPF entre otras entidades.

Los principales servicios que brinda la mutual son la atención primaria de la salud a través de planes de salud basados en el modelo biopsicosocial que entiende a la salud y la enfermedad como un continum. La medicina familiar es la especialidad clínica que capacita a los profesionales médicos para ejercer la atención primaria, ocupándose del mantenimiento y la resolución de los problemas frecuentes de salud en los individuos, familias o comunidades, independientemente de la edad, el sexo o el órgano o sistema afectado. Esta atención se ejerce a través de equipos de profesionales de múltiples disciplinas y se interesa por estrategias para mejorar la calidad de vida ofreciendo a los asociados prestaciones eficaces, equitativas y que promueven el desarrollo social. La dimensión social del servicio se desarrolla en la AMPF a través de campañas de prevención y charlas de salud. En cuanto a la dimensión económica se trata de brindar la mayor cantidad de especialidades con una cuota accesible, y en lo ambiental se impulsa el tratamiento responsable de los residuos patogénicos.

Además del servicio de salud, el servicio social en las delegaciones ofrece contención, orientación y acompañamiento en diferentes problemáticas, inquietudes o proyectos personales y /o familiares del asociado y el Fondo solidario brinda ayuda material a los asociados afectados por problemas de distinta naturaleza (inundaciones, incendios, salud, etc.) originados en caso de fuerza mayor de carácter extraordinario. Estos problemas normalmente no se encuentran cubiertos en las prestaciones asistenciales o coberturas ordinarias previstas en los demás servicios de la AMPF. El resto de los servicios que brinda se orienta a distinto tipo de actividades educativas, asesoramiento legal y previsional, ayuda financiera y actividades de turismo.

Buenas prácticas

1. Mejor empresa para trabajar

Como reconocimiento a las empresas interesadas en dar respuesta a demandas relativas a la flexibilidad horaria, programas de diversidad, responsabilidad social y distinto tipo de beneficios una reconocida empresa de medios en la Argentina instituyó premios que anualmente se otorgan como reconocimiento a las mejores empresas para trabajar[44].

44. La distinción se otorga basándose en la lista de 60 empresas -nacionales y globales- que conforman el ranking elaborado por una consultora, con la metodología internacional Great Place to Work (GPTW). Dicha metodología releva las relaciones laborales de los empleados, a través de indicadores relativos a la dirección de la empresa, al propio trabajo y a los vínculos con los otros empleados. La encuesta analiza la percepción del ambiente laboral que tienen los empleados, quienes responden un cuestionario en forma anónima y confidencial. Estas percepciones se complementan con el análisis de las prácticas de Recursos Humanos informadas por la empresa. Como la metodología privilegia la opinión de los empleados, para la elaboración del ranking sus respuestas tienen un peso del 75% mientras que las de los directivos el 25%.

La AMPF durante 2006 y 2007 se ubicó en el ranking de las 60 mejores empresas para trabajar en la Argentina, ascendió del puesto 39 al 25 y fue reconocida entre las entidades que contribuyen a la construcción de una sociedad más justa e integradora, a través de sus acciones destacadas a favor de los empleados y la mejora en el clima laboral. En el ámbito laboral se destaca la confianza entre jefes y empleados, ya que estos confían en las personas para quienes trabajan al tiempo que se sienten orgullosas por lo que hacen y expresan satisfacción con las personas con las que trabajan.

En la evaluación que permitió calificar a la mutual, la opinión de los empleados constituyó las 2/3 partes del puntaje total de las respuestas a un cuestionario de 57 items. La parte restante del puntaje se vinculó a temas tales como el perfil demográfico de la empresa, su sistema de remuneraciones y beneficios y sus prácticas relativas a las personas en general. Los cuatro aspectos determinantes en esa evaluación fueron la credibilidad (comunicación con las personas e integridad), respeto (oportunidades y beneficios) imparcialidad (compensación y diversidad) y orgullo/camaradería (comunidad, celebraciones, etc.).

En las dos ocasiones que la AMPF obtuvo la distinción, los valores mencionados fueron –entre otros- el orgullo del personal por la pertenencia a la institución, el clima de camaradería, la credibilidad en los objetivos de la organización, el respeto por los derechos laborales, la imparcialidad de los niveles de decisión y la honestidad en el gobierno de la mutual. La mutual fue seleccionada entre más de 150 empresas que se presentaron a la convocatoria y al respecto, su presidente ha destacado que para la institución crear los mejores lugares para trabajar es una meta que tiene siempre por delante y esto sigue constituyendo un hito en la comunidad mutualista argentina, ya que para sus empleados y directivos se trata de una entidad de la economía social y solidaria que es considerada y valorada en eventos de esta naturaleza, alcanzando un alto nivel de distinción y colocando al mutualismo en primera línea y en un plano de igualdad con empresas nacionales e internacionales del más alto nivel.

2. El aporte a la educación

Contribuir con la generación de oportunidades y facilitar medios eficaces en cuanto a la educación y formación cultural de los asociados, es un aspecto de consideración prioritaria por parte de la mutual, que creó para ese propósito beneficios y prestaciones que constituyeron en su momento y aún hoy innovaciones pioneras en esta materia en el ámbito de la mutualidad de nuestro país.

La AMPF ha sido precursora del servicio de becas para estudios de nivel universitario, terciario y secundario, a través de concursos que realiza periódicamente. Las mismas consisten en una asignación mensual durante los respectivos ciclos lectivos, cuyo monto es ajustado de acuerdo con la realidad económica existente al momento de la adjudicación. El número de becas, se incrementa anualmente conforme a las disponibilidades financieras del presupuesto general de la mutual y a ellas se añade el beneficio de subsidio por

escolaridad primaria para los niños que componen el grupo familiar del beneficiario. Cabe agregar que la provisión de los elementos escolares incluidos en su prestación ha respondido a los requerimientos planteados por los propios asociados.

Otro de los aportes a la educación es la iniciativa impulsada en 2006 "Biblioteca premia tu esfuerzo" que fue impulsada por la Comisión Directiva, con el propósito de premiar el esfuerzo y contracción al estudio de los beneficiarios de becas secundarias de modo de incentivarlos a progresar en este campo. Los hijos, nietos o asociados titulares becados durante el ciclo lectivo que continúen estudiando concursan para ser seleccionados entre los cinco mejores promedios y reciben como premio los libros de texto necesarios durante todo el ciclo lectivo.

A través del Instituto de Formación y Capacitación Mutual "Carlos Castillo" se realiza una sistemática labor de difusión y capacitación formativa sobre mutualismo en particular, y sobre economía social en general a través de cursos, charlas y talleres con la participación, además del equipo estable de instructores que posee, de expertos especialistas en mutualismo. El instituto elabora proyectos de capacitación para empleados y profesionales de las Mutuales, implementa cursos de capacitación a distancia y capacita a entidades asociadas a la Organización de Entidades Mutuales de las Américas (ODEMA).

Finalmente, desde 2007, la mutual intenta avanzar en el análisis de la calidad de los procesos involucrados en la prestación de los servicios, especialmente, en el otorgamiento de becas secundarias, terciarias y universitarias, subsidios por escolaridad primaria y biblioteca social.

El estudio de los circuitos de trabajo diario está dirigido a la implementación de normas de calidad como ISO 9000, a fin de obtener la certificación en la gestión de los servicios que brinda. Con la finalidad de mejorar los procesos en forma continua el equipo de trabajo de la mutual se capacita a través de especialistas externos.

4.3. ANTECEDENTES RELATIVOS AL SECTOR DE ASOCIACIONES

Bajo la condición de asociaciones civiles se inscribe un total de 74.034 entidades registradas en el Sistema de Identificación Nacional Tributaria y Social en octubre de 2006. Entre la diversidad de organizaciones que se denominan asociaciones y forman parte de la base de datos del Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad[45] (CENOC) se pueden identificar:

45. El (CENOC) depende del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) de la Presidencia de la Nación y su función consiste en promover la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la gestión de las políticas públicas y generar su desarrollo y fortalecimiento institucional. Administra una Base de datos universalmente disponible que contiene información amplia y actualizada sobre las Organizaciones de la Sociedad Civil de todo el país.

Cooperadoras o entidades constituidas por los usuarios de servicios hospitalarios y educativos a fin de contribuir al sostenimiento de las instituciones que los brindan[46].

Organizaciones de colectividades en su mayoría provenientes de corrientes inmigratorias llegadas a la Argentina entre fines del siglo pasado y principios de este siglo cuya creación responde al desarrollo de actividades culturales, deportivas, sociales y benéficas.

Sociedades de fomento cuyos orígenes, alrededor del año 1920 se vinculan a la extensión del espacio urbano y la formación de barrios periféricos al centro de la ciudad. Surgieron como asociaciones vecinales para hacer frente a necesidades como la extensión de servicios públicos o la apertura de espacios de sociabilidad y educación[47]. Estas sociedades en la jurisdicción nacional permanecen bajo la órbita de la Inspección General de Justicia aunque al ser organizaciones territoriales ligadas a los respectivos barrios, están a su vez sometidas a la legislación municipal quien reglamenta su funcionamiento Las sociedades de fomento privilegian su relación inmediata con el Estado y se mantienen como nexo principal entre éste y la comunidad. Desde esta perspectiva, es común aludir a ellas como entidades intermedias u organizaciones comunitarias.

Bibliotecas populares cuyo origen se remite a la década de 1920 y a la expansión y densificación urbana. Usualmente están insertas en escuelas o estrechamente vinculadas a las sociedades de fomento barriales. Se encuentran reguladas por la Comisión Nacional Protectora de Bibliotecas Municipales (CONABIN), que dispone por ley de un fondo especial formado por un porcentaje de los premios de los juegos de azar, excluidas las carreras hípicas.

Academias nacionales y centros de investigación o instituciones privadas e independientes, orientadas al estudio y la investigación de las ciencias, las letras y las artes. Las academias nacionales, dentro de las asociaciones son las instituciones de mayor antigüedad y cubren un espectro amplio de temáticas. Los centros de estudio están usualmente formados por profesionales dedicados a la investigación en ciencias sociales, y surgieron

46. Las cuotas societarias en general constituyen uno de sus principales recursos y pueden recibir además subsidios del Estado y actuar como proveedoras de servicios estatales. Al trabajar insertas en instituciones públicas, actúan en una relación de marcada de complementariedad-subsidiariedad con el Estado y son fundamentales para la mejor provisión de los servicios públicos de educación y salud.

47. Frecuentemente se vincularon a las colectividades de inmigrantes, aunque luego el lazo connacional fue debilitándose y predominó la vinculación barrial. Estas sociedades realizan múltiples actividades para promover al mejoramiento de su radio de acción, en lo edilicio, social y cultural, como también para velar por el cumplimiento de las disposiciones municipales vigentes, proponer iniciativas sobre trabajos u obras que juzguen necesario realizar en su radio de acción, realizar actos y conferencias de divulgación artística, cultural y/o científica, promover el desarrollo de la actividad física y la práctica de los deportes y presentar a las autoridades y entidades de bien público que actúan en la zona iniciativas tendientes al logro de los fines que persigue esta asociación.

en la década del sesenta, en gran parte de los casos con apoyo de la cooperación internacional[48].

Organizaciones no gubernamentales (ONG's). Vinculadas a la promoción del desarrollo social o la defensa de derechos, surgieron en especial durante la década de 1970 y contaron con el apoyo de la cooperación internacional. Actúan prestando o intermediando servicios, o bien realizando *advocacy* en temas tales como ambientalismo, derechos humanos, derechos civiles, derechos de la mujer, de minorías, etc. En algunos casos han sido el sostén institucional de importantes movimientos sociales, como el de derechos humanos que jugó un papel central en la transición democrática. En general reivindican derechos colectivos, ya sea frente al Estado, demandando transparencia o bregando por el respeto de derechos humanos o civiles; o frente a las empresas, denunciando malas prácticas en relación con el medio ambiente o discriminación laboral de minorías. Estas demandas que en algunos casos pueden llegar a la Justicia, en general son canalizadas a través de los medios de comunicación, que juegan un rol de gran importancia para el universo de las ONG's, dándoles visibilidad en el espacio público. De acuerdo al Decreto Nº 1045/01 ha sido transferido a la órbita del CENOC el Registro Nacional Obligatorio de Organizaciones No Gubernamentales, que en el año 1999 sustituyó al Registro Nacional de Entidades de Bien Público y funcionó durante dos años en el Ministerio del Interior. En este registro deben inscribirse aquellas organizaciones que reciban o pretendan recibir fondos del Estado Nacional.

Organizaciones de base o asociaciones de los sectores populares, que surgen ligadas al lugar geográfico de residencia de sus integrantes, usualmente villas o asentamientos lo que las diferencia de las sociedades de fomento, además de que normalmente permanecen como organizaciones más informales, sin adquirir estatuto legal, debido a los costos que ello supone[49].

De acuerdo con los datos de 13.545 organizaciones registradas en el CENOC a inicios de 2006 la mayor concentración de entidades se presenta en las jurisdicciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Buenos Aires las que aglutinan cerca del 38% del total. Cerca del 65% de las organizaciones que trabajan en el país, se encuentran loca-

48. Su surgimiento estuvo relacionado con las intervenciones a la universidad pública, frente a las que los centros devinieron lugares importantes de discusión y de acogida de los profesores expulsados. Desde el restablecimiento de la democracia, los centros aparecen claramente insertos en la discusión crítica sobre la realidad social y a sus actividades de investigación, suman funciones de asesoría, consultoría, enseñanza y difusión.

49. Las organizaciones de base suelen contar con la asistencia técnica de Organizaciones no Gubernamentales y pueden tener objetivos concretos en relación con la demanda de mejoras de su situación –como en el caso de los movimientos de ocupantes, que se movilizan en pro de obtener tierras– o bien llevar a cabo actividades más permanentes como apoyo escolar, guarderías, comedores infantiles, ollas populares, etc.

lizadas en las seis jurisdicciones con mayor densidad poblacional, concentrándose además en los grandes centros urbanos[50].

En cuanto a los individuos hacia los que se dirigen las actividades más de la mitad está orientado a la población general (54,8%) y en grado de importancia le siguen las organizaciones que trabajan con niños (26,9%) y jóvenes (23,1%).

Warmis - Sayajsungo

La Asociación Warmis - Sayajsungo es una organización de mujeres collas[51] que logró conformar un grupo de empresas que les posibilitó el reconocimiento entre las líderes sociales del mundo. Fundada en 1995, la asociación tiene su sede en el Municipio de Abra Pampa, cabecera del departamento de Cochinoca a 250 km aproximadamente de la capital de la Provincia de Jujuy, en el centro de la Puna. Las iniciativas de la asociación permitieron hacer frente a sus necesidades por medio de la creación de un verdadero modelo económico, sin descuidar sus propios valores ancestrales. Su valiosa labor motivó que fueran convocadas para transmitir su experiencia en la Conferencia Internacional Bridge Builders 2007 en la Universidad de Harvard. La fundadora, Rosario Andrade de Quispe, junto con ocho mujeres puso en marcha la organización y al conocerse sus alcances se integraron 320 socias en menos de un año, de las cuales el 80% son jefas de hogar a cargo de familia numerosa (6 hijos promedio).

En la actualidad integran la asociación 2.850 familias de 70 comunidades en un área de 40.000 km2 que comprende la zona de valles interandinos, la Puna de Jujuy y parte de la Puna salteña. Articulan su trabajo con la Prelatura de Humahuaca, Justicia y Paz, Caritas, el Consejo de Pueblo de Atacama en Susques y otras organizaciones de comunidades aborígenes de la región.

Durante los primeros años, sin contar con apoyo financiero externo se movilizaron con el objeto de generar ingresos para los hogares y buscar respuestas a la grave situación de

50. En promedio trabajan 35 personas en cada organización, de las cuales 7 son rentadas y 28 voluntarias. En cuanto al género se observa un predominio de mujeres, reproduciéndose las características de la pirámide poblacional del último censo. En cuanto al origen y fuentes de financiamiento de las organizaciones, en general provienen del ámbito privado, del gubernamental en sus tres niveles, o de la misma organización, aunque también pueden provenir de organismos internacionales. Casi el 70% de las organizaciones utiliza fondos de origen propio para el desarrollo de sus actividades que pueden proceder de las cuotas o aportes de sus integrantes, de la organización de eventos, rifas, venta de productos y servicios. En cuanto a los campos de acción a los que se orientan, por lo general se dirigen a dimensiones específicas del desarrollo de las personas y/o grupos y a temáticas sociales.

51. La Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2005) indica que en nuestro país viven 485.460 aborígenes. Aunque cifras del Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (Endepa) refieren a 1.011.600 personas que se reconocen aborígenes. La mitad de ellos habita en ciudades y 200.000 se asumen kollas, la etnia con más peso de las 31 que se registran en el país.

la salud de las mujeres, especialmente las residentes en el campo. Para la generación de ingresos genuinos buscaron mejorar la calidad de las artesanías que producían y ante la necesidad de conseguir recursos y poder resolver desafíos técnicos más complejos convocaron a técnicas/os con experiencia de trabajo en la zona y profesionales en desarrollo. Junto con ellos dieron forma a algunas ideas y así pudieron presentar proyectos de mayor complejidad en distintos organismos nacionales obteniendo los primeros recursos para continuar con las campañas de salud, la capacitación y la construcción de la sede de la asociación en 1998[52].

En la Warmi se distinguen dos etapas de acción (Llobeta, 2005) la de los inicios de la organización y los primeros aprendizajes de trabajo en el campo del desarrollo, y la de construcción del Programa Integral de Desarrollo Local para la Puna entre los años 1995-1999 en la que se realizó un diagnóstico participativo en cincuenta comunidades de la Puna financiado por AVINA.

El Programa, estuvo constituido por los componentes Fortalecimiento institucional, Formación de lideres, creación y fortalecimiento de instituciones, organización de una red de organizaciones y diseño de un Plan Estratégico de Desarrollo Local. El componente concreto seleccionado para dinamizar esta estructura fue la constitución de un Sistema de Microcréditos.

La Warmi Sayajsunqo se define como una organización madrina, formada por una red de pequeñas asociaciones ahijadas. Cada comunidad tiene sus propios líderes y ejecuta los proyectos y la Warmi coordina, asesora y realiza el seguimiento. La red sirve de contraparte para el consenso con instituciones locales, nacionales e internacionales que trabajan en la región. Tutela el crecimiento de asociaciones y líderes hasta que pueden trabajar por sus propios medios. Es el punto de la red donde se proponen y negocian las soluciones comunes. Entre los logros alcanzados -durante el primer año de trabajo- se debe mencionar la red conformada por 70 Fondos Comunales (bancos kollas), un sistema financiero, contable y administrativo, manejado por 70 comunidades kollas en que la Warmi funciona como coordinadora, un "holding de bancos kollas" que lleva entregados 1300 préstamos y más de $700.000. Existen siete líneas de crédito: artesanas, autosubsistencia, producción, educativo, vivienda, empresarios aborígenes y crédito rápido. Al respecto la asociación considera que la cantidad de dinero justo en el momento justo, detiene la caída social y frena la pobreza. El sistema es participativo y fue concebido en función de la cultura y la economía local. Su Consejo de Crédito tiene dos líderes (un varón y una mujer) en cada Fondo Comunal, una cadena de créditos organizada en cada Fondo Comunal, y 20 Promotoras u Oficiales de Créditos capacitadas y trabajando en las comunidades rurales. La oficina central en la sede de Abra Pampa, está a cargo del manejo administrativo y el control de gestión.

52. El edificio, construido por todas las mujeres y sus familiares cuenta con consultorios médicos, un taller de artesanías y un salón para capacitación y reuniones.

Buenas Prácticas

1. El acceso a la salud

Al crearse la asociación, la mayoría de las mujeres de Abra Pampa no contaba en la localidad con ginecólogos ni especialistas entre los médicos del hospital público aún cuando la incidencia del cáncer de útero en el noroeste y noreste argentino era mayor a la del resto del país y en algunas provincias, el indicador duplicaba el promedio nacional. Dadas las consecuencias en la salud de la población joven, una miembro de la asociación en el año 1993 aprovechó la visita casual de un ginecólogo proveniente de la capital provincial y le propuso asistir semanalmente a las mujeres de la zona. Además de la prevención, el médico detectó otras enfermedades y recién cuando la acción de las warmi mereció el reconocimiento del gobierno nacional contaron con fondos para atención sanitaria y recursos que permitieron levantar consultorios equipados para intervenciones quirúrgicas capacitándose además 30 promotoras de salud entre las socias. Las Warmi lograron que llegaran a Abra Pampa médicos de Estados Unidos, de Cuba y de Buenos Aires, en forma temporaria. Algunos lo hicieron con equipos para detectar problemas de la vista y allí mismo entregaban los lentes y distribuían medicamentos. Sin embargo, los cuerpos profesionales colegiados limitaron fuertemente el ingreso de médicos extranjeros, por lo cual las mujeres de la asociación recurrieron al gobernador provincial para solicitar su mediación.

En 2003, la asociación obtuvo recursos para solventar el proyecto denominado "Mejoramiento del Acceso a la Salud de la Mujer y del Niño en la Puna Jujeña". El mismo, cuyo monto total fue de 420.045 euros contó con un aporte de la CE de 315.034 euros. Su objetivo consistió en mejorar el acceso de mujeres y niños de las zonas rurales a los servicios de salud. En particular, promover la salud materno-infantil y detectar los casos de cáncer uterino en las mujeres en edad fértil. La organización responsable de la ejecución del proyecto fue la ONG Médicos del Mundo (Francia) junto con Médicos del Mundo Argentina y las actividades se realizaron junto con la asociación Warmi Sayajsungo, la Universidad de Tucumán y el Ministerio de Bienestar Social de la provincia de Jujuy. Los beneficiarios de manera directa, fueron 15.162 personas de la Puna Jujeña, y en particular la Zona Sanitaria N° XX con sede en el Hospital de Nuestra Señora del Rosario en Abra Pampa. Como parte de ese desarrollo fue creada la "Casa de la Mujer y del Niño" en Abra Pampa, habilitándose consultorios de ginecología e implementando un fondo de medicamentos para aprovisionar a las comunidades aisladas.

Por medio de las acciones del proyecto se realizó un diagnóstico participativo sobre la situación de salud de las familias, capacitándose a los agentes y promotoras de salud en atención primaria al niño y a la mujer embarazada, en prevención de enfermedades de transmisión sexual y en anticoncepción. Asimismo se realizaron acciones de prevención y se establecieron estrechas relaciones con los distintos actores sanitarios construyendo y equipando una maternidad en el hospital de Abra Pampa. Mediante estas actividades, se mejoraron sustancialmente los servicios de salud para la población y se logró la reducción de la mortalidad materno-infantil en la zona.

2. Los servicios para el desarrollo de negocios

Las actividades realizadas a través del Instituto de Servicios para el Desarrollo de Negocios fueron las siguientes:

a) Curso para Empresarios-Coyas dictado a 80 pequeños empresarios con el fin de capacitarlos en el manejo de nuevas herramientas de gestión empresarial. Como resultado, los asistentes elaboraron planes de negocios para generar emprendimientos innovadores en la Puna y a partir de su puesta en marcha el sistema microcrediticio de Warmi les otorga créditos y asistencia técnica para asegurar su sostenibilidad.
b) Constitución de una curtiembre en Tres Cruces con la finalidad de comprar los cueros de llama, oveja y cabra a los productores asociados, mejorando de forma significativa el precio de los mismos, utilizando tecnología ambientalmente neutra y obteniendo cueros de alta calidad. Basándose en esta materia prima se han creado talleres de producción de artesanías en cuero.
c) Puesta en marcha de una barraca para la comercialización de lana de oveja y fibra de llama con el objetivo de transparentar un mercado tradicionalmente en manos de intermediarios inescrupulosos que pagaban a los productores ganaderos bajos precios, quedándose con un alto margen de intermediación en los mercados nacionales. Durante la campaña de esquila 2002/2003 se logró aumentar el precio de lana y fibra hasta seis veces de la oferta de estos intermediarios.
d) Operación de una estación de servicio en Abra Pampa para la venta de combustible cuya compra fue realizada entre todos los fondos comunales. La estación cuenta con un restaurant, un alojamiento y servicios para vehículos y permite generar ingresos propios a Warmi que son invertidos en nuevos emprendimientos. El gerenciamiento de la empresa da trabajo a diez asociados de Warmi en forma permanente.

Desde el año 2001, la asociación decidió crear un área de trabajo vinculada a los derechos indígenas debido a la existencia de un marco jurídico nuevo que reconoce importantes derechos no obstante la ausencia de voluntad para aplicarlo. Se diseñó un programa especial para lograr la accesibilidad de los derechos por parte de las comunidades aborígenes de la Puna que consta de componentes de capacitación, asesoría jurídica y difusión[53].

La construcción colectiva y democrática que han emprendido es una referencia para las organizaciones sociales dado que a diferencia de otras agrupaciones se caracterizan por

53. Por constituir un modelo de organización, el *Centre on Housing Rights and Eviction* asesoró su lucha por el reconocimiento de su derecho a la tierra y a la participación en los recursos naturales. La acción desarrollada permitió alcanzar la victoria en el fallo judicial de los tribunales provinciales que les reconocieron sus derechos e intimaron al gobierno provincial a entregar la totalidad de los títulos colectivos de sus territorios antes de junio de 2007.

su preocupación por los procesos internos, su buena lectura sobre el ambiente político y social provincial, su apertura para el debate y su sustentabilidad económica y política basada en el protagonismo de sus integrantes y en la autonomía frente al Estado, las ONG que las apoyan y las agencias que las financian.

4.4. ANTECEDENTES RELATIVOS AL SECTOR DE FUNDACIONES Y CORPORACIONES PRIVADAS SIN FINES DE LUCRO

No existe un registro único nacional o provincial que nuclee a todas las fundaciones, de allí que el número de entidades difiere según las fuentes consultadas. De acuerdo a sus objetivos, las fundaciones se pueden agrupar de la siguiente forma:

- Fundaciones de educación que están representadas entre otras por la totalidad de las universidades privadas, ya que este tipo de instituciones está obligada a adoptar esa figura jurídica. La disposición data de la década de 1960, momento en que este tipo de fundaciones tuvo una gran expansión, favorecida desde el Estado a través de subsidios.
- Fundaciones políticas ligadas a partidos o personalidades políticas y dedicadas en general a la elaboración de programas y proyectos, a la investigación y difusión. Surgieron con gran fuerza sobre todo a partir de la década del noventa, a la par de una tendencia de los partidos políticos hacia formas más "privadas" de hacer política (Thompson, 1994).
- Fundaciones culturales, orientadas a la promoción y apoyo de muestras artísticas, círculos culturales y salas teatrales. Otorgan premios, becas y subsidios.
- Fundaciones en el área de salud, dedicadas a brindar asistencia, promover la investigación médica, y a la prevención de enfermedades. Frecuentemente las cooperadoras de hospitales importantes se constituyen en un segundo momento como fundaciones, en función de cumplir mejor sus objetivos de recaudar fondos y contribuir al mejoramiento de los servicios del hospital respectivo.
- Fundaciones de asistencia social dedicadas a brindar ayuda a escuelas, hospitales, instituciones de barrios carenciados, etc.

Excepto el caso de las fundaciones políticas, un número importante se distingue por estar patrocinado por empresas o bancos o por pertenecer a empresarios importantes. Esta característica se encuadra en el fenómeno de la filantropía empresaria, que si bien tiene antecedentes en la historia argentina se ha expandido notablemente en la última década. Se ha señalado (Roitter,1996) una gran heterogeneidad en los tamaños de estas fundaciones, y consecuentemente, en su disponibilidad de recursos, los que provienen prácticamente en su totalidad de la empresa-madre. La mayoría de estas fundaciones combina el desarrollo de programas propios con la realización de donaciones a terceros, con lo que puede incluírselas dentro de la categoría de *grant-makers*. Las fundaciones que no

están vinculadas al mundo empresario o bancario -excepto algunos pocos casos- se incluyen dentro de la categoría de *grantseekers*.

Algunos estudios (Balian 1998, 1999, Roitter 1996) indican que la mayoría de las empresas concretan su RSE en Argentina por medio de la filantropía y las acciones compensatorias que se suelen plasmar en fundaciones empresarias. La manera tradicional en que las empresas argentinas se relacionan con la sociedad está siendo suplida por una nueva y creciente tendencia hacia acciones estratégicas (integración de áreas, evaluación, seguimiento, proactivo, alianzas estratégicas) acordes a la RSE. Hay una clara preferencia por parte de los empresarios a establecer alianzas con organizaciones de la sociedad civil, antes que con en el gobierno. Sin embargo, la mayoría actúa de forma independiente lo cual es acorde con las características dadas del modelo tradicional. La "opacidad" de las operaciones empresarias se evidencia en que la mayoría no hace públicas las contribuciones sociales que realiza y casi la mitad ni siquiera informa el monto asignado a donaciones en su presupuesto anual. La razón por la que el 54% de las empresas no declara el monto, es que no planean ese tipo de actividades de antemano. Otra evidencia de la deficiente institucionalización de la RSE es la falta de personal e instituciones dedicados al seguimiento de los programas sociales. En 1998 sólo un 15% de las empresas argentinas tiene una fundación. El 33% de las empresas y el 50% de sus fundaciones asigna empleados específicamente a la gestión de la RSE (Berger, 1998). Es evidente que las "empresas argentinas reconocen que la acción social puede contribuir a su empresa, pero su baja proactividad y visibilidad indica que no están suficientemente seguros sobre cómo hacer para que la acción social sea una herramienta estratégica." (Allen et al, 2000). Los resultados de distintos estudios demuestran que por un lado, parece haber un "sentido de obligatoriedad" de los empresarios para con la sociedad y, por el otro un "sentido de conveniencia" entre quienes esperan mejorar la imagen de su empresa o la motivación de sus empleados. En definitiva, no hay unidad de criterios para justificar la adopción o no de la RSE.

Entre las organizaciones que nuclean a las fundaciones, se debe mencionar el Grupo de Fundaciones, creado a fines de 1995, que se propuso promover una cultura filantrópica y de la responsabilidad social entre quienes pueden destinar recursos privados a propósitos de bien público. Uno de sus principales horizontes consiste en propiciar el mutuo conocimiento entre las fundaciones y el intercambio de experiencias, estimulando, bajo este marco, la puesta en práctica de acciones filantrópicas conjuntas. Según la base de datos del GDF existen 18 Fundaciones donantes, en su mayoría vinculadas con empresas y grupos empresariales. Las modalidades de acción corrientes de las principales propuestas del comportamiento socialmente responsable implementadas por esas fundaciones empresarias son de carácter filantrópico, especialmente donaciones de carácter puntual que pueden ir desde la entrega de materiales y útiles escolares hasta el otorgamiento de becas, premios y cursos de capacitación.

Otra de las organizaciones es el Foro del Sector Social, creado en 1996 con el objeto de unificar bajo una entidad representativa a todas las organizaciones del tercer sector

diseminadas en el país. En el año 1999, bajo el marco del Programa de Responsabilidad Social Empresaria, cuarenta y tres empresarios firmaron un acuerdo de colaboración con el Foro que se sustentó en la idea de promover el trabajo conjunto y la coordinación entre el mundo de los negocios y el tercer sector, suscribiéndose para ello diez principios sobre RSE. Aunque los principios incluyeron y promovieron un amplio abanico de temáticas y acciones, entre las que se puede destacar la relación existente entre sociedades prósperas y buenos negocios, la iniciativa estuvo orientada, casi exclusivamente, a ponderar la importancia del trabajo en red y la necesidad de mejorar e incrementar las relaciones entre el empresariado y el tercer sector. En líneas generales, en virtud de su limitado impacto y escasa continuidad, la propuesta no ha contribuido de manera manifiesta al debate sobre RSE ni tampoco despertó un interés activo sobre el tema.

Por último existe una Federación de Fundaciones Argentinas (FEDEFA) cuya misión consiste en fortalecer y articular la gestión de las entidades asociadas con el fin de construir una comunidad interactiva de organizaciones que promuevan el desarrollo integral de la sociedad. Cuenta con 111 asociadas y se propone trabajar junto a ellas y otros actores sociales para consolidar acciones encaminadas a construir iniciativas participativas, sostenibles, solidarias y responsables.

Fundación SES

La Fundación SES es una organización social que se dedica a la promoción y desarrollo de diferentes estrategias para la inclusión de los adolescentes y jóvenes con menos oportunidades trabajando desde la perspectiva de los derechos de los jóvenes.

La sigla que da nombre a la fundación responde a tres valores fundantes de la institución:

- Sustentabilidad: por su compromiso con las generaciones futuras
- Educación: entendida como motor del desarrollo
- Solidaridad: elemento básico de la integración social.

Su misión consiste en trabajar por la inclusión educativa, social, política y económica de los adolescentes y jóvenes con menos oportunidades y su objetivo general consiste en desarrollar y potenciar un proceso de inclusión social juvenil a nivel nacional que permita mejorar la situación educativa, social, política y económica de los jóvenes y adolescentes con menos oportunidades.

Como objetivos específicos se plantea:

- Promover y contribuir al desarrollo y posicionamiento de organizaciones sociales especializadas en el tema de adolescentes y jóvenes con menos oportunidades.

- Animar y potenciar la creación y/o desarrollo de iniciativas de trabajo con adolescentes y jóvenes en la temática, tanto de organizaciones sociales como de los propios grupos de jóvenes.
- Contribuir al compromiso por parte de la sociedad civil y de sus distintos sectores (mundo empresario, académico, eclesial, gubernamental, etc.) con respecto a la situación de los adolescentes y jóvenes con menos oportunidades.
- Diseñar, sistematizar, desarrollar y dar a conocer las distintas tecnologías de trabajo con adolescentes con menos oportunidades surgidas desde las prácticas, para posibilitar su posterior replicabilidad en otras regiones y
- Posicionarse como interlocutores calificados en los ámbitos donde se discute o aborda la temática específica, especialmente en los procesos de decisión de políticas públicas.

La actividad de la fundación está organizada por ámbitos y sectores. Los ámbitos son espacios institucionales a través de las cuales organiza sus acciones externas para lograr los objetivos que se propone y cumplir con su misión, mientras que los sectores son espacios institucionales de apoyo a las acciones que se desarrollan en los siguientes ámbitos:

- Redes y Alianzas, que procura impulsar el desarrollo socio educativo local en los territorios en los cuales la Fundación se asocia con distintas organizaciones para trabajar en conjunto por la inclusión juvenil. Estas organizaciones se denominan "Organizaciones Asociadas para el Desarrollo Socio Educativo Local" u Organizaciones Nodo. Desde este ámbito se coordina e impulsa las acciones que la fundación realiza con otras organizaciones en el marco de las alianzas y redes en las que participa.

  Para impactar en las políticas públicas nacionales o regionales, se define la existencia de otros "ámbitos" que refieren a las tres dimensiones que la fundación reconoce como componentes de la inclusión juvenil: educación, que desarrolla acciones tendientes a que adolescentes y jóvenes se reincorporen y permanezcan en el sistema educativo, trabajando también en la formación de educadores que se especialicen en la problemática educativas de los que tienen menos oportunidades; trabajo, que implementa estrategias de inclusión laboral y económica de los jóvenes, diseñando metodologías que impulsen la capacitación juvenil para el trabajo y protagonismo juvenil, que propone acciones referidas a la formación de jóvenes como actores sociales, al apoyo de iniciativas y programas juveniles y a fortalecer articulaciones y redes juveniles, tanto a nivel nacional como regional.

La organización por sectores, incluye el monitoreo, evaluación y sistematización, que acompaña la gestión de los distintos programas y acciones que se desarrollan; la comunicación, que supervisa contenidos, implementa las estrategias de prensa, el mantenimiento del sitio web, y la edición de las distintas publicaciones, así como la organización de los eventos y encuentros que se realizan y el desarrollo de recursos y relaciones Institucionales, que cuida de la relación con los distintos aliados, colaboradores y donantes.

La administración institucional comporta el desarrollo de programas o iniciativas que cuentan con un desarrollo mayor, se extienden en general por dos o tres años y tienen financiamientos específicos y acciones de duración más acotada que pueden o no contar con financiamientos externos.

Buenas prácticas

1. Promoción de Nuevas Comunidades de Aprendizaje

El propósito del programa es mejorar la situación educativa de adolescentes y jóvenes con menores oportunidades sociales y educativas en 15 localidades de Argentina y 5 en el Uruguay. En forma paralela se propone incidir en las políticas educativas en dichos países. El programa desarrolla una propuesta de trabajo a escala, replicando las metodologías de implementación de diagnósticos participativos locales[54] y estrategias educativas locales[55] elaboradas por la propia fundación. Las comunidades de aprendizaje constituyen una propuesta de política educativa y una estrategia de cambio educativo que parte del desarrollo educativo local, adopta una visión integral y sistémica de lo educativo, se focaliza en eje el aprendizaje e implica concertación y alianzas operativas y estratégicas a nivel micro y macro. Pretende satisfacer necesidades básicas de aprendizaje de la población integrada por niños, jóvenes y adultos.

La perspectiva de trabajo tiene como marco los últimos acuerdos logrados en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, Tailandia, 1990) promovida y monitoreada por agencias de cooperación internacional con metas fijadas originalmente para el año 2000 y posteriormente extendidas hasta el 2015. Sus objetivos consisten en replicar la metodología de la Fundación SES, para la promoción de nuevas comunidades de aprendizaje llevándola a 15 localidades nuevas en la Argentina y 5 en el Uruguay a partir del trabajo asociado con el Foro Juvenil, en la República Oriental de Uruguay y con otras tres organizaciones replicadoras en Argentina (Buenos Aires, Mendoza y Neuquén). Se intenta lograr una mayor incidencia social y en las políticas públicas, a partir de un trabajo conjunto con el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación de la Argentina, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) del Uruguay y los organismos provinciales y municipales de ambos países que se involucren en el proceso de escala.

54. La elaboración del Diagnóstico Participativo Local (DPL) consiste en la realización de un relevamiento y talleres de análisis desarrollados de manera participativa por una mesa local de actores sociales (organizaciones comunitarias, escuelas, asociaciones y empresas) para construir información específica sobre la situación social, laboral y educativa de los adolescentes y jóvenes en cada localidad.

55. El diseño y desarrollo de la Estrategia Educativa Local (EEL) se orienta a partir del trabajo conjunto entre las organizaciones comunitarias y el sistema educativo formal y otros sectores de la comunidad, para lograr la mejora de la situación educativa de adolescentes y jóvenes.

Los beneficiarios directos son 5038 adolescentes de la Argentina y Uruguay a partir de su inclusión en los proyectos desarrollados en 60 escuelas medias en el marco de la estrategia educativa local. Este universo se distribuye en 3754 jóvenes (75%) de Argentina y 1284 jóvenes (25%) en Uruguay lo que representa un impacto en el 3,6% del universo total de jóvenes con necesidades básicas de aprendizaje en cada localidad. Los beneficiarios indirectos son 50 directivos de escuelas medias, 200 docentes de escuelas medias participantes y 200 jóvenes participantes de organizaciones juveniles. En el ámbito de este programa se incluye el diseño y desarrollo de proyectos a escala, de alta complejidad teórico-metodológica, por los problemas que enfrenta, por su magnitud, actores involucrados, viabilidad, gestión, impacto y sostenibilidad, entre otros aspectos.

A través del programa de escala "Promoción de Nuevas Comunidades de Aprendizaje" (IYF, Lucent/2004) se promueve desde el año 2005 una iniciativa de reflexión y aprendizaje sobre las experiencias y prácticas concretas de proyectos con perspectiva de escala. Este componente de aprendizaje compartido sobre la temática de escala se viene desarrollando de manera voluntaria entre diferentes organizaciones de América Latina y España, partners de IYF, mediante una estrategia integrada que contempla instancias de participación virtual y encuentros presenciales que permiten realizar un salto entre el aprendizaje teórico y el aprendizaje de las propias prácticas.

Participan de esta iniciativa las organizaciones ACHNU (Chile), CIRD (Paraguay), Fundación ABRINQ (Brasil), Foro Juvenil (Uruguay), Corporación Región (Colombia), Opportúnitas (Venezuela), Fundación Otras Voces (Argentina), Fundación Esplai (España), Fundación CEDRO (Perú), Iniciativa Latinoamericana (Uruguay), IYF (International Youth Foundation) (EEUU), Fundación Avina (Costa Rica), Fundación Avina (Argentina), The New School University (EE UU) y Universidad de Buenos Aires (FADU).

2. Grupos Comunitarios de Estudio

El objetivo del programa es acompañar la promoción y retención escolar de aquellos jóvenes de 13 a 20 años de sectores más desfavorecidos que estén cursando la escuela secundaria básica (ESB) y el nivel Polimodal[56].

En 2004, con el objetivo de mejorar los resultados hasta el momento obtenidos y abordar problemáticas sociales que inciden en el desempeño educativo de los jóvenes, se implementó un gabinete psicopedagógico. Los profesionales que lo integran realizan un seguimiento personalizado de las necesidades y los conflictos de los jóvenes, con el fin de sostenerlos en la continuidad de sus estudios.

56. En Argentina, sólo la mitad de los jóvenes pobres comienzan el ciclo secundario, comparado con el 80% de jóvenes no pobres y de los jóvenes pobres que inician la escolaridad secundaria, sólo el 20 % termina este ciclo y un 14 % inicia ciclos superiores.

El programa se desarrolla desde junio de 1998 en las localidades bonaerenses de San Fernando y Vicente López junto con un grupo de organizaciones barriales, referentes comunitarios y tutores voluntarios. En la mesa de coordinación del programa participa la empresa Autopistas del Sol concesionaria del Acceso Norte y la Av. General Paz, dos de las autovías más importantes para acceder a la Ciudad de Buenos Aires, y la Fundación Nuevos Caminos cuyo objetivo es crear un ámbito de contención, reflexión, prevención y tratamiento de las problemáticas que padecen los niños y adolescentes, fomentar la consolidación y reconstrucción de vínculos familiares e identificar y estimular factores resilientes en la comunidad que contribuyan al desarrollo pleno de sus potencialidades y les permitan ser protagonistas de su crecimiento individual y colectivo.

Con la participación de las instituciones mencionadas se desarrolla el trabajo y la conformación de grupos comunitarios de estudios (GCE), el núcleo más importante del programa. Los grupos están integrados aproximadamente por 5 jóvenes que se reúnen en las diferentes organizaciones comunitarias una vez a la semana, acompañados por un tutor para la realización de diferentes tareas entre las cuales se incluye apoyo escolar, talleres formativos de metodología de estudio y orientación vocacional, talleres de tareas comunitarias y salidas y eventos recreativos. En este marco cada joven de GCE, recibe trimestralmente según su rendimiento educativo, una beca en dinero y una beca grupal anual por el trabajo comunitario realizado.

Basado en el modelo GCE la metodología del programa "Compartir y aprender¨ consiste en acompañar a los jóvenes en el mejoramiento de sus trayectorias educativas según los niveles educativos a los que concurren. Otra instancia es la de los jóvenes egresados del programa. Estos son los Jóvenes en Camino (JEC) a quienes se acompaña cuando deciden continuar con sus estudios terciarios o universitarios. En este marco los JEC presentan el plan personal de estudios y reciben una beca en dinero según las materias aprobadas por cuatrimestre o por año.

Cada una de las acciones realizadas por los jóvenes del programa, recibe el acompañamiento del equipo de profesores, orientadores educacionales y de los equipos técnicos de la Fundación quienes monitorean cada una de sus acciones y dan respuesta a las demandas concretas.

Los principales alcances del Programa consisten en el fortalecimiento de las trayectorias educativas de los jóvenes GCE y JEC, la concientización de los jóvenes en el trabajo comunitario; el abordaje de la situación social, económica y educativa actual por la que atraviesan los jóvenes con menos oportunidades y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias que trabajan con jóvenes en situación de vulnerabilidad social, generando estrategias de trabajo conjunto tendientes a la inclusión social, a la organización y al aprendizaje.

5. POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS A LA GENERACIÓN DE EMPLEO Y MEJORAMIENTO DE LA RENTA A TRAVÉS DE ENTIDADES DE LA ECONOMÍA SOCIAL

Una necesidad primordial para la construcción y fortalecimiento de la economía social radica en la implementación de políticas públicas en apoyo del conjunto de las organizaciones que la integran. Desde un punto de vista operativo, el reconocimiento y estímulo del Estado al desarrollo de este campo puede posibilitar a sus organizaciones el acceso a diversos tipos de recursos (materiales financieros y de otro tipo) ubicándolas en pie de igualdad con las empresas privadas que habitualmente perciben la utilidad de las políticas públicas para apoyar su desarrollo y en numerosas ocasiones se benefician de las mismas. Las políticas públicas relativas a la economía social expresan el conjunto de orientaciones y objetivos que privilegian los distintos ámbitos gubernamentales en este campo y se pueden agrupar de acuerdo a tres categorías que expresan las modalidades de intervención del Estado a través de programas financieros, de asistencia técnica y de acompañamiento de proyectos, de formación y de investigación y desarrollo:

a. Políticas sectoriales orientadas al desarrollo y consolidación de empresas de la economía social. Contemplan expresamente al cooperativismo, reconociendo en especial su papel social y su contribución en materia de empleo.
b. Políticas en favor de la economía social que permiten el desarrollo de estas iniciativas sobre una base territorial.
c. Políticas genéricas que abarcan todas las iniciativas asociativas sin precisar el sector de actividad y el territorio de pertenencia.

Políticas sectoriales

Esta categoría corresponde a las políticas vinculadas al Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), organismo descentralizado del Ministerio de Desarrollo Social, con rango y jerarquía de Secretaría de Estado, cuya misión consiste en favorecer la promoción y desarrollo de las cooperativas y mutuales de todo el país[57]. Cada provincia

57. En las últimas dos décadas se han producido cambios importantes en la conformación del organismo. El primero, en 1996 al fusionarse el Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC) con el Instituto Nacional de Mutuales y crearse el Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual (INACyM) trasladando 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 posibilitar que los intereses de los sectores se pudiesen canalizar en forma amplia, tomando en cuenta además las posturas técnicas de los máximos referentes del sector cooperativo y mutual.

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 firmados con el INAES en carácter de autoridad de aplicación del régimen legal de las cooperativas y mutualidades[58]. En la mayoría de esos órganos existen instancias de participación del movimiento cooperativo a través de sus organizaciones federativas y se completan con la intervención de entidades representativas de las mutuales. Los presupuestos con que cuentan varían entre $500.000 y $1,5 millones, parte de los cuales incluyen los recursos originados en la Ley 23.427[59] que se coparticipan según la norma de coparticipación federal. En conjunto las iniciativas en todo el territorio se llevan adelante con otras agencias provinciales vinculadas al desarrollo y al empleo, así como con universidades, organismos nacionales y el propio instituto a través del Consejo Federal Cooperativo y Mutual. Las modalidades de intervención que lleva adelante el organismo son las siguientes:

- El Sistema de Asistencia Técnica Territorial, destinado a garantizar la presencia directa del INAES en todo el país y cuya acción territorial se orienta a la consolidación de cooperativas y mutuales a las que el organismo brinda apoyo conjuntamente con la asistencia técnica de las entidades exitosas de la misma localidad. En la búsqueda de la sustentabilidad de los proyectos se desarrollan planes 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 es una herramienta de promoción dirigida 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.

  En 2007 se encontraban en ejecución 206 proyectos asistidos técnicamente. Dichos proyectos fueron acompañados por entidades cooperativas de segundo y tercer grado y por los órganos locales competentes de cinco provincias. El financiamiento concedido durante el año fue de $11.358.513, lo que indica una reducida disponibilidad

58. En su mayoría se trata de direcciones generales u organismos descentralizados provinciales vinculados con las áreas de producción o economía. En las provincias de Rio Negro y La Pampa existen subsecretarías dependientes del ministerio de producción y en la provincia de misiones una secretaría con rango ministerial.

59. La ley establece la creación del Fondo para Educación y Promoción Cooperativa cuyas finalidades son la promoción de la educación cooperativa en todos lo niveles de enseñanza, la promoción y desarrollo de cooperativas en todos los sectores económicos, el asesoramiento a las personas e instituciones sobre los beneficios que otorga la forma de asociación cooperativa previstas en la Ley 20.337 y la promoción de la creación y funcionamiento de cooperativas que tengan por objeto elevar el nivel de vida de las comunidades aborígenes.

de recursos en función de las demandas del sector, no obstante el incremento que han registrado desde 2004 (Basañes, 2007). Una de las finalidades del programa de ayuda financiera es el subsidio a la creación de nuevos puestos de trabajo, la consolidación de puestos de trabajo existentes, el incremento del ingreso de los asociados, o la mejora de las condiciones en que desarrollan sus actividades. El requisito para su otorgamiento se vincula a las condiciones de vulnerabilidad social de quienes lo solicitan, así como a las externalidades positivas que puedan generar los proyectos en términos de desarrollo local, transparencia de los mercados o consolidación de modelos de generación de empleo. Con relación a los montos solicitados se priorizan los proyectos que generan empleo permanente en la entidad solicitante, o benefician a mayor cantidad de asociados, o incrementan sus ingresos. También se toma en cuenta su potencialidad para gestionar el proyecto y la participación de otras instituciones públicas o privadas en la implementación del mismo. Los recursos destinados a esta finalidad en los dos últimos años representaron en promedio el 28% del total del financiamiento otorgado. 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 provinciales y con entidades cooperativas y mutuales de grado superior, en el marco de los cuales dichas instituciones cuentan con un monto asignado para el financiamiento de proyectos por ellos identificados y evaluados[60].

- Otros instrumentos de política en materia de educación y capacitación son el Programa de Educación y Capacitación Cooperativa y Mutual y el de Formación de Formadores en participación. 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, ya sea cooperativas, mutuales o sindicales.

Desde el año 2004 la política sectorial manifestó explícitamente su interés en fortalecer la economía social involucrando a diferentes interlocutores y extendiendo territorialmente el "Compromiso por la Economía Social Solidaria" para la ejecución conjunta 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 y su intervención en materia cooperativa por medio de la Promoción Federal de Cooperativas, garantizando desde 2005 la aplicación de los recursos provenientes de la contribución especial

60. La tasa de interés de los préstamos es de 6% anual efectivo, sobre saldos. Las entidades que cumplen con todos los pagos de las cuotas de capital e intereses en tiempo y forma, tienen una bonificación del 50% sobre el total de los intereses. El plazo de gracia es máximo de un año, en el caso de que el proyecto lo requiera y el reintegro se puede realizar hasta en 60 cuotas mensuales. En las solicitudes de subsidios se debe presentar aval personal de correcta aplicación de los fondos de los titulares del órgano de administración (Consejo de Administración, Consejo Directivo o equivalente) y en los préstamos la entidad solicitante debe ofrecer garantías.

creada por la Ley N° 23.427. En esa dirección la gestión del organismo ha subrayado la necesidad de extender la acción de la economía solidaria priorizando la ejecución de los programas con mayor incidencia en los sectores vulnerables y promoviendo la creación de cooperativas de efecto social directo. Esto equivale a contemplar particularmente al cooperativismo de trabajo concebido como herramienta de inclusión social y respuesta ante el problema del desempleo, la informalidad y la precariedad laboral e impulsarlo a través de los programas antes considerados.

En cuanto a las herramientas de promoción del sector cooperativo el organismo apoyó programas de implantación y fortalecimiento de la calidad institucional en las entidades, coordinándolos con los programas de fiscalización que lleva adelante. Asimismo instrumentó convenios con entidades financieras a fin de lograr líneas de crédito especiales para cooperativas y mutuales poniendo en marcha el programa "Compre Economía Social Solidaria". Entre las metas específicas relativas al cooperativismo de trabajo se debe destacar la promoción de la recuperación de empresas por medio de la constitución de cooperativas de trabajadores, mediante la facilitación del acceso al financiamiento y el desarrollo de actividades de capacitación, asistencia técnica, tutoría y seguimiento. En particular durante el 2006 se aprobaron 17 proyectos de recuperación de empresas quebradas a través de la organización cooperativa de sus trabajadores. Asimismo se acompañaron proyectos de cooperativas integradas por trabajadores con graves problemas de inserción laboral.

A partir de 2005, en que se produce la recuperación de los recursos que surgen de la contribución especial creada por Ley 23.427, el presupuesto del organismo permanece con pocas modificaciones. El presupuesto de gastos corrientes y de capital para 2008 es de $14.391.050. En cuanto a la ejecución financiera desde el año 2003, la entidad ha devengado anualmente la casi totalidad del crédito asignado. La ejecución del gasto muestra un predominio de las transferencias para financiar gastos corrientes y de capital a cooperativas e instituciones culturales y sociales sin fines de lucro, a las que sigue el financiamiento de gastos en personal y de servicios no personales del organismo. Aunque la proporción del crédito que corresponde a transferencias ha declinado desde 2003 debido a la menor recaudación obtenida por el organismo, la asignación a gastos en personal se ha incrementado progresivamente al igual que la orientada a servicios no personales.

En materia de ejecución física del presupuesto, desde 2003 el organismo cumplió con las metas propuestas excepto en algunos años en que se encontraron desvíos en materia de asistencia financiera a cooperativas y mutuales y en el control de cooperativas (SIGEN). El nivel de subejecución en asistencia financiera se vincula a la falta de cumplimiento por parte de las entidades de los requisitos solicitados, las demoras en el proceso de aprobación de los proyectos y los cambios en las prioridades del organismo. Dichos cambios respondieron al desarrollo de planes de capacitación y a la creación de nuevas entidades, debido a la puesta en marcha de los Programas de Emergencia Habitacional "Cooperativas de trabajo para la vivienda" y al requerimiento de actividades de capaci-

tación para grupos precooperativos. El incremento en la creación de cooperativas de trabajo vinculadas a la política social desarrollada por la administración central condujo al organismo a estructurar 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 interesados.

Por otra parte, las capacitaciones vinculadas a la ejecución de los programas sociales (entre ellos, los proyectos de Emergencia Habitacional) se instrumentó a demanda y por ese motivo, existió menor previsibilidad en cuanto a su nivel de ejecución. Aunque desde 2007 el organismo ha fortalecido las actividades de control con el objeto de monitorear los aportes de ley en las mutuales, y el control interno de la documentación en el caso de las entidades cooperativas, en 2005 - 2006 no logró cumplir con las acciones previstas de control de las cooperativas, dada la falta de recursos afectados a la Coordinación de Fiscalización a Cooperativas. El incremento de las acciones de capacitación fue creciente y estuvo asociado a la reglamentación relativa a la obligatoriedad de las mismas para la constitución de nuevas entidades. Asimismo el cumplimiento de esa meta dependió de la demanda y del requerimiento planteado por otros organismos. En síntesis, a diferencia del desempeño del organismo durante la década de 1990, en que la política orientada al sector ocupó un lugar muy poco importante en la definición de la agenda pública y estuvo sometida a los vaivenes de la coyuntura política, se debe destacar desde 2003 un importante esfuerzo por estimular a través de distintos programas las diversas expresiones de la economía social y fortalecer a la vez las estructuras representativas de sus movimientos. No obstante las limitaciones, en especial relativas a la fiscalización, la continuidad en cuanto a la dirección del organismo ha favorecido el desarrollo de una planificación orientada al sector y la implementación de metas operativas acorde a las principales necesidades de las entidades.

Políticas territoriales

En la segunda categoría de políticas se incluye el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra", cuya implementación, coordinación y supervisión están a cargo de la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Su propósito es desarrollar 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 y está destinado a los sectores de bajos recursos. Como objetivo general se plantea contribuir a la mejora del ingreso de la población en situación de vulnerabilidad social en todo el país, promover la economía social mediante el apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos de inclusión social generados en el marco de procesos de desarrollo local, y fortalecer a organizaciones públicas y privadas, así como espacios asociativos y redes. En la

promoción de la participación de distintos actores locales procura el consenso en la formulación, diseño y ejecución de proyectos integrales de desarrollo territorial socio productivos.

Las principales herramientas del plan consisten en:

- Apoyo económico y financiero a los emprendimientos productivos y comunitarios que presenten viabilidad y sustentabilidad. La formulación de los proyectos está asociada al desarrollo de actividades que se vinculen o surjan de los diagnósticos de la agenda de desarrollo local, a través de modalidades asociativas de la economía social. Se espera que dichos emprendimientos puedan integrarse a mediano plazo en la economía formal y expresen además su 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 socioproductivas 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.

Desde su inicio en agosto de 2003, el plan "Manos a la Obra" se extendió a 62.569 unidades productivas en el ámbito urbano y rural en las que un total de 534.115 pequeños productores fueron beneficiados con una inversión de $373.706.849. Un 79% de los emprendimientos productivos financiados se realizó a través de crédito y microcrédito destacándose que el monto promedio de los créditos otorgados, en promedio superan los $30.000. Aunque el programa presenta un impacto territorial significativo, ya que fue ha aplicado en todo el país y llegó, con distintas características, a localidades de distinta dimensión algunas evaluaciones parciales indican entre otras limitaciones de carácter administrativo, las demoras en la aprobación de los proyectos, o bien la falta de informes de avance en la ejecución de la actividad, la morosidad de los pagos de cuotas de los préstamos otorgados, la demora en la rendición de cuentas a la Nación y desde el punto de vista de los resultados una limitada capacidad para lograr la formalización de las experiencias autogestionadas creadas.

La importancia concedida por el Plan al apoyo de las iniciativas de economía solidaria varía según las localidades y depende de la relación de fuerza entre distintos protagonistas 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 pudo alcanzar una importante posición en el desarrollo local.

Políticas públicas genéricas

Engloban el conjunto de programas entre cuyos objetivos se encuentra la promoción y asistencia técnica y financiera de diversas instancias asociativas. En el ámbito nacional estos programas se inscriben en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN), el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y el Ministerio de Economía y Producción (MECON).

En el primer caso, la Secretaría de Obras Públicas desarrolla programas que atienden las problemáticas específicas para la construcción de nuevas viviendas y la provisión de servicios de agua potable mediante la conformación de cooperativas de trabajo integradas por beneficiarios del Programa Jefes de Hogar y desocupados sin cobertura del subsidio. Los fondos -antes destinados a subsidios para desempleo en la emergencia- se orientan a la creación de un proceso tendiente a la reinserción laboral de sectores excluidos. Específicamente el Programa de Federal de Emergencia Habitacional (PFEH) concertado en 2003 por el MINPLAN con el MDS y el MTEySS, se orienta a solucionar la emergencia habitacional y laboral, incorporando a los beneficiarios de los planes Jefes de Hogar organizados en forma de cooperativas de trabajo que deben constituirse con 16 miembros de los cuales 12 deben ser beneficiarios del Plan de Jefes y Jefas de Hogar y 4 desocupados. La focalización del programa en cuanto a reinserción laboral que alcanza a la población objetivo, es de un 75% para los Planes de Jefes y Jefas de Hogar y de 25% para desocupados, tomando en cuenta los proyectos presentados por los municipios.

Por su parte, el Plan "Agua + Trabajo", dentro de los programas desarrollados por el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento construye redes de agua potable y cloacas en núcleos urbanos a través de la formación de cooperativas de trabajo.

En cuanto al MTEySS, el Programa "Trabajo Autogestionado"[61] se ejecuta en el marco del Plan Integral de Promoción de Empleo "Más y Mejor Trabajo" de la Secretaría de Empleo y se orienta específicamente a las iniciativas de trabajo autogestionado para brindar apoyo técnico y económico. Su objetivo radica en contribuir a la generación y el mantenimiento de puestos de trabajo a través de la promoción y fortalecimiento de empresas o fábricas recuperadas por sus trabajadores, que se encuentren en funcionamiento o en proceso de reactivación. En línea con los propósitos de este Programa, el Ministerio, a través de la Secretaría de Empleo, inició la puesta en marcha del Programa de Competitividad para Empresas Autogestionadas y Sistematización de Modelos de Gestión, cofinanciado por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y administrado por el

61. La Resolución Nº 203/04 MTEySS creó el Programa Trabajo Autogestionado en el marco del Programa Nacional de Promoción y Asistencia al Trabajo Autogestionado y la Microempresa. El programa fue reglamentado por la Secretaría de Empleo.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Su objetivo es contribuir a mejorar la sustentabilidad de las pequeñas empresas autogestionadas mediante la implementación de acciones de asistencia técnica y capacitación. Por otra parte, se implementa en el Ministerio el Programa Herramientas por Trabajo, para promover la inserción laboral de las personas desocupadas mediante el desarrollo de un proyecto productivo de carácter asociativo, financiando la compra de insumos, herramientas y materiales para que grupos de trabajadores organizados puedan realizar su proyecto productivo. Se otorga financiamiento para asistencia técnica a los proyectos destinados a mejorar las capacidades productiva, de gestión y la comercialización.

Vinculado a las políticas del MECON, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI)[62] 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 sistema 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.

Por último deben mencionarse los programas públicos de alcance nacional que brindan crédito directo a microemprendimientos productivos y a los cuales pueden acceder las organizaciones de la economía social: 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 MiPyME (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 cuanto a los instrumentos de crédito indirecto el único programa relevante es el Fondo de Capital Social Sociedad Anónima (FONCAP). El 49% de las acciones de la institución son estatales y el resto son acciones de instituciones no gubernamentales. Creado en 1997 con el objetivo de administrar fondos fiduciarios, surgió como iniciativa del MDS. Actualmente desarrolla cuatro líneas de financiamiento dirigidas a instituciones con diversos objetivos.

62. El INTI es un organismo autárquico que actúa en el ámbito de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa, del Ministerio de Economía y Producción. Es referente nacional en tecnología y líder en mediciones y ensayos de referencia con reconocimiento internacional. Para la prestación de servicios al sector productivo argentino, cuenta con una red de Centros de Investigación y Desarrollo distribuidos en todo el país.

El MDS es el organismo público que coordina los programas públicos que subsidian instituciones con el fin de formar fondos rotativos de crédito. En sus tres líneas de financiamiento- REDES, Fondos Descentralizados y el Banco de la Buena Fe- subsidia municipios y/o organizaciones sociales con el fin de brindar créditos a emprendimientos productivos. A su vez, éstos tres programas públicos del MDS también contemplan el subsidio de gastos varios a las instituciones financiadas.

La eficacia de las políticas públicas

Exceptuando la evaluación de medio término en el caso del Plan Nacional Manos a la Obra (Ministerio de Desarrollo Social, 2007) y algunas apreciaciones que surgen de los informes emitidos por la Sindicatura General de la Nación y de estudios elaborados por instituciones académicas, no existen elementos que permitan apreciar para cada organismo los resultados de los programas descritos y concluir acerca de la eficacia de la política pública en el campo de la economía social. Para avanzar en esta dirección dichas evaluaciones, en caso de producirse, deberían estar vinculadas a tres perspectivas sobre la acción pública: la del ciudadano, que expresa objetivos de eficacia socioeconómica, la del usuario que formula objetivos de calidad de servicio y la del contribuyente que manifiesta objetivos de eficiencia de la gestión.

Los objetivos de eficacia socioeconómica enuncian el beneficio esperado de la acción del Estado para el ciudadano y la colectividad, en términos de modificación de la realidad socioeconómica y resultan principalmente de esa acción. Para el caso argentino, este objetivo debería expresar el grado en que los resultados alcanzados por los programas, en especial los implementados por el INAES, permitan no solo crear sino acompañar, sostener y consolidar organizaciones de la economía social y promover la inclusión social a través de la generación de empleo de calidad.

En cuanto a los objetivos de calidad de servicio, que corresponden al punto de vista del usuario desde la perspectiva de los resultados que vuelven a el, los organismos públicos deberían reconocer la importancia de generar información precisa acerca del grado de satisfacción de los destinatarios de los servicios e identificar al mismo tiempo las principales limitaciones en sus prestaciones, de modo de mejorar la visibilidad sobre el nivel de servicios ofrecidos, la calidad efectivamente prestada y la calidad percibida.

Finalmente cabe señalar que los objetivos de eficiencia en la gestión, referidos a la ejecución de las acciones, beneficios o prestaciones del servicio, utilizando el mínimo de recursos posibles, no son tomados en cuenta precisamente debido a la naturaleza pública de las organizaciones de la Administración, aún cuando se pueda disponer de indicadores para evaluar la equidad en la aplicación de los fondos y las metas alcanzadas en función de los recursos previstos.

Contar con indicadores que posibiliten apreciar el logro de los objetivos antes mencionados, además de reflejar el equilibrio necesario para el desarrollo de cada programa y

el logro de mejoras sustanciales en cuanto a resultados, posibilitaría evaluar la forma en que cada nivel de resultados está representado en los objetivos elegidos. Esto permitiría a su vez avanzar en la ejecución de programas bien administrados, eficaces y con impacto real, equilibrando los efectos positivos con recursos adecuados para ellos y fijando simultáneamente objetivos de eficacia socioeconómica, de calidad de servicio y de eficiencia de la gestión.

En esta dirección se podría renovar e innovar en el diseño e implementación de políticas capaces de privilegiar las complementariedades de los organismos intervinientes en función de un mejor conocimiento mutuo y articular los diferentes niveles territoriales fortaleciendo instancias de trabajo inter-organizacionales y comunitarias que conjuguen las lógicas de organización con las lógicas de territorio. Favorecer acciones públicas flexibles y transversales entre ministerios y agencias o entre escalas o niveles de intervención (nacional, provincial y municipal) facilitaría finalmente adaptar y modificar el marco normativo de los programas existentes o crear normas específicas para apoyar al sector. De esta forma se podrían coordinar los dispositivos existentes para dar lugar a intervenciones públicas susceptibles de responder a necesidades no satisfechas, concibiendo programas creados específicamente para las organizaciones de economía social y contando con herramientas que respondan a sus principales necesidades.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

6.1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LOS PROPIOS ACTORES DE LA ECONOMÍA SOCIAL

Además de reafirmar las dimensiones propias del comportamiento organizacional en cada subsector respecto a la democracia interna, transparencia, gobernanza por ajuste mutuo, participación etc., el desafío principal para los actores de la economía social radica en construir intermediaciones que faciliten la constitución y desarrollo de organizaciones dotadas de autonomía y proyección estratégica.

Esto supone reflexionar y actuar en torno de las respuestas individuales y colectivas junto con la creación de condiciones necesarias para facilitar el tránsito de las organizaciones desde los espacios locales hacia la construcción de Estado.

En este proceso se deberán tener en cuenta dos condiciones: por un lado desarrollar capacidades para nuclear a los mejores cuadros de cada subsector, tanto por sus condiciones y aptitudes intelectuales como por su conducta íntegra, su tenacidad y esfuerzo, y por otro preservar y fortalecer las experiencias que poseen un profundo arraigo en las tradiciones históricas de cada subsector y una íntima relación con sus avances y retrocesos, con sus éxitos y fracasos.

En este proceso, resulta imprescindible que las organizaciones representativas asuman y acepten los diferentes planos en los cuales se desenvuelven sus organizaciones de manera que las respectivas autonomías no se vean amenazadas por la superposición de hegemonías.

En síntesis se trata de fortalecer las alianzas entre los movimientos sociales, el sector sindical, las cooperativas, mutualidades y el sector asociativo y, de una manera más significativa, desarrollar acciones en pos de la construcción de un contexto institucional multiparticipativo y multisectorial comprometido con un marco de gobernanza distributiva. Esto supone una innovación institucional en los subsectores de la ES, con un activo involucramiento de los distintos actores en el diseño de enfoques de desarrollo sostenible para satisfacer las necesidades y deseos de las comunidades y para crear los instrumentos apropiados para lograrlo.

6.2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA EL MUNDO DE LA INVESTIGACIÓN Y ASESORÍA TÉCNICA

En este campo se propone avanzar en torno de programas que incluyan actividades de reflexión, investigación, difusión y transferencia de conocimientos dirigidos a públicos diversos: el mundo académico, las propias organizaciones de la ES y las instancias gubernamentales implicadas en la producción de políticas públicas, focalizando como niveles de intervención a las organizaciones de ES, el territorio y el sector.

Desde esta óptica se podrá asociar a investigadores, practicantes y representantes del medio de la ES en todas las etapas concernientes al desarrollo de los programas propuestos, contribuyendo a la construcción de herramientas y proyectos que permitan a cada actor comprender y anticipar los cambios en curso. Se trata de avanzar en torno de consensos relativos a la necesaria reafirmación de las especificidades de la ES y sus organizaciones, entre las que la más importante es el principio democrático que las afirma y sostiene. Del mismo modo se trata de concebir herramientas que permitan acompañar la consolidación de procesos democráticos, tanto en cada organización como en el propio sector de ES, aportando a la reafirmación de su rol político y encontrando los medios para conciliar el proyecto con la práctica y el discurso político con las restricciones técnicas, permitiendo la participación de todas las partes interesadas, especialmente los poderes públicos.

En el campo universitario, específicamente, se trata de generar habilidades transversales a los contenidos disciplinares que permitan superar el aislamiento academicista y orientar a los profesionales interesados en una cooperación técnica con las organizaciones de ES basada en la confianza, la simetría, la reciprocidad y una visión compartida que permita identificar y enfrentar los obstáculos y alcanzar resultados a partir de experiencias concretas.

En síntesis, se trata de impulsar perspectivas de trabajo caracterizadas por las dimensiones constitutivas de una comunidad de práctica: compromiso mutuo en torno de actividades específicas o cuerpo de conocimientos relativos a la ES, empresa conjunta con integrantes vinculados entre sí a través de su involucramiento en actividades comunes y repertorio de recursos creados a través del tiempo para compartir significados.

6.3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN EL ÁMBITO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas relativas a la economía social y los instrumentos desarrollados ponen en evidencia los principales cambios en la orientación y el desempeño del principal organismo que regula el sector, así como el alcance de los programas implementados por otras instancias del sector público. A diferencia de la política prevaleciente durante la década de 1990 y el lugar marginal que la misma ocupó en la definición de la agenda pública, se debe destacar desde 2003 un importante esfuerzo por estimular a través de distintos programas las diversas expresiones de la economía social y fortalecer a la vez las estructuras representativas de sus movimientos.

Están presentes sin embargo limitaciones de distinta naturaleza y queda pendiente el desafío de una evaluación que contemple los aspectos de eficacia, calidad y eficiencia de los programas de modo de favorecer la planificación del sector y la implementación de metas operativas acordes a las principales necesidades de las entidades.

Si se acepta que el aporte de la economía social se debe expresar en la construcción de una economía que combate la exclusión y desarrolla 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 alcance de las políticas públicas –ya sea a través del apoyo técnico, financiero, o de otro tipo –, debería ir más allá de la disponibilidad de herramientas y medios materiales que permitan un desarrollo constante y sostenido del sector, para reconocer las aspiraciones, la visión y los valores de esta alternativa, como también su carácter transformador. De esta forma se evitaría el riesgo que supone una concepción de las políticas públicas que confina a la ES a formas organizacionales propias de una economía marginal, cuya utilidad solo es apreciable ante situaciones de crisis como alternativa eficaz para reducir sus costos.

BIBLIOGRAFÍA

Sitios web de organismos del Sector Público

ARGENTINA Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios. Tarifa social: Plan Agua y Trabajo. [en línea]. [12 de agosto 2008]. Disponible en: http://www.etoss.org.ar/desarrollo/sitioetoss05/planagua/planaguainicio.htm

— Instituto Nacional de Estadística y Censos. Tasas de empleo y desempleo en el total de 31 aglomerados urbanos [en línea]. [12 de agosto 2008]. Disponible en: http://www.indec.gov.ar/principal.asp?id_tema=29

— Jefatura de Gabinete de Ministros. Memoria Detallada del estado de la Nación - Varios años. [en línea]. [12 de agosto 2008]. Disponible en: http://www.jgm.gov.ar/

— Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social. Decreto 721/2000. [en línea]. [12 de agosto 2008]. Disponible en: http://www.inaes.gov.ar/es/noticias.asp?id=472

— Ministerio de Desarrollo Social. Programa Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra". [en línea]. [12 de agosto 2008]. Disponible en: http://www.desarrollosocial.gov.ar/manosalaobra

— Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. Programa FONCAP S.A., Fondo de Capital Social. [en línea]. [12 de agosto 2008]. Disponible en: http://www.foncap.com.ar/

— Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. Programa INAES: Base de Expertos. [en línea]. [12 de agosto 2008]. Disponible en: http://www.inaes.gov.ar

— Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. Programa INAES: Apoyo Financiero para Cooperativas y Mutuales. [en línea]. [12 de agosto 2008]. Disponible en: http://www.inaes.gov.ar/

— Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. Programa INAES: Educación y Capacitación, Cooperativa y Mutual. [en línea]. [12 de agosto 2008]. Disponible en: http://www.inaes.gov.ar

— Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. Dirección Nacional de Economía Solidaria (DINAES); Dirección de Promoción del Desarrollo Social y Productivo de Asistencia Técnica y Capacitación. Programa REDES: Regional de Emprendimientos Sociales. [en línea]. [12 de agosto 2008]. Disponible en: http://www.desarrollosocial.gov.ar/

— Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. Programa INAES: Apoyo Financiero para Cooperativas y Mutuales. [en línea]. [12 de agosto 2008]. Disponible en: http://www.inaes.gov.ar/

— Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. Dirección Nacional de Economía Solidaria (DINAES); Dirección de Promoción del Desarrollo Social y Productivo de Asistencia Técnica y Capacitación. Programa REDES: Regional de Emprendimientos Sociales. [en línea]. [12 de agosto 2008]. Disponible en: http://www.desarrollosocial.gov.ar/

— Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social. Decreto 721/2000. [en línea]. [12 de agosto 2008]. Disponible en: http://www.inaes.gov.ar/es/noticias.asp?id=472

— Ministerio de Economía y Producción. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Programa Social. [en línea]. [12 de agosto 2008]. Disponible en: http://www.sagpya.mecon.gov.ar/

— Ministerio de Economía y Producción. Secretaría de Hacienda. Oficina Nacional de Presupuesto: Ejecución presupuestaria. [en línea]. [12 de agosto 2008]. Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/onp/html/#

— Ministerio de Economía y Producción. Secretaría de Hacienda. Oficina Nacional de Presupuesto: Seguimiento Físico-Financiero - Presupuesto de la Administración Nacional-Trimestral. [en línea]. [12 de agosto 2008]. Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/onp/html/evatexto/segui_presu_dosuno.html?var1=seguipresudosseis

— Ministerio de Economía y Producción. Notas, Comunicados y Análisis Complementarios. Empleo e Ingresos. Documentos de Trabajo. Secretaría de Política Económica. [en línea]. [12 de agosto 2008]. Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/situacion_ocupa.html

— Ministerio de Educación de la Nación Argentina. INET - Instituto Nacional de Educación Tecnológica. Programa de Formación Profesional. [en línea]. [12 de agosto 2008]. Disponible en: http://www.inet.edu.ar/content.asp?contentid=496

— Ministerio de Planificación Federal, Inversión pública y Servicios. Secretaria de Obras Públicas. Vivienda: Hogares dignos para nuestras familias. [en línea]. [12 de agosto 2008]. Disponible en: http://www.obraspublicas.gov.ar/documentos/final_en%20baja.pdf

— Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Programa Federal de Emergencia Habitacional. [en línea]. [12 de agosto 2008]. Disponible en: http://www.vivienda.gov.ar/emergencia/documentos.html

— Ministerio de Planificación Federal, Inversión pública y Servicios. Secretaria de Obras Públicas. Vivienda: Hogares dignos para nuestras familias [en línea]. [12 de agosto 2008]. Disponible en: http://www.obraspublicas.gov.ar/documentos/final_en%20baja.pdf

— Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social. Secretaría de Empleo. Programa Promoción y Sostenimiento del Empleo Privado. [en línea]. [12 de agosto 2008]. Disponible en: http://www.trabajo.gov.ar/index.asp

— Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS). [en línea]. [12 de agosto 2008]. Disponible en: http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bess/index.asp

— Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Boletín de Estadísticas Laborales. [en línea]. [12 de agosto 2008]. Disponible en: http://www.trabajo.gov.ar/left/descargas/ eil/EIL%204%20trim2007.pdf

— Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Dinámica del Empleo y Rotación de Empresas. [en línea]. [12 de agosto 2008]. Disponible en: http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/oede/200702T_informeDinamica.pdf

— Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Encuesta de Indicadores Laborales. [en línea]. [12 de agosto 2008]. Disponible en: http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/eil/index.asp

— Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Negociación colectiva. [en línea]. [12 de agosto 2008]. Disponible en: http://www.trabajo.gov.ar/left/descargas/negColectiva/20071227_noticiaNegociacionColectiva.pdf

— Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Revista de Trabajo: Informes y estadísticas. [en línea]. [12 de agosto 2008]. Disponible en: http://www.trabajo.gov.ar/left/descargas/revistaDeTrabajo/2007n04_revistaDeTrabajo.pdf

Bibliografía citada y consultada

ACOSTA M.C (2007) ¨Principales tendencias de las organizaciones mutuales en Argentina¨ First International CIRIEC Research Conference on the Social Economy. CIRIEC International, CIRIEC Canada, and the Canadian Social Economy Hub (CSEHub). Victoria- British Columbia- Canada.

BALIAN DE TAGTACHIAN, B. (1998) "Pobreza y Filantropía Empresarial" en Working Papers from the Third International Conference 1998, International Society for Third Sector Research Ginebra-Suiza Julio 8-11, 1998.

BERGER, G. (1998), Estudio de Filantropía Empresaria, Universidad de San Andrés y Gallup Argentina.

CAMPETELLA A., ROITTER M., GONZÁLEZ BOMBAL I. (2000) Definiendo el sector sin fines de lucro en Argentina Buenos Aires, *Nuevos documentos CEDES*

CAMPETELLA, A., GONZÁLEZ BOMBAL, I., ROITTER M. (1998) "Defining the Nonprofit Sector: Argentina." Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, no. 33 edited by Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies.

CARRACEDO, O. (1984) *Economía social agraria*, Ed. Depalma, Bs. As.

CASTELAO CARUANA M.E. (2008) ¨Las cooperativas en el desarrollo económico local¨. V Encontro de Pesquisadores Latino-americanos de Cooperativismo. Alianza Cooperativa Internacional. Universidad de San Pablo Ribeirão Preto, São Paulo, Brasil.

CASTELLI, B. (1993) *La Asociación mutual*. Fundación Universidad a distancia "Hernandarias". Buenos Aires,

CASTELLI, B. (2004) *Todo mutualismo*. ADIM Asociación de dirigentes mutualistas. Buenos Aires.

CENDA Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (2008) ¨El trabajo en Argentina. Condiciones y perspectivas¨. Informe trimestral (14).

CENTRO PARA LA ESTABILIDAD FINANCIERA (2004) "Cooperativas Financieras en Argentina", Buenos Aires, Nota de Política nº 4.

CIOSL. Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (2000 -2006). Informe anual sobre las violaciones de los derechos sindicales años 2000 a 2006

CIVICUS GADIS (2006) ¨Tiempo de crisis, tiempo de oportunidades. La Sociedad Civil por Dentro. Buenos Aires. Índice de sociedad civil. Civicus Argentina (2004-2005)

CONINAGRO, Confederación Intercooperativa Agropecuaria Cooperativa Ltda. (1998) Memoria y Balance General, Ejercicio 1997-1998.

COOPERAR - Confederación Cooperativa de la Republica Argentina (2006) " El cooperativismo en la Argentina hoy", Buenos Aires.

COOPERATIVA OBRERA. Composición de la cadena en www.cooperativaobrera.com.ar/comerciales_e_industriales/cadena.jsp

CORTÉS R., MARSHALL A. (2003), "Salarios, desigualdad y sector externo bajo distintos regímenes macroeconómicos", *Realidad Económica*, 196.

CPCECABA (2003-2008). Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires varios números de *Informe Económico de Coyuntura*. Área Economía y Finanzas.

CRACOGNA D. (2001) La Legislación Cooperativa en el mundo de hoy¨. Neticoop http://www.neticoop.org.uy/article166.html

CRACOGNA, D. (2002) Crisis empresarias y cooperativas de trabajo, Buenos Aires, Ed. Errepar, T. XIV, Buenos Aires.

CTA (2008) ¨Informe sobre el sector público¨. http://www.cta.org.ar/base/IMG/pdf/

DI STEFANO R. (2002) ¨Orígenes del movimiento asociativo: de las cofradías coloniales al auge mutualista¨ en DI STEFANO, R; SABATO, H.; ROMERO, L.A.; MORENO, J.L. (2002) *De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil. Historia de la iniciativa asociativa en Argentina* 1776 – 1990, Edilab Editora. Buenos Aires, 2002,»

DRIMER B., DRIMER, A.K. (1984) Compendio de cooperativas. Nº 13 Serie Manuales, Buenos Aires, Ediciones Intercoop.

DRIMER, A.K., DRIMER, B. (1981) Las cooperativas. Fundamentos, historia, doctrina, Buenos Aires, Ediciones Intercoop.

ESQUIVEL V., MAURIZIO R. (2005) ¨La desigualdad de los ingresos y otras inequidades en Argentina post-convertibilidad¨. Policy Paper Series Workshop", Argentina Observatory – Economics Working Group (EWG), Buenos Aires, 1 de junio.

FIEL - (2000- 2008) Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. *Indicadores de coyuntura*.

GADIS - FORO DEL SECTOR SOCIAL (1999). *Las Organizaciones de la Sociedad Civil en el ordenamiento legal argentino. Cuatro propuestas para el cambio*. Buenos Aires

GALLART M. A. (2003) "La reforma de la educación técnica en la Argentina durante los años noventa. Modelos, alcance de la implementación y balance actual" en IIPE-UNESCO. Tendencias de la educación técnica en América Latina", París.

GALLART M. A. (2004) ¨Reflexiones para la vinculación con Empresas por parte de Escuelas Técnicas¨. Programa de Vinculación Empresa – Escuela, Buenos Aires, Abril.

GARAY, C. (2000) ¨El marco legal de las organizaciones sin fines de lucro en Argentina en ROITTER M, GONZALEZ BOMBAL I. (Comp.) *Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina*. CEDES Centro de Estudios de Estado y Sociedad

GDF. Grupo de Fundaciones (2005) ¨Fundaciones donantes en la Argentina: análisis y directorio del sector¨. Buenos Aires.

GOLDIN A. (2006) ¨Los convenios internacionales del trabajo; su impacto en la Argentina¨. Nota informativa sobre Derecho Internacional del Trabajo para jueces, abogados y profesores de derecho. Ginebra, OIT, Centro Internacional de formación

GRISOLIA J., HIERREZUELO R. (2004) "Ley de ordenamiento laboral 25.877 -análisis teórico práctico", Buenos Aires, Ed. Quorum.

INDEC (1994) Comité ejecutivo para el estudio de la pobreza en Argentina. Mapas de la pobreza en la Argentina. *Documento de Trabajo* No 4. Marzo.

KRITZ E. (2004) El mapa del trabajo y el desempleo en la Argentina. VII Encuentro de Empresarios de ACDE, Buenos Aires, jueves 6 de mayo.

LATTUADA, M., RENOLD, J. (2004) *El cooperativismo agrario ante la globalización*, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires.

LATTUADA, M., RENOLD, J. (2006) "Estado de situación del Cooperativismo Agrario Argentino", IV Encuentro de investigadores latinoamericanos en cooperativismo, Rosario.

LLOBETA R. (2005) ¨Análisis de caso: Asociación de Mujeres Warmi Sayajsunqo. El desarrollo local mirado desde la Universidad. 1er Encuentro del Foro Federal de Investigadores y Docentes: La Universidad y la Economía Social en el Desarrollo Local"

MARSHALL A., (2006) "Estructura del empleo, desempleo y orientación política: efectos sobre la afiliación sindical", *Desarrollo Económico, 46* (182).

MARSHALL A., GROISMAN F., (2005) "Afiliación sindical en la Argentina: incidencia de características personales y del empleo, 1990-2001", *Estudios del Trabajo, 29*, 1er Semestre.

MARSHALL A., PERELMAN L., (2004 a) "Sindicalización: incentivos en la normativa socio-laboral", *Cuadernos del IDES* Nº 4

MARSHALL A., PERELMAN L., (2004)"Cambios en los patrones de negociación colectiva en la Argentina y sus factores explicativos", *Estudios Sociológicos, XXII* (65), 2004.

MONZA A. (2000) "El Sector Informal en la Argentina de los '90", en *Informalidad y Exclusión Social* (Siempro), Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires

MURILLO M. V. (2005) *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas de mercado en América Latina,* Madrid. Siglo XXI.

NIKLISON, C. (1938) ¨Contribución al estudio del movimiento en la República Argentina¨, Universidad Nacional del Litoral, Instituto Social, Sección Museo. Santa Fe.

PASSANANTE, M. I. (1987) *Pobreza y acción social en la historia argentina*. *De la beneficiencia a la seguridad social"* .Editorial Humanitas. Buenos Aires.

PNUD/BID (2004) Indice de Desarrollo Sociedad Civil de Argentina Buenos Aires, GADIS.

RACCANELLO M. (2008) ¨Cooperativas de consumo: La experiencia de desarrollo de la Cooperativa Obrera en un contexto de competencia¨. V Encontro de Pesquisadores Latino-americanos de Cooperativismo. Alianza Cooperativa Internacional. Universidad de San Pablo Ribeirão Preto, São Paulo, Brasil.

RECALDE, H. (1991) *Beneficencia, asistencialismo estatal, y previsión social*, CEAL, BPA. Buenos Aires, 1991

RESSEL A., SILVA N. (2008) "Estudio de las Cooperativas Agrarias en la Argentina". En Martí J.P. *Cooperativas e integración regional. La trayectoria de las cooperativas agropecuarias y de ahorro y crédito en el MERCOSUR*. Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional (IDRC/CRDI), Canadá.

ROITTER M. (1996) ¨La razón social de las empresas¨ CEDES *Centro de Estudios de Estado y Sociedad,* Buenos Aires, Diciembre .

ROITTER M., SALAMON L., RIPETTOE R. (1999) ¨Descubriendo el sector sin fines de lucro en Argentina: su estructura y su importancia económica¨ CEDES Centro de Estudios de Estado y Sociedad y The Johns Hopkins Institute for Policy Studies - Center for Civil Society Studies. Buenos Aires.

ROMERO, L. A. (2004) "Lo que queda de la crisis¨ - La Gaceta de Tucumán, Argentina

ROMERO, L.A. (2002) ¨El Estado y las corporaciones¨ en DI STEFANO, R; SABATO, H.; ROMERO, L.A.; MORENO, J.L. (2002). *De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil. Historia de la iniciativa asociativa en Argentina 1776 – 1990*, Edilab Editora. Buenos Aires.

SABATO, H, (2002) "Estado y sociedad civil", en DI STEFANO op. cit.

SALVIA A. (2003) "Crisis del empleo y fragmentación social en la Argentina. Diagnóstico necesario y condiciones para su superación", *Revista Herramienta*, Ponencias para XXIV Congreso ALAS 2003, Buenos Aires, Octubre.

SALVIA A., TISSERA S. (2000) "Heterogeneidad y Precarización de los Hogares Asalariados en la Argentina Durante la Década del 90", en Lindenboim, J. (comp.): *Crisis y Metamorfosis del Mercado de Trabajo. Parte 1. Reflexiones y Diagnóstico*, Cuadernos del CEPED 4, CEPED, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

SALAMON, L. (1996) "Importancia Económica y Social del Sector Solidario" en Ed. TORO, O.L.y REY, G. *Empresa Privada y Responsabilidad Social*. Fundación Social, Centro Colombiano de Filantropía. Bogotá.

SANBORN C., PORTOCARRERO F. (2003) ¨La filantropía ´realmente existente´ en América Latina¨. Departamento de Ciencias Sociales y Políticas Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. (CIUP) Lima, Perú.

SEL Consultores (2008) ¨Newsletter sobre la situación laboral y social¨ Varios números 2005 a 2008

SIMÓN J. (1994) "Modelo estatal y negociación colectiva" Buenos Aires, *La Ley.*

THOMPSON A. (1992) ¨Sin fines de lucro¨. Boletín Informativo Techint No 272. Buenos Aires, Diciembre

THOMPSON A. (1997) "Non-governmental Organisations and Philantropy : the Case of Argentina" en *Voluntas International journal of Voluntary and Non-Profit Organisations*. ISTR Manchester University Press. Oxford Road. Manchester. 8/4 Diciembre.

THOMPSON, A. (1993) "Bien Público e Iniciativa Privada" en *Revista David & Goliath*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Año XXI , abril.

THOMPSON, A. (1994) El "tercer sector" en la historia argentina. CEDES. Buenos Aires, Argentina.

THOMPSON, A. (1994a) ¿Que es el "tercer sector" en Argentina? Dimensión, alcance y valor agregado de las organizaciones privadas sin fines de lucro. *CEDES*. Buenos Aires, Argentina.

TORT, M. I., LOMBARDO, P. (1993) "Qué nos dice el CNA/88 sobre el asociativismo agrario en la Argentina", Reunión Anual de la AAEA, Huerta Grande.

UCA Universidad Católica Argentina (2007) *Serie Informes de la Economía Real* ¨Empleo y desarrollo social¨, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas Año II - Nro. 5 Febrero

UIA - (2003-2008) Unión Industrial Argentina. *Informe Macroeconómico*.

UNIVERSIDAD AUSTRAL. IAE (2007-2008) *Informe de Coyuntura*. Informe Económico Mensual (IEM) Escuela de Negocios, Buenos Aires

VERBEKE G. (2007) "Las transformaciones de la estructura del sector cooperativo de ahorro y crédito en Argentina: el caso de las cajas de crédito, 1996-2005". En *Finanzas y Economía Social (II) Actores, rasgos y alcances en la Argentina actual*. Verbeke G., Carboneti C., Ozomek S, Muñoz R., Buenos Aires, Ed. Altamira.

VERBEKE G., LEVÍN A. (1997) "El cooperativismo argentino en cifras. Tendencias en su evolución: 1927-1997". *Documento nº 6, Centro de Estudios de Sociología de Trabajo*, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Buenos Aires.

VUOTTO, M. (2004) *La banca cooperativa Argentina durante la década de 1990*, Buenos Aires, Intercoop Editora Cooperativa Limitada,

VUOTTO, M. (coord.) (2007) ¨El cooperativismo de trabajo y la promoción del empleo¨ en *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social*

ANEXO

El empleo en la Argentina

Debido al impacto de la crisis financiera mundial, según datos de la OIT, se registrará en Argentina un moderado incremento en la tasa de crecimiento del PIB, estimándose un aumento del 2.6%. Al igual que en otros países de la región concluyó el ciclo positivo en la evolución de la tasa de desempleo y en el tercer trimestre de 2008 comenzaron a apreciarse los primeros efectos de la desaceleración económica sobre el mercado laboral.

A diferencia de lo ocurrido desde 2003, la tasa de ocupación por primera vez no aumentó en ese trimestre y comparado con igual periodo del año anterior, se observó una menor generación de empleo.

La información oficial sobre el estado del mercado de trabajo es confusa, mientras que el Gobierno negocia con empleadores y sindicatos para sostener el empleo, dispone recursos de la seguridad social con ese objetivo y señala a la sociedad que preservar la ocupación es su principal prioridad, por otro lado informa a través del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) que el desempleo cayó al nivel más bajo desde el inicio de la serie continua de la Encuesta Permanente de Hogares y que la creación de empleo tuvo una impactante recuperación respecto de los trimestres anteriores.

Según datos del INDEC la desocupación de 2008 fue de 7,3% y la de subocupación de 9,1%. Las ciudades más afectadas corresponden a la región Noroeste (8,2%). Las provincias del Nordeste con 3,4% son las mejor posicionadas. Extrapolando la cifra oficial a todo el país se estima que alrededor de 3 millones de personas tiene problemas de empleo sobre una PEA estimada en 11.251.000 personas en la que se contabilizan 10.426.000 ocupados.

Según fuentes privadas de información, la encuesta de Manpower que se realiza en 33 países, observa para la Argentina que la expectativa neta de empleo, definida como la diferencia entre el porcentaje de empresas que prevé un aumento en las contrataciones y la que espera una disminución, es de 8 puntos porcentuales, lo que representa una baja de 28 puntos con relación al año anterior. La retracción de la expectativa neta de empleo se estima que se encontrará en una situación negativa en el segundo trimestre de 2009, donde la expectativa de bajas superará a la de altas en un punto. La expectativa más baja se encuentra en Comercio Mayorista y Minorista, Finanzas, Seguros y Bienes Raíces, Manufacturas, Servicios y Trasporte y Servicios Públicos.

Por su parte, según una encuesta de políticas de gestión de recursos humanos realizada por la consultora SEL, que se lleva a cabo en 170 empresas líderes, se destaca en este segmento una pronunciada desaceleración del empleo. A comienzos de 2008, el 54% de las compañías preveía aumentar su dotación, y sólo el 4% planeaba reducirla mientras que en enero de 2009, la proporción que espera un crecimiento de su personal se redujo a 18% y la que espera una caída subió a 17%.

Desde el último trimestre de 2008 dentro de las medidas adoptadas por las empresas las más recurridas han sido la suspensión de ingreso de personal, seguida por la reducción de horas extras y la no renovación de contratos de personal temporario.

Frente a estas tendencias, el Ministerio de Desarrollo Social impulsará políticas de asistencia y promoción a cooperativas con el fin de que puedan actuar como proveedoras de bienes y servicios al Estado, mientras que el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios ha previsto para el año 2009 inversiones en planes de Obras de Acción Inmediata en distintas provincias para la realización de obras estratégicas de saneamiento, viales y de construcción de viviendas, que implican la contratación de cooperativas de trabajo.

Fuentes

OIT ¨Panorama Laboral 2008¨ Lima: OIT/ Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2009.

SEL Consultores ¨Newsletter sobre la situación laboral y social de la Argentina¨. Buenos Aires, Febrero 2009

INDEC: Empleo y desempleo [en línea] http://www.indec.mecon.ar/

Manpower Argentina Encuesta de Expectativas de Empleo (4º trimestre 2008)

INFORME DIAGNÓSTICO NACIONAL DE BRASIL

Por
Paulo Peixoto de Albuquerque
Sociólogo, Professor del Programa de Pósgrado
Faculdad Educación
Universidad Federal do Rio Grande do Sul

1. APRESENTAÇÃO GERAL: OS PROLEGÔMENOS

" Talvez não tenhamos conseguido fazer o melhor, mas lutamos para que o melhor fosse feito...
Não somos o que deveríamos ser, ainda não somos o que iremos ser, mas não somos o que éramos"

Martin Luther King

Consideramos que o pior cego não é aquele que não vê, mas aquele que pensa que está certo e que tem certezas sobre o que vê. Além de não ver, ele pensa que o que vê é a única coisa que existe. Pior de tudo isso é que além de não saber, ele crê que sabe.

Todos nós temos consciência dos graves problemas sociais que os países latinos americanos (inclusive Brasil) têm, seja por herança e resultado das crises econômicas ou por ausência ou fragilidade de um projeto de desenvolvimento que aponte para o crescimento sustentável e para a inclusão social.

È justamente para enfrentar este desafio que o *Observatório Ibero-americano de Empreendimentos Associativos* e *Cooperativos* (IBESCOOP) se propõe a ser um espaço de convergência e aglutinador de movimentos e experiências associativas e cooperativas em diferentes latitudes no Cone Sul.

O desejo de intervir na realidade é um t ema que não pode ser tabu nos dias atuais, mas um tema vital e diretamente relacionado ao sentido que um grupo pretende dar a sua ação.

As informações que seguem têm como eixo central a questão "associativa" e estão diretamente ligadas a um vontade política, de intervir como sujeitos sociais, de modo a transformar, mudar AA realidade em que vivemos e conseqüentemente a sua história.

Se o desejo é real, como tal deve ser levado a sério, principalmente quando na base deste desejo está uma ação cujos pressupostos éticos (finalidade) legitimam uma realidade social que se caracteriza pela exclusão, pela negação do diferente, pela não-tolerância e pela não-pluralidade.

A proposta de construir um sistema de informações e dados sobre Economia Social[1] busca atender a duas considerações de ordem teórico-prática, afim de subsidiar o desejo real de pessoas que querem construir a sua realidade e intervir nela tendo por eixos a cooperação.

A proposta do IBESCOOP está composta de tipos distintos e complementares informações, um deles nascido da ação social de diferentes atores sociais (as experiências concretas) outras produzidas por meio de abordagens teóricas tomadas de amplos campos de análise acadêmica.

Este observatório não é somente mais um instrumento metodológico, mas pretende ser instrumentos de ação coletiva, por isso aberto,plural, produtor e distribuidor de poder.

Tem para aqueles que fazem do associativismo, do cooperativismo o seu agir profissional, uma dupla significação: por um lado, abre a possibilidade de atuar com a memória retrospectiva de diferentes atores sociais e em diferentes países - como lugar de análise capaz de fomentar políticas de emprego e geração de trabalho e renda – e por outro tem a pretensão de ser o suporte da ação daqueles que querem fazer com o fazer dos outros.

As informações aqui apresentadas vão além do jornalístico, porque apontam para definições e conceitos que analisam tanto a forma como o tema – associativismo, cooperativismo – evidencia-se no imaginário das pessoas de modo a evitar que seu ideário seja levado aleatoriamente utilizado, esvaziando seu sentido de ação cidadã inovador junto à cultura política da população.

---

1. Economia Social é entendida como os múltiplos processos de disputa pela organização das atividades econômicas que atuam como ferramentas de regulação e coesão social; suas formas organizativas têm uma dupla dimensão (associação de pessoas e empreendimento econômico) podem ser de caráter democrático e plural ou hierárquica e centralizadora. Seus produtos ou serviços independente de suas formas tem por pressuposto ético e político não seguir necessariamente a lógica do mercado, porém ampliar a qualidade de vida, a cidadania e a autonomia social daqueles que dela participam reforçando sua identidade de ator social (Notas, Paulo P Albuquerque apresentadas em Valência Setembro 2008)

Na sua perspectiva ampla pode ser compreendida como : organizações que atuam entre a economia e os espaços sociais , sem fins lucrativos, buscam a regulação social, não seguem a lógica do mercado e servem como pontos de resistência e busca do justo e não a competição entre as pessoas.

Na sua perspectiva restrita pode ser pensada como aquelas organizações de tipo tradicional , tais como, o cooperativismo, as mutuais, os fundos de pensão que atuam no terceiro setor ocupando os espaços sociais não atendidos pelo Estado.

As informações circunscrevem-se a Região Sul do Brasil, mas independente da sua localização elas permitem pensar associativismo/cooperativismo nos seus processos para fazer frente, principalmente nos espaços urbanos periférico das grandes cidades, aos elementos chave de uma tipo de sociedade que conjuga: incertezas, insegurança e precarização da vida.

O desenvolvimento sustentável, por se apresentar como um fenômeno multifacetado exige para sua compreensão, pensá-lo no interior de um horizonte histórico, mas a esse horizonte se faz necessário que se agregue as noções de complexidade (ou o modo como se manifesta as culturas locais) e alteridade que, em ultima instancia, são os fatores que servem de moldura para os fenômenos que produzem e reproduzem as comunidades e a sociedade.

Assim, buscaremos identificar na Região Sul do Brasil, as informações que traduzam as dinâmicas econômicas relacionadas a Economia Social e, por conseqüência, aquelas informações que permitam visualizar o estado de precariedade social e de vulnerabilidade de um segmento expressivo da sociedade Brasileira.

O cooperativismo e a Economia Social na Região Sul do Brasil devem ser entendido como resultado de *um processo descontínuo, fundado na pluralidade de práticas sociais localizadas historicamente* (alemães, italianos e através de experiências associativas derivadas de diferentes grupos étnicos) *que, ao proporcionar uma certa autonomia do grupo, qualificou um tipo de relação social – a cooperação entre pessoas – tendo por base a reciprocidade, a confiança e o respeito ao outro*.

No Brasil, em especial na Região Sul, esse tipo de ação associativa tem seus fundamentos nas práticas da comunidade indígena (mutirão), na ação dos jesuítas (e seus projeto civilizatório de 1610) e principalmente na ação pontual, mas significativa do médico francês chamado Jean Maurice Faivre que, em 1847, no Estado do Paraná, fundou uma cooperativa organizada tendo por base os pressupostos das cooperativas "fourierianas".

Com efeito, na Região Sul, o cooperativismo se traduz em um movimento de duas vertentes: a primeira resulta de uma ação coletiva mais plural e espontânea, e a segunda, de origem governamental que pode ser visualizada nos momentos que se descrevem a seguir.

O primeiro ocorreu ao início do século XX nas regiões de colonização ou de fronteira agrícola e se constituiu nas bases do associativismo/cooperativismo.

A emergência do cooperativismo no Rio Grande do Sul se inicia com Theodor Amstadt[2] e nas regiões de colonização como decorrência da ausência do Estado.

2. Theodor Amstad, religioso suiõ que se estabeleceu no Rio Grande do Sul e fundou e, 28/12/1902 uma cooperativa de crédito na zona de colonização alemã que deu origem ao Sistema Sicredi, hoje o mais propagado no Brasil.

Tal situação foi possível porque no interior da região havia uma configuração social fragmentada e ao mesmo tempo uma imensa confluência de interesses comuns, a pesar de o processo produtivo estar organizado em propriedade de diferentes tamanhos.

O segundo momento esta marcado por uma nova configuração da economia pós-guerra (décadas dos anos 50/60/70) que resultou da estratégia de inserção do país na economia mundial a partir da produção agrícola e de uma configuração proposta pela economia de escala.

Nesse sentido, as cooperativas de produção (o setor economicamente mais expressivo) encontram ambiente favorável para se multiplicar e crescerem em bases ambíguas, porque ao mesmo tempo em que há um aumento expressivo de unidades produtivas estas se tornam cada vez mais dependente das políticas de governo: política de crédito, subsídios fiscais, etc.

O terceiro momento ocorre a partir dos anos 80 em função das transformações tecnológicas do processo produtivo; a grande interdependência das relações mundiais, interdependência associada à valorização do liberalismo configura, não só no Brasil, mas em toda região latino-americana uma profunda crise social.

Tal situação deriva da inexistência de modelo da economia global e da referência de suas diferenças com as economias latinas, a tendência de utilizar exemplos de internacionalização de setores e processos como representando evidencia de crescimento da economia dominada por forças autônomas do mercado global e, por ultimo, a desconsideração do processo histórico, entendendo as novas ocorrências como sem precedentes e pensadas como destinadas a se manterem no futuro.

Estas observações são relevantes, entre outros motivos pelo fato de realçar uma questão que é crucial nos debates em torno da crise econômica nos dias de hoje. Elas pões no vértice da consideração do atual momento da divisão internacional do trabalho o problema das relações entre o sistema econômico e o plano político institucional, isto é, entre o contexto das articulações internacionais da economia capitalista e os Estados nacionais.

Esse processo teria estreitado consideravelmente a margem de manobra dos países, fazendo com que a diferença entre esquerda e direita (por exemplo) se reduzisse à forma como se manipulam receitas e despesas para alcançar macro resultados.

A nova perspectiva do regionalismo parece, não acidentalmente, mas como condição para que nos anos 80/90 alternativas de organização econômica designada como "outra economia" formada por redes de economia solidária e de um cooperativismo popular se se apresenta como solução política.

Pensada como forma e estratégia de sobrevivência de segmentos cada vez maiores da população e a partir de seu caráter político eqüidistante da esquerda e da direita e marcada

por uma concepção de cidadania cujos atores principais são os grupos de interesse localizados em um dado território dos espaços periférico das grandes metrópoles[3].

Por isso, a compreensão do associativismo/cooperativismo no Sul do Brasil, não deve ser buscada apenas no passado, mas no seu futuro.

As considerações que seguem, podem ser entendidas como hipóteses de trabalho que orientam a busca de informações capazes de permitir o desenho e a compreensão do cenário associativo no Rio Grande do Sul.

a) Afirma-se o associativismo, como um modo de ação coletiva segundo os princípios da Economia social que se forma na experiência concreta , concorrendo historicamente, por um lado, para a formação de diferentes setores produtivos e, por outro, como estratégia de defesa dos grupos em situação de vulnerabilidade social; ad social;
b) Resulta de um conjunto de ações realizadas por pessoas mobilizadas a partir de um projeto, que busca superar dificuldades em função de um interesse comum e que por ser sem fins lucrativos, na sua grande maioria, conseguem ser gerador de trabalho e renda.

Pode-se dizer que o cooperativismo o Economia Social na Região Sul, assim como no resto do Brasil, mesmo atuando nos limites das políticas de governo, se evidencia como um espaço socioeconômico capaz de reunir pessoas e/ou forças sociais para produzir riquezas.

As informações que irão fazer parte do banco de dados do OIBESCOOP não são estáticas, elas permitem que os relatos de uma dada realidade social permitam evidenciar uma lógica social.

As informações sugerem caminhos para o desenvolvimento que vão além da sua perspectiva técnica, elas são políticas.

Por isso é necessário entrar no avesso das informações oficiais para desnudar os efeitos perversos de uma política de desenvolvimento paradoxal que ao meso tempo em que aumenta a produção também aumenta o desemprego e as condições de insegurança, de não cidadania e de não dignidade das pessoas.

As informações oficiais são apresentadas como resultados "naturais" de uma lógica social, mas a naturalidade não serve como premissa para amenizar as inquietudes e o desanimo das pessoas.

3. Grupo de interesse em territórios específicos encerra, na realidade, uma atualização em nova chave analítica, uma antiga fórmula com várias edições na história política e econômica da Europa.

Reiterando, o Observatório pode ser o instrumento necessário para traçar o que podem ser linhas mestras para uma agenda alternativa que leve à saída da crise sistêmica contemporânea: a Economia Social tem elementos suficientes de para impulsionar a mais ampla mobilização popular, por uma série de medidas urgentes, tais como: a promoção de bancos e mutuais sob controle social; promover formas de organização do trabalho na qual a redução da jornada de trabalho e dignidade não sejam excludentes; medidas para garantir a soberania alimentar e energética; reconhecer a soberania e a autonomia das comunidades, garantindo-lhe direito à autodeterminação; garantir o direito à terra, ao território, ao trabalho, à educação e à saúde para todas/os; democratizar os meios de comunicação e de conhecimento.

É o momento de aprofundar e radicalizar as alternativas no sentido de ir à raiz dos problemas, de apontar para o "núcleo duro" do atual sistema econômico e não de conformar-se com retoques cosméticos, com a "moralização" de um sistema econômico predador ou simplesmente com a domesticação de seus "excessos" neoliberais.

Reinverter a lógica do "benefício" a qualquer preço, do cálculo egoísta, da desigualdade, da competição de todos contra todos; e promover a do serviço público, dos bens comuns da humanidade, da apropriação social, da igualdade e da solidariedade. Não é opção é exigência e urgência na América Latina.

2. IDENTIFICAÇÃO DAS FONTES DE INFORMAÇÃO DISPONÍVEL SOBRE EMPREGO E ECONOMIA SOCIAL EM CADA PAÍS

Instituição	**Tipo de informação**	**Sitio na Rede eletrônica**
Organização das cooperativas do Rio Grande do Sul	Antecedentes e legislação	www.ocergs.com.br
Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social;	Políticas Públicas	detraba@stacas.rs.gov.br www. Ibge.gov.br www.abcred.org.br
Fundação de Economia e Estatística; Fundação Gaucha de Trabalho e Ação Social Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos	Economia social, cooperativas e emprego	www.fee.br www.fgtas.rs.gov.br www.dieese.org.br
Cooperativas Médicas (UNIMED)	Salud y sector mutualista	www.unimed.org.br
Fórum Brasileiro de Economia solidária	Estudos e Pesquisas	www.fbs.org.br
Outros atores	Experiências exitosas	

3. IDENTIFICAÇÃO DE ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS QUE TEM APORTES NA GENERAÇÃO DE INFORMAÇÃO SOBRE ECONOMIA SOCIAL E EMPREGO

ENTIDADES PÚBLICAS

- **Departamento Intersindical de Estadística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE**, Pesquisa de emprego e desemprego. São paulo, 2003/2006
- **Instituto Brasileiro de Economia e Estatística – IBGE .** Indicadores Sociais:2006 Rio de Janeiro:IBGE, n.19,2006. 317 p. Disponible en < http: www. Ibge.gov.br> Aceso en Julio 2008
- _____ **Sindicatos.** Indicadores Sociais 2001.Rio de Janeiro, 2003. 257 p. Disponible en: http://ibge.gov.br. Aceso en Julio 2008
- **IPEA**. Ipedadata, Brasilia, DF. Disponible en: http: //ipeadata.gov.br Aceso en Julio 2008
- **MTE** . Cadastro peral de empregados e desemprefados: CAGED. Disponible en http://EstudiososPesquisadores/PDET/acesso /RaisOnline.asp>.

OUTRAS

- **Associação Brasileira dos Dirigentes de Entidades Gestoras e Operadoras de Microcrédito, Crédito Popular Solidário e Entidades Similares**. http://www.abcred.org.br
- **Agência de Desenvolvimento Solidário** - ADS foi criada em 1999 pela CUT juntamente com a Unitrabalho, DIEESE, FASE e outras organizações da sociedade. http://www.ads.org.br/.
- **Associação Brasileira de Pesquisadores em Economia Solidaria .** http://www.abpes.org.br
- **Fórum brasileiro em economia solidária** http://www.mtb.gov.br/ecosolidaria/sies.asp
- **União e Solidariedade das Cooperativas Empreendimentos de Economia Social do Brasil - Unisol**[4] – http://www.unisolbrasil.org.br
- **Sistema Nacional de Cooperativa de Economia e Credito Solidário.** http://www.ecosol.com.br/

4. Consiste em associação civil sem fins lucrativos, de âmbito nacional, de natureza democrática, cujos fundamentos são o compromisso com a defesa dos interesses reais da classe trabalhadora, a melhoria das condições de vida e de trabalho das pessoas e o engajamento no processo de transformação da sociedade brasileira em direção à democracia e a uma sociedade mais justa.

- **Associação do Trabalho e Economia Solidária - ATES**[5] **-.** http://www.ates-ong
- **Banco de dados on-line de moedas complementares do mundo inteiro** http://www.complementarycurrency.org
- **Fórum de cooperativismo popular do rio de janeiro.** http://www.fcprj.org.br.
- **PACS - Programa Alternativo para Cone Sul**[6]. http://www.pacs.org.br
- **Núcleo de Economia Solidária da UFPE -NECSO**[7]**–** http://www.necsoufpe
- **Secretaria Nacional de Economis Solidaria – SENAES - Ministério do trabalho –** http://www.mte.gov.br/Empregador/EconomiaSolidaria/

4. ECONOMIA SOCIAL E EMPREGO: BRASIL

Apresentar a situação da Economia social e Emprego no contexto brasileiro supõe um exercício lógico que parte de dois pressupostos: primeiro não desqualificar a categoria trabalho como instrumento de analise de uma dada realidade e, segundo, evidenciar que em Economia social uma visão focada no emprego formal é reducionista, porque desconsidera os processos e as dinâmicas daqueles que produzem a riqueza.

O trabalho sempre foi fonte de reconhecimento, identidade e lugar onde as pessoas constroem sua vida. No entanto, em nome de uma racionalidade produtiva o mundo do trabalho e do trabalhador estão submetidos a um método de produção que se pretende único.

O texto que segue busca mostrar como a crise dos anos 90 impacta no emprego e neste processo o lugar do sindicato – como instrumento de defesa do emprego -.

---

5. A ATES é uma entidade civil, sem fins lucrativos que tem como missão incentivar, apoiar e acompanhar inúmeras formas de organização coletiva de homens e mulheres na construção de uma sociedade mais justa e igualitária, seja na Economia Solidária com a geração de trabalho e renda de forma autogestionária, seja na disseminação do Software Livre e das novas tecnologias, no combate as discriminações de etnia e gênero, e construindo espaços protagonistas para a juventude.

6. É uma organização sem fins lucrativos, criada em 1986, dedicada ao Desenvolvimento Solidário que trabalha com pesquisa socioeconômica e educação e tem sede no Rio de Janeiro. A proposta do PACS é colocar o trabalho e a criatividade de sua equipe a serviço dos movimentos sociais, das entidades eclesiais, dos governos populares, dos grupos de produção associada (cooperativas, empresas autogestionárias, associações, grupos informais e escolas de trabalhadores), das escolas públicas e de outras organizações de desenvolvimento solidário.

7. O NECSO, um dos grupos de pesquisa da UFPE, criado em 2004 e devidamente registrado no Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), vem trabalhando tendo como fio metodológico a combinação entre pesquisa e extensão.

4.1. O CONTEXTO BRASILEIRO

Pensar o contexto brasileiro através da moldura associativa – cooperativa – ou através de organizações da economia social exige um artifício lógico: ler retrospectivamente a realidade econômica e descobrir na realidade do emprego como a lógica de um modo de produzir a vida – o sistema-mundo – capitalista se objetiva no Brasil.

O cenário que apresentamos a seguir se organiza em função de duas dimensões que direciona o olhar do leitor propondo um movimento que vai do contexto macro (alguns aspectos da economia brasileira) ao micro (como na Região Sul do Brasil grupos de pessoas buscaram construir práticas associativas em períodos de crise).

Para disparar esta leitura sobre o contexto brasileiro e entender o modo de estar da Economia Social no Brasil é preciso fazer referência à abertura da economia a lógica da globalização. A abertura da economia brasileira nos anos 90 provocou uma série de crises: crise do sistema produtivo (obsoletismo tecnológico), crise da política de emprego (nos setores tradicionais e da grande empresa industrial), crise dos sindicatos. Este conjunto de crises provocou uma queda aproximada de 25% na produção industrial acompanhada por uma redução semelhante do nível de emprego em massa oriundo da industria de transformação. Nos anos 91/92, o desemprego antes invisível passou a ser uma realidade , chegando a atingir mais de 20% da forca de trabalho economicamente ativa

A emergência do desemprego não foi observada de maneira homogênea no território nacional.Sua ocorrência ficou em grande parte restrita 'as zonas urbanas com maior densidade industrial, que possuíam inclusive um mercado de trabalho com maior presença da regulação social existente. È por isso, que as regiões metropolitanas (Porto Alegre, são Paulo, Belo Horizonte, Recife, Salvador) despontaram como centro da crise social. Boa parte dos desempregados tinha sua origem nas empresas industriais, possuindo situação de assalariado como única trajetória realizada no mercado de trabalho. Para uma grande maioria a perda do trabalho significou a perda de certos direitos sociais (educação, saúde e moradia,transporte).

A falta de um sistema de seguridade social mais ampla induziu boa parte destes trabalhadores a uma situação de desocupação associada a algum tipo de atividade informal único espaço possível para viabilizar a sobrevivência. Pode-se afirmar que a limitada institucionalidade do mercado de trabalho e as relações precárias que a informalidade engendra explicam a emergência do fenômeno do desemprego com características complexa.

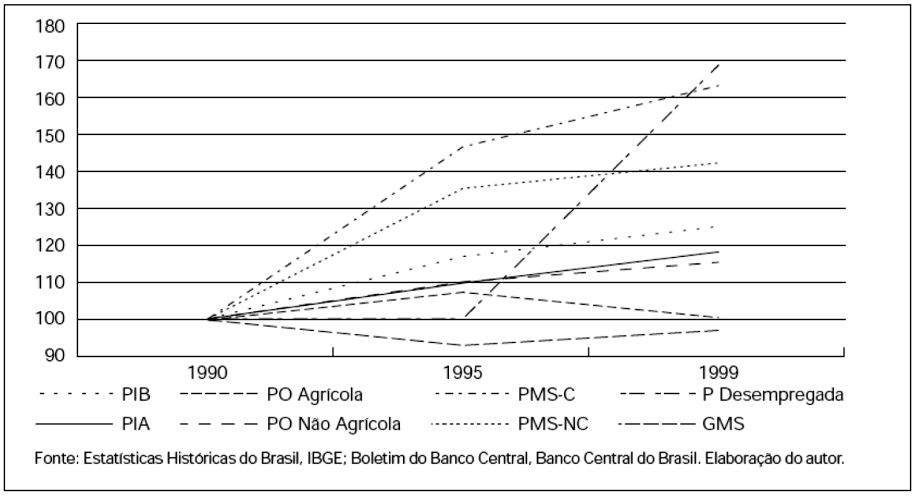
O crescimento do desemprego aberto foi acompanhado de outras formas de desemprego, as quais, muitas vezes, são difíceis de serem diferenciadas da vulnerabilidade e da precariedade do trabalho informal

Ao contrario da experiência associativa européia, em que o desemprego nem sempre veio acompanhado ou associado a um processo de corrosão da regulação social, é possível

afirmar que a maior complexidade do desemprego na experiência brasileira nasceu justamente da ausência histórica daquela regulação.

Ela explica por que o problema do emprego se distancia acentuadamente da situação de desemprego clássica, resolvida pelo pacto keynesiano nos anos 30 e que de certo modo continua a dominar nos países europeus que pouco modificaram a sua regulação social.

Gráfico 1
Indicadores Gerais: PIB, População em Idade Ativa e População Economicamente Ativa (Brasil, 1990-1999)



Fonte: Estatísticas Históricas do Brasil, IBGE; Boletim do Banco Central, Banco Central do Brasil. Elaboração do autor.

A política governamental adotada nos anos 90, permitiu uma forte abertura da base produtiva local a economia externa implementando, com isso, uma nova forma de produzir (tecnologia informatizada na produção) o que significou uma tendência a ampliar a produtividade sem o conseqüente acompanhamento de postos de trabalho (jobless).

Tal fato concorreu para o enfraquecimento do poder de negociação dos sindicatos e a menor resistência ou capacidade de se opor aos projetos de flexibilização do sistema de proteção social inscrito na constituição de 1988.

Parece-nos que aqui reside a grande questão para a reflexão sobre o desemprego no Brasil da contemporaneidade. Se os anos 90 houve uma inversão dos termos do debate: preocupação em garantir os empregos, em detrimento de discutir as bases e a proposta de desenvolvimento produtivo para o país. Dito de outro modo, houve o ,desprezo pela

critica das condições e da forma como se organizaram o processo de trabalho e o mercado de trabalho no país. Desse ponto de vista, a regulação social anteriormente proposta pelo pacto keynesiano passou a ser a causa dos problemas presentes, visto que os fatores de seguridade social passaram a ser visto como entrave para a modernização.

Nesse sentido, o diagnóstico dos governos de Fernando Henrique Cardoso foi direcionado para a necessidade de flexibilizar o modelo de regulação com o objetivo de torná-lo adequado às novas condições de funcionamento da economia globalizada. Apesar da capacidade de geração de novos empregos da economia o país viveu um problema de desemprego.

A razão básica desta situação deve-se fundamentalmente a lógica do mercado de trabalho e à não mudança de uma estrutura fundiária que continua a mesma desde a segunda metade do século XIX. A reprodução sistemática do setor informal deve-se a migração rural urbana que cria continuamente amplo contingente de mão de obra, que só podem ser parcialmente absorvidos pelo setor de ponta da economia, formado pelas grandes empresas e pelo setor publico. Como a características destes setores até a década de 90 não eram a expulsão de trabalhadores ou a polivalência funcional , o problema de emprego não aparecia na forma de desemprego.

Essa dinâmica do mercado de trabalho não só da abertura da economia brasileira, mas também da política conservadora que ao desmontar o "estado do bem-estar social" mínimo existente no Brasil, procede a privatização de varias funções do Estado.

No campo das políticas publicas transforma o caráter universal desta em focal e pontualizado. Graças a existência de um grande fluxo de recursos externos, realiza-se uma racionalização da estrutura produtiva que se caracterizou por um rápida internacionalização da propriedade industrial, o estabelecimento de uma dependência produtiva de insumos importados e o suprimento de uma parcela considerável do padrão de consumo por produtos estrangeiros.

A incorporação dessas plantas e/ou empresas a uma rede internacional em um contexto de exposição externa provocou um processo recorrente de racionalização produtiva com impactos negativo e permanente sobre o nível de emprego local. Resultado imediato a explosão do déficit em conta corrente, um comprometimento médio do nível de produção industrial.[8] A internacionalização da base produtiva ao mesmo tempo em que provocou uma integração produtiva estreita entre as empresas locais e suas congêneres no mercado internacional, também criou uma dinâmica recorrente: expulsão dos trabalhadores menos qualificados do grande setor industrial.

8. No Rio Grande do Sul houve a quebra das empresas voltadas para o produção de sapatos e uma contração acentuada do emprego no grande setor da economia.

Esse movimento no interior das empresas permite explicitar que a nova dinâmica da economia brasileira estabelecida a partir dos anos 90 jogou sistematicamente contra uma política de emprego. A baixa capacidade de geração de novas oportunidades de emprego, em um contexto de restrita regulamentação social, induziu que tal problema se manifestasse principalmente pela proliferação de ocupações de baixos rendimentos e qualificação

Nesse contexto, pode-se dizer que o problema de emprego continuou extrapolando a situação do desemprego e que face a uma des- responsabilização coletiva (Estado e Capital) a resolução das questões do desemprego passa a ser assumida pelo Trabalhador, agora desempregado, nos espaços da economia social, visto que o setor sindical tem seu foco de atuação voltado para a articulação de estratégias de sobrevivência das categorias mais vulneráveis.

Nesse sentido, passa a ser fundamental perceber como o setor sindical se apresenta, pois o sindicato busca disputar no espaço público do social ações que articulam situações particulares (de uma categoria) para uma dimensão mais ampla (os trabalhadores), do econômico para o político. Tal direcionamento das ações produz consensos, agregam interesses de grupos aliados ou associados.

4.2. SITUAÇÃO GERAL DO SETOR SINDICAL

No Brasil, em vários períodos, o sindicalismo mostrou sua capacidade de ação na disputa por uma hegemonia e foi um dos principais protagonistas para garantir os postos de trabalho e emprego. Esta situação se apresentou mais evidente nos anos 80, quando o neoliberalismo se tornou hegemônico e eliminou as base institucionais de uma política de fundo protecionista com fortes conotações keynesianistas. A década de 1980 foi à década de explosão do sindicalismo e a contestação social assumiu um caráter de contestação política, canalizada para a perspectiva socialista do PT, criado em 1981.

A crise da economia brasileira assumiu dimensões amplas, com o recrudescimento da hiperinflação, um dos principais sintomas de fragilidade da sociedade capitalista no Brasil. Os índices elevados de inflação minavam a moeda e a credibilidade nas transações mercantis. Os sindicatos buscavam recompor a perda salarial contínua através de greves periódicas.

A agitação sindical se alimentava da luta perpetua pela correção salarial contra a inflação. A luta econômica era quase sem sentido, pois o capital sempre conseguia recompor e deteriorar aquilo que os sindicatos conquistaram no dia anterior. Entretanto, a consciência política a de classe, nas bases sindicais mais organizadas e de luta, assumia maior sedimentação com os embates contínuos entre capital e trabalho.

O sindicalismo combativo, seja o ligado ao setor privado ou ao setor público, foi uma "escola de luta de classe" que permitiu o acúmulo das lutas sindicais e sociais da década

de 1980 e que contribuíram para o crescimento do Partido dos Trabalhadores (PT) e da candidatura de Luis Inácio Lula da Silva, o candidato da Frente Brasil Popular, nas eleições para Presidente da República de 1989.

Os sindicatos tiveram um papel importante neste credenciamento político-ideológico e a Central Única dos Trabalhadores (CUT), pela função social que assumiu, conseguiu ainda representar os anseios de contestação social às misérias do capitalismo no Brasil. Com uma estrutura sindical criada nos anos 30 e somente alterada com a Constituição de 1988, a fragmentação sindical-corporativa sempre caracterizou o sindicalismo no Brasil pós-1940.

O sindicalismo de luta de classe impulsionava a consciência política nos setores mais organizados do mundo do trabalho. O fetiche da estrutura sindical não impediu a luta de classe diante daquela conjuntura de crise dos anos de 1980. A derrota de Luis Inácio Lula da Silva (PT) em 1989 de um projeto voltado para as classes populares abriu as portas para as políticas neoliberais no Brasil e, no plano geopolítico, ampliou a ofensiva neoliberal na América Latina na década seguinte.

O *reformismo neoliberal* da década de 1990 atingiu em cheio o mundo do trabalho, seja de sua objetividade quanto em sua subjetividade. A base sindical que constituiu o sindicalismo de classe na década de 1980 foi debilitada à exaustão. Coletivos organizados e projetos políticos foram anulados a partir do processo de *reestruturação produtiva* que atingiu empresas capitalistas e o próprio setor público, com a reforma do Estado.

De Fernando Collor a Fernando Henrique Cardoso (FHC), disseminou-se uma *cultura anti-sindical*, que procurou quebrar qualquer resistência ao projeto de modernização brasileira destes governos. E ao mesmo tempo explicitou os limites do sindicalismo brasileiro.

Nesse sentido, o neoliberalismo não foi apenas uma *política* ou *ideologia*, mas uma *cultura* que instigou o individualismo e os valores do mercado e da empresa em detrimento dos valores coletivistas e das associações autônomas.

A implantação da "cultura do medo" atingiu a prática sindical, com os sindicatos perdendo bases de mobilização coletiva, com o crescimento avassalador do desemprego aberto que atingiu as principais categorias do setor privado ou do setor público. Se a *Reforma Administrativa* da década de 1990 atingiu o funcionalismo público, a *Reestruturação Produtiva* atingiu os setores assalariados das empresas privadas mais organizadas e de maior capacidade de resistência sindical. O *desemprego de massa* e a *terceirização* tiveram uma função política: a implosão dos coletivos contribuindo para sedimentar a carga ideológico-politica no contexto da propaganda do capitalismo liberal vitorioso.

A crise da política neoliberal pode ter favorecido a vitória de Luis Inácio Lula da Silva nas eleições de 2003, mas não anulou as contínuas derrotas sindicais e o fortalecimento do capital financeiro e da lógica proposta pela mundialização do capital.

O maior desafio do sindicalismo na contemporaneidade é recuperar seu papel de *elo significativo* da luta por uma vida digna e ser espaço organizado de contestação à produção destrutiva dos postos de trabalho, sem desprezar, é claro, sua função de órgão de defesa dos interesses corporativo-econômico.

Nesse processo, observa-se no movimento sindical um triplo movimento: a renuncia político-ideológica do confronto, por uma práxis política de promoção de acordos sociais e, a organização produtiva os *precarizados* e *excluídos* da lógica produtiva do capital em cooperativas de trabalhadores.

Em síntese, nos anos 2000 - "década neoliberal" – as perdas dos direitos do trabalhador, aliada a crise social demonstrou a fragilidade da estratégia sindical - garantia do emprego – que pouco pode fazer para contrarrestar a ofensiva do capital ou mesmo promover alterações na legislação trabalhista que estabelece os parâmetros da concertação capital/trabalho

4.3. A LEGISLAÇÃO TRABALHISTA

Pensar outras formas de organização da produção, por sua vez, implica em ter presente à lógica dos documentos normativos ou do marco legal na qual se dá a relação capital e trabalho.

> *"Desde suas origens esta organização foi mais um fato burocrático-assistencial que propriamente uma estrutura sindical efetiva e só começou a ganhar alguma eficácia sobre as bases política do populismo nos anos 50 e com o complemento das chamadas 'organizações paralelas'"*
>
> *(WEFFORT, 1972: 07)*

Este fato gerador de certo modo caracteriza o sindicalismo no Brasil, na medida em que permite entender estas porque a na sua historia sua forma de atuar tenha sido pouco reivindicativo, no sentido de uma política de confronto. Mas tal forma de atuar deriva de um outro elemento constrangedor: o atrelamento as políticas de governo.

> *"as atividades assistenciais do Estado são geralmente precárias, os sindicatos passaram a usar os fundos públicos que recebiam para criar seus próprios serviços assistenciais. O resultado deste processo foi que não apenas a prática dos sindicalistas criou uma esdrúxula concepção do 'sindicato assistencial', como o crescimento das funções assistenciais do sindicato terminou por sobrepujar suas funções de representação"*
>
> *(WEFFORT, 1972: 28)*

A assistência não é o único problema desse atrelamento. Ela, na verdade, é apenas o lado mais simbólico dele. A estrutura sindical oferece outras 'vantagens', digamos assim, como

a possibilidade para os dirigentes assumirem cargos na estrutura do aparelho do Estado, por exemplo, isso pode ser visto como um fator sedutor para determinadas lideranças sindicais manterem uma fidelidade ao sindicato oficial.

A assistência aparece simbolicamente com um sentido negativo inversamente proporcional à idéia de um 'sindicato representativo', 'combativo' e 'democrático'.

Com base na lei, ou seja, na estrutura sindical, Almeida (1975: 57) afirma:

> *"De um modo geral, pode-se afirmar que a ação dos sindicatos, enquanto instrumentos de expressão dos interesses particulares da categoria trabalhadora, resumiu-se à defesa dos salários, à fiscalização do cumprimento das normas estabelecidas pela CLT e à prestação de serviços assistenciais. Destas funções, a última não oferece grandes problemas, já que depende exclusivamente de uma certa massa de recursos, fornecidos com abundância e regularidade graças ao recolhimento do imposto sindical".*

A partir de considerações pode-se entender porque os dispositivos legais da CLT ao serem ideados, de alguma forma se adequavam a um tipo de estrutura industrial – fordista - e, portanto, a uma determinada classe trabalhadora, característica do período de predomínio das chamadas indústrias tradicionais de bens-salário.

Por este raciocínio os sindicatos estão intimamente ligados a uma lógica legalista e normativa que ao mesmo tempo em que organiza os trabalhadores também se torna um instrumento inadequado de luta, tendo em vista o leque de reivindicações.

As demandas políticas surgem principalmente no fim da década de 60, e seriam geradas pela constituição de novas condições objetivas que favoreceram o surgimento de um outro tipo de operariado, tendo como modelo típico os metalúrgicos de São Bernardo do Campo, que se diferenciam dos operários urbanos mais antigos e lotados nas pequenas e médias empresas nas décadas de 40 e 50.

> *"Contraditoriamente, a função assistencialista, que pervertia e desnaturava o sindicato como arma de combate, permitiu que não se cortassem por completo seus vínculos com a base. Novos associados continuaram a procurar o sindicato, para fazer uma consulta médica, cortar o cabelo ou processar o seu empregador na Justiça do Trabalho".*
>
> *"o Sindicato exercia uma função imediata de conquista da regulamentação do trabalho urbano que não existia e uma função mediata de transformação da sociedade. As entidades sindicais eram, então, dirigidas pelo militante, líder operário que enfrentava a repressão política, encarregada de resolver a 'questão operária'"*
> *(MARTINS, 1979: 183).*

Aqui a assistência é percebida como uma ação de imposição do governo, de enquadramento, à qual os operários não reagem.

A 'assistência' é vista como um aspecto da burocratização, imposta pelo Estado aos sindicatos, com o intuito deste servir ao desenvolvimento capitalista como amortecedor nas relações entre capital e trabalho. Um elo de ligação que medeia a relação entre trabalhadores e Estado.

A função administrativa-assistencial está oposta à função política,

> *"O fato é indicativo de que, ainda sob regimes militares, os grupos mais à esquerda, ou de oposição ao governo, já tinham ocupado a direção de numerosos sindicatos importantes. Quando os controles governamentais atenuaram-se, a geração que havia, sob a ditadura, ocupado as direções do* ***sindicalismo*** *oficial contou com recursos que permitiram passar a uma etapa de reorganização em escala nacional, da qual a CONCLAT foi um marco"*
>
> *(RODRIGUES, 1991: 32)*

> *"A principal - e praticamente única - atividade dos milhares de sindicatos oficiais no período de 1968 - 1978 consistiu em implantar ou expandir grandes e dispendiosos serviços assistenciais - serviços médico, odontológicos, laboratoriais, jurídicos, colônia de férias, etc. - convertendo esses sindicatos em espécies de agências da previdência social."*

Continua o autor,

> *"O novo sindicalismo, formado nos anos de 1978 - 1980 ... desalojou o peleguismo de dezenas de sindicatos oficiais importantes e mantém a hegemonia na Central Única dos Trabalhadores. Contudo, para crescer teve de afastar-se de suas tendências iniciais, que apontavam para um sindicalismo mais organizado e eficaz*
>
> *(BOITO, 1991b: 47 e 91)*

A discussão acima repete a incapacidade dos trabalhadores de furar o cerco da estrutura sindical e guiar o movimento para uma ação mais 'eficaz', mais 'política' e também menos assistencial.

Para Antunes (1995: 12), o 'novo sindicalismo' resgata a dimensão da "luta contra a superexploração do trabalho, contra a legislação repressiva que regulava a ação sindical, contra o sindicalismo atrelado, [que] configurou ao movimento desencadeado no ABC paulista uma ação econômica de clara significação política".

Desde as primeiras regulamentações da década de 30, na verdade 1937 - 1945, os estudos sobre o sindicalismo vêm chamando a atenção, como tentamos demonstrar, para os aspectos da estrutura sindical.

Com o golpe militar de primeiro de abril de 1964, a estrutura foi acionada de maneira mais rígida e os regulamentos fizeram com que os sindicatos cumprissem com o papel cada vez mais assistencial. Os decretos e intervenções do Ministério do Trabalho garantiram o comprimento desta obrigação. O imposto sindical foi vinculado à assistência. Mas, os vínculos entre os sindicatos e a assistência são anteriores a montagem de todo esse aparato.

Todo o processo de intervenção e castração das relações democráticas, iniciada em 1964, só começou a ruir com os protestos do final da década de 70, no entanto, a estrutura sindical permaneceu com algumas alterações com o passar dos anos. Assim, esta é tida, em grande parte, como a responsável pela existência dos serviços assistenciais, quando este não é o caso.

A nova postura do movimento sindical foi denominada de *'novo sindicalismo"*. Este defendia a bandeira da democracia, *'lato sensu'*, na sua organização interna e também para a sociedade, garantindo legitimidade para uma ação combativa, onde as greves foram o seu melhor exemplo.

È importante destacar que a conduta assistencial favorecida pela legislação está associada à falta de representatividade dos interesses da base pelos dirigentes, mas também ao papel da ação do Estado que ao criar os sindicatos estabelece o marco legal na qual esta organização pode atuar.

Por isso, o assistencialismo sindical está fortemente associado ao imposto sindical que fundamentalmente reproduz junto aos trabalhadores não só uma forma de pensar e atuar, mas cria expectativas com relação ao papel do sindicato junto à comunidade de trabalhadores quando em situação de competição econômica e desaparecimentos do emprego formal.

4.4. A SITUAÇÃO DO EMPREGO NOS ÚLTIMOS 10 ANOS

No que diz respeito ao mundo do trabalho, as respostas à crise econômica e ao desemprego são complexas e envolvem múltiplas dimensões que aqui somente podemos sinalizar de modo amplo para tentar configurar um esboço explicativo para a emergência de alternativas associativas e no âmbito da Economia Social.

É importante destacar que a tendência recorrente de crescimento do desemprego nas economias capitalistas em desenvolvimento, observadas nessas últimas décadas, tem sido acompanhada por uma crescente complexidade sobre o lugar do emprego formal. Em um ambiente de competição econômica global, empresas e Estados focaram suas estratégias de ajuste competitivo no princípio de flexibilidade e desregulamentação do trabalho e da redução dos gastos sociais.

Em muitos países, assim como no Brasil, estas políticas significaram o abandono das metas de pleno emprego e o aumento dos regimes de emprego precários ou não-regulamentados. Assim como também é comum nas análises das transformações no mundo do trabalho, nesses últimos 30 anos, a referência ao desmonte do arranjo político-social responsável pelo crescimento das economias desenvolvidas a partir do segunda década do pós-guerra[9].

O padrão de estruturação das relações de trabalho, neste período, teve como princípio a regulação dos conflitos e interesses de classe por meio da intervenção do Estado na garantia do direito de representação e de proteção social dos trabalhadores.

Tal padrão se assentava em três pilares básicos: 1) no reconhecimento dos sindicatos e de sua liberdade para realizar barganha coletiva; 2) na institucionalização de uma legislação trabalhista e previdenciária mínima; 3) na criação de uma massiva distribuição de renda via políticas públicas de acesso à saúde, educação, provisão de pensões e seguro desemprego, entre outros (HARVEY, 1994; BOYER, 1995; MATTOSO, 1996).

Com efeito, quando se pensa em política de emprego, os contratos coletivos atuaram como o grande estruturador e regulador dos conflitos do trabalho, tendo os sindicatos de trabalhadores também como partícipes autônomos e centrais, viam partidos, na política econômica e social do Estado.

Foi essa autonomia representativa, mais ou menos centralizada, no sentido de abranger e congregar nacional ou regionalmente os interesses de diversas categorias de trabalhadores, que conferiu poderes aos sindicatos para negociarem, principalmente, regras e mecanismos de controle sobre o nível de emprego e de renda.

Sob a vigência dos contratos coletivos e das legislações de proteção ao trabalhador e de seguridade social, os acordos políticos entre Estado, capital e trabalho encarregaram-se de conciliar crescimento econômico e social até meados dos anos 1970. A partir de então, o sistema passou a ser ameaçado por fenômenos novos da concorrência intercapitalista e por uma ideologia reducionista do papel do Estado na economia e de desregulamentação dos mercados de trabalho.

A financeirização do capital industrial, em um contexto de crescente instabilidade econômica e de globalização comercial, e a disponibilidade de novas tecnologias e métodos organizacionais desestabilizaram os padrões de concorrência e passaram a exigir das empresas maior agilidade na adaptação às novas condições de competição. Governos e empresários pareciam unânimes em responsabilizar a rigidez institucional dos contratos coletivos de trabalho pela quebra do ciclo de acumulação. A saída proposta apontava para a flexibilização e desregulamentação das instituições (BOYER, 1995; CHESNAIS, 1994; FREYSSENET, 1998; CORIAT, 1992 e 1992a).

9. Cabe no contexto deste item situar que estamos nos referindo ao "arranjo político-social" do sistema de regulação fordista que constituiu a base de sustentação de um período e acumulação do capital que permitiu conciliar crescimento econômico com quase pleno emprego e políticas de bem estar social.

O desenvolvimento e a incorporação de equipamentos automatizados e novos métodos de organização produtiva aceleraram o processo de racionalização assentado na desverticalização das empresas e na emergência de sistemas de subcontratação de produtos e serviços.

Esses novos processos prescindiam do uso de trabalhadores em larga escala, de modo que o impacto maior se deu sobre o nível de emprego. Como conseqüência, o poder de negociação dos sindicatos foi enfraquecido, o que facilitou a contestação de conquistas passadas, assim como de direitos assegurados em ordenamentos legais do mercado de trabalho.

Aspectos contundentes das mudanças, juntamente com a elevação do desemprego, foram a ampliação e a legalização de contratos atípicos de trabalho, fenômenos que romperam três regras básicas do padrão de regulação precedente: a estabilidade, a jornada de trabalho preestabelecida e a indexação dos salários à produtividade e ao custo de vida (DEDECCA e MONTAGNER, 1993;BOYER, 1995; MATTOSO, 1996).

As empresas passaram a buscar cada vez mais autonomia na definição das regras que regulam o uso do trabalho, privilegiando a negociação descentralizada e, quando possível, por empresa. Em alguns contextos, observou-se um processo de fragmentação das negociações coletivas e maior segmentação do mercado e das condições de trabalho. A militância dos trabalhadores foi severamente disciplinada pelo desemprego e pelas incertezas econômicas.

É este, *grosso modo*, o contexto que molda o cenário do emprego no Brasil, visto que o país seguiu a receita dos ajustes econômicos para sua inserção no comércio global. Entretanto, a lógica do emprego/desemprego não se explica apenas pela maior ou menor inserção na economia global. O desemprego precisa ser compreendido a partir de outros elementos, tais como: as características que marcaram o sistema de relações de trabalho (a precariedade, a exclusão e a desigualdade social) e, para tanto, deslocar a analise para lógica fundadora do sistema de relações de trabalho brasileiro pode ser um caminho.

5. O SISTEMA DE RELAÇÕES DE TRABALHO NO BRASIL

Com base no enfoque histórico apresentaremos sinteticamente as principais mudanças políticas e institucionais que modelaram as relações de trabalho. Este breve retrospecto histórico deve ser entendido muito mais como estratégia epistêmica para entender que eixos norteiam a forma de regular o processo de trabalho do que um rigoroso trabalho de historiografia.

1º Elemento: Rompimento da ordem liberal

Estabelecida na Constituição de 1891 no início dos anos 1930, quando uma série de decretos passou a regulamentar o uso do trabalho ampliando a intervenção do Estado na economia. Os sindicatos foram reconhecidos, mas o Estado tomou para si o controle administrativo e político de suas atividades. A contrapartida veio pela imposição legal às empresas de reivindicações trabalhistas elementares, objeto de décadas de lutas.

Assim, no Brasil, o Estado assumiu papel central na regulação e mediação dos interesses de empregados e empregadores. É importante destacar esta primeira mudança, porque ela vai modelar um modo de agir e pensar as relações de trabalho. Por exemplo: a barganha coletiva não teve a importância política e econômica alcançada nos países democráticos.

2º Elemento: Centralização das relações de trabalho

A tradição política centralizadora também constitui um dos elementos diferenciadores dos sistemas de relações de trabalho. No Brasil, as políticas e as leis que regulam o mercado de trabalho são definidas em âmbito nacional. Os estados federados não têm competência jurídica para legislar leis trabalhistas.

3º Elemento: Tutela e falta de exercício de conciliação

Não se observa no Brasil a noção de conciliação política baseada na negociação autônoma de interesses entre grupos organizados, onde as lideranças sociais e políticas entendiam os contratos coletivos de trabalho como importante instrumento de desenvolvimento econômico. A lei nacional, a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, promulgada em 1943, definiu os direitos básicos de proteção ao trabalhador e a estrutura da representação de classe ainda hoje vigente. Resultado das pressões do movimento trabalhista no final do século passado, a CLT respondia à necessidade de incorporação política dos trabalhadores urbanos da indústria nascente, que, em face de seu poder de organização, constituíam potencial de ameaça aos planos de desenvolvimento do Estado.

Essa incorporação se deu por duas frentes: a) através de uma legislação de direitos mínimos e de sindicalização que excluía a grande massa dos trabalhadores rurais, na época, absoluta maioria da força de trabalho no país, e os servidores públicos; b) Estado definia as políticas de seguridade social, assim como, o *status* do emprego regular.

A incorporação limitada dos trabalhadores ao projeto político de expansão do capitalismo foi responsável no Brasil, pela formação de um mercado de trabalho segmentado que por distorção de justiça social aceita a existência de um mercado de trabalho informal e não regulamentado, constituído por empregos desprovidos do direito de representação sindical, mas também dos direitos mínimos estabelecidos na legislação trabalhista nacional.

4º Elemento: Desemprego estrutural como mecanismo regulador

Com sindicatos controlados e a maioria dos trabalhadores não auferindo direitos, o crescimento econômico realizou-se sem uma associação direta com o aumento do padrão de renda, consumo e bem-estar da população e sem compromissos sólidos com uma política de pleno emprego pautada na estabilidade. Ao contrário, o desemprego estrutural foi benéfico ao tipo de acumulação escolhido e funcional para a geração de um mercado de trabalho de baixa remuneração, espaço de proliferação das inúmeras formas de trabalho precário.

A inexistência de um sistema amplo de regulação coletiva que tivesse por base a garantia de direitos aos cidadãos fez ampliar a heterogeneidade estrutural das condições de trabalho e emprego, restringindo o poder de abrangência da legislação trabalhista e criando um modelo dual de formalidade e informalidade para a economia e para o mercado de trabalho.

Essa realidade é agravada nos anos 1990, com o emprego informal superando as estatísticas do emprego formal.

5º Elemento: Sindicatos controlados e autoritarismo gerencial

O controle estatal da política salarial e a limitação ou proibição das greves, sobretudo durante os governos autoritários, dificultavam ou tornavam inócuas as iniciativas de negociação direta. Os conflitos admitidos eram aqueles que resultavam de transgressão das garantias legais estabelecidas na CLT, e sua solução ocorria normalmente pela mediação da Justiça do Trabalho.

Assim, abriam-se oportunidades para práticas unilaterais de relações de trabalho por parte das gerências, cuja resistência e questionamento permaneciam latentes ou reprimidos no interior das empresas, sem a possibilidade legal de se manifestarem sob a forma de reivindicações coletivas organizadas e imediatas.

6º Elemento: Legislação sindical verticalizada

O enfraquecimento do movimento trabalhista no Brasil deve-se também ao fato de a legislação sindical ter apenas permitido uma estrutura de representação verticalizada, o que dificultou ou impediu a coalizão de sindicatos e a possibilidade da barganha coletiva centralizada.

A organização inter-categorias (centrais sindicais) era proibida até a Constituição de 1988, mas se hoje possui forte papel político e de orientação ideológica na prática os sindicatos não tem, no entanto, poder de contratação.

Esse enfraquecimento deriva de uma intervenção e repressão estatal – anos 60/70 de ditadura - fez restringir a ação sindical a atividades burocráticas e assistencialistas. Isso significou que, no Brasil, houve um simulacro de social democracia que excluiu os sindicatos das decisões políticas do Estado.

7º Elemento: Novo Sindicalismo (1978)

O chamado movimento do novo sindicalismo foi um marco importante no questionamento dessa ordem. A onda de greves que se desencadeou por todo país a partir de 1978, apoiada por amplos movimentos populares, reivindicava a autonomia dos sindicatos e apostava no confronto direto com os empregadores e o Estado; reivindicava a negociação coletiva, a representação nos locais de trabalho, o direito de greve.

8º Elemento: A Constituição de 1988

Documento e marco normativo legal que instituiu a legalização de conquistas trabalhistas importantes, como a redução da jornada semanal de trabalho de 48 para 44 horas e a eliminação de alguns dos princípios encontrados na CLT, como os que impediam a criação de sindicatos sem o controle do Estado.

9º Elemento as mudanças do processo produtivo

Nos anos 1990, as transformações produtivas e econômicas provocadas pelos novos padrões tecnológicos e pela lógica produtiva comercial internacional colocaram os sindicatos em um movimento de refluxo. A abertura econômica e as privatizações pressionaram a reestruturação produtiva das empresas. Enxugamento de plantas, subcontratação e fechamento de fábricas acarretaram processos de demissão em massa, inibindo o poder de mobilização dos trabalhadores e fazendo avançar iniciativas empresariais e do governo no tema da flexibilização do trabalho.

10º Na contemporaneidade: a fragilidade

No campo legal, as medidas de flexibilização da CLT sinalizam iniciativas e estratégias gerenciais que tem no desemprego o principal argumento regulador das relações de trabalho. A rigidez da legislação trabalhista apenas demonstra que as medidas arbitradas pelo governo federal legalizam aqueles fatores que interessam ao capital:

a) banco de horas para substituir o pagamento das horas-extras;
b) a suspensão temporária do contrato de trabalho por motivos econômicos;

c) o contrato de trabalho por tempo determinado, com redução dos encargos sociais;
d) a redução do salário com redução da jornada;
e) as cooperativas de trabalho, que estimularam, como produto da subcontratação,
f) o crescimento do trabalho autônomo desprovido da proteção dos direitos do emprego regular.

A redução de direitos e inexistência de políticas consistentes de criação de empregos regulares, apenas evidencia a fragilidade de um mercado de trabalho formal que , no Brasil, continua se caracterizando por baixos salários, instabilidade do vínculo empregatício e baixa qualificação dos trabalhadores.

Concretamente esta se evidenciando que para os setores produtivos nos quais se encontra a maior parcela dos trabalhadores do mercado de trabalho formal a legislação trabalhista continua tendo papel secundário e permanece predominante na definição ampla e geral dos termos e condições do emprego.

É por isso que assumem real significância os processos de formação e capacitação para o trabalho principalmente entre jovens e adultos em situação de vulnerabilidade e precariedade social.

6. SITUAÇÃO GERAL DOS SISTEMAS DE CAPACITAÇÃO PARA O TRABALHO

A situação geral dos sistemas de capacitação para o trabalho no Brasil precisa ser pensada tendo presente o aprofundamento dos regimes de emprego precário no Brasil dos anos 1990. Nos anos 1990, o elevado desemprego e a instabilidade econômica arrefeceram o poder de pressão que, de alguma forma, os sindicatos conquistaram nos anos 1980.

As políticas de governo, por sua vez, estiveram pautadas no controle monetário e no ajuste fiscal, o que levou a uma crescente insuficiência de recursos para o atendimento das históricas demandas sociais nas áreas mais básicas de atuação do Estado, como a saúde, a educação e a seguridade social. Ainda que os elevados índices de inflação dos anos 1980 tivessem sido reduzidos a patamares de estabilidade, não houve crescimento econômico capaz de gerar emprego suficiente para dar conta do crescimento da população economicamente ativa (PEA).

Ao contrário, como decorrência da reestruturação produtiva nas empresas e de políticas governamentais, a década de 1990 presenciou a eliminação de cerca de 3,3 milhões de postos de trabalho formais na economia (Mattoso, 1999), e, a despeito do discurso da

flexibilização do trabalho como alternativa para redução do desemprego, este atingiu, no final da década, um nível sem precedente na história da industrialização do país. A população passou predominantemente a encontrar sua fonte de renda no mercado de trabalho informal, com suas mais variadas formas de trabalho autônomo, como ambulante, temporário, irregular, entre outros.

Observa-se crescimento no período do número de trabalhadores nas ruas dos grandes centros urbanos vendendo roupas, alimentos, produtos importados, uma atividade acompanhada por uma economia composta de pequenas e médias firmas informais. Da mesma maneira, foi notório o crescimento do número de antigas atividades jamais reconhecidas como trabalho regular: guardadores de carro nas ruas, catadores de lixo, *outdoors* humanos ambulantes, carregadores de feira e trabalhadores domésticos casuais, entre outros. A participação dos empregados formais caiu de 53%, em 1991, para 45%, em 2000. Em contrapartida, o grau de informalidade, que era de 36,6% em 1986, aumentou para 37,6%, em 1990, e para 50,8%, em 2000 (SABADINI e NAKATANI, 2002:9; CACCIAMALI, 2000:162).

Sendo propositalmente redundante: o mercado de trabalho informal no Brasil foi funcional à manutenção de uma força de trabalho mal remunerada e pouco qualificada, exército industrial de reserva para o mercado de trabalho formal. As elevadas taxas de rotatividade, historicamente praticadas pelos empresários e decorrentes de ausência na legislação de proteção contra demissões e da representação sindical nos locais de trabalho, alimentaram esse mecanismo, criando uma cultura de trabalho altamente substituível e barato.

Nos anos 1990, a estratégia passaria a ser usada de maneira sistêmica. Boa parcela do crescimento da informalidade pode ser explicada pela fuga das empresas do cumprimento dos encargos trabalhistas, e isso por conta dos baixos custos da ilegalidade (DIEESE, 1997). O outro lado das mudanças na estrutura do mercado de trabalho foi o crescimento ainda maior do que é internacionalmente reconhecido como uma das mais elevadas taxas de concentração de renda do mundo.

Pesquisa recente realizada por Dedecca (2003:115-119) nos mostra que a participação da força de trabalho com rendimentos monetários no total da PEA caiu de 84% para 81% entre 1992 e 1999. Por outro lado, a participação dos salários no total da riqueza produzida no país, que cresceu em 2,5% entre os anos 1991-2000, caiu de 37,5% para 32,8%. Se excluídas as contribuições sociais efetivas, o peso dos salários na renda nacional foi reduzido de 32% para 26,5% no período. Em contrapartida, o lucro bruto das empresas aumentou de 38,5% para 41,4%. A renda auferida no mercado de trabalho informal não entra nessa contabilidade, mas o crescimento desse tipo de emprego nos anos 1990 fez crescer a pobreza.

Em São Paulo, maior cidade do país, segundo a Fundação de Pesquisa Econômica – FIPE, o número dos moradores de rua cresceu 20% entre 2000 e 2003. Levantamento da pesquisa Mapa do Fim da Fome da Fundação Getúlio Vargas (Jornal do Brasil, 10/07/2001) mostra

que 29,3% da população brasileira vive abaixo da linha da indigência, recebendo uma média mensal *per capita* inferior a R$ 80,00, ou cerca de US$ 33,00 ao mês. Essa proporção salta para 50% da população nos estados do nordeste brasileiro, demonstrando as disparidades socioeconômicas regionais do país.

Tal realidade revela que os desafios da democracia no Brasil são enormes. A experiência já demonstrou que o caminho da flexibilização experimentado, aliado à histórica ausência do Estado na promoção de políticas de bem-estar social, resultou na redução dos direitos de um sistema de relações de trabalho estruturalmente flexível e precário.

6.1. SITUAÇÃO GERAL DAS POLÍTICAS DE CAPACITAÇÃO PARA O TRABALHO

Apresentamos a seguir os principais Programas de Governo ou aqueles considerados importantes pelo volume de recursos que mobilizam e também porque são aqueles que mais impacto tem junto à população fragilizada que são os jovens. Aqui não forma consideradas as propostas da iniciativa privada em função do seu caráter pontual não podem ser comparadas com as ações de governo.

Convém destacar que a "prática assistencial" e a tutela do Estado têm se evidenciado nos diferentes momentos da vida sócio-economica do trabalhador brasileiro e, hoje, as Políticas Públicas voltadas para a formação do trabalhador estão, no Brasil, diretamente relacionadas a um projeto de desenvolvimento econômico e social que se acomoda à lógica da divisão internacional do trabalho que, historicamente, reduz os trabalhadores a fatores de produção e, em razão disso, torna sua formação um investimento em "capital humano", psicofísica e socialmente adequado à reprodução ampliada do capital.

Este processo pode ser entendido a partir de três elementos constitutivos, a saber:

1. Ambigüidade

O regulamentação da educação profissional formulada a partir da LDB (Lei n. 9.394/96), especialmente com o Decreto n. 2.208/97 e as Diretrizes Curriculares Nacionais para o ensino técnico e o ensino médio (BRASIL, CNE, 1998a, 1998b, 1999a, 1999b), tem sido contestada pelas forças progressistas da sociedade brasileira e assimilada pelos segmentos conservadores, sempre de forma contraditória, não levaria a esperar que a política de democratização e de melhoria da qualidade da educação profissional se instituísse a partir da implementação dessas regulamentações.

2. Disputa

A política de educação profissional, que tem como referência a produção de conhecimento na área e as lutas sociais, que representa, na verdade, a disputa entre os setores progressistas e conservadores da sociedade brasileira pela hegemonia nesse campo.

3. Programas Focais

A política de educação profissional processa-se mediante programas focais e contingentes e tem nos programas que seguem o seu eixo estruturante:

A) Escola de Fábrica

O Programa Escola de Fábrica é um modelo restrito à aprendizagem profissional que foi reestruturação pelo Ministério de Educação e Cultura que o classificou como uma a política do ensino médio na Secretaria de Educação Básica, separando-a da política de educação profissional.

Esse programa, implementado a partir de 2005, foi designado como "Escola de Fábrica". O Programa Escola de Fábrica (BRASIL, 2005a) objetiva dar a formação profissional inicial a jovens entre 16 e 24 anos, matriculados na educação básica (ensino fundamental, médio, educação de jovens e adultos, Brasil Alfabetizado), cujas famílias tenham renda *per capita* de até um salário mínimo. O investimento de R$ 25 milhões é oriundo do PROEP e está voltado para a criação de 560 escolas em 2005, organizadas por unidades gestoras, como ongs, instituições públicas e outras. Essas organizações implantam unidades de ensino nas empresas, elaboram o programa curricular, fornecem a orientação técnico-pedagógica e certificam os alunos. A certificação pode ficar também a encargo dos CEFETs.

As empresas são responsáveis por infra-estrutura física, funcionários e técnicos que atuam como instrutores, além dos custos da implantação das unidades formadoras. Asseguram também alimentação, uniforme e transporte aos alunos. O MEC financia a bolsa aos alunos, no valor de R$ 150,00. As unidades formadoras têm capacidade para 20 alunos por ano, mantendo cursos com duração mínima de 600 horas.

O Programa Escola de Fábrica é definido como um programa de inclusão social, voltado para beneficiar estudantes excluídos do mercado de trabalho, e que pretende estimular empresas privadas a praticarem a responsabilidade social. Paralelamente a essa política tem-se, ainda, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - PROJOVEM (BRASIL, 2005), implantado pela Secretaria-Geral da Presidência da República em parceria com o Ministério da Educação, o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Seus destinatários são jovens de 18 a 24 anos, que terminaram a quarta série, mas não concluíram a oitava série do ensino fundamental e não têm vínculos formais de trabalho.

B) PROEJA: um direito restrito pela formação mínima

Um dos princípios norteadores de uma política de educação profissional integrada à educação básica foi a regulamentação dos cursos que, sob a vigência do Decreto n. 2.208/97, foram abrigados sob o denominado "nível básico" da educação profissional. A oferta desses cursos, como parte da política de educação profissional do governo anterior, objetivava atender a demandas por qualificação e requalificação profissional da população adulta de baixa escolaridade por intermédio de uma rede específica de cursos de curta duração, completamente dissociados da educação básica e de um plano de formação continuada.

A qualificação e a requalificação, seja na forma de cursos ou de módulos, deveriam também ser organizadas com o fim de constituir itinerários formativos correspondentes às diferentes especialidades ou ocupações pertencentes aos setores da economia e promover, simultaneamente, a elevação de escolaridade dos trabalhadores. Nessa medida, seria fundamental que esses cursos obtivessem aprovação legal por meio do fornecimento de créditos e certificados escolares reconhecidos pelo Ministério de Educação e Cultura (MEC) e pelo Ministério do Trabalho e Emprego (TEM) e, dessa forma, fossem vinculados aos processos regulares de ensino e também reconhecidos e considerados pelas empresas em negociações, convenções e contratos coletivos.

O Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA (BRASIL, 2005b), por meio do qual obrigou as instituições da rede federal de educação técnica e tecnológica a destinar, em 2006, o correspondente a 10% das vagas oferecidas em 2005 para o ensino médio integrado à educação profissional destinado a jovens acima de 18 anos e adultos que tenham cursado apenas o ensino fundamental. O porcentual de vagas a ser aplicado nos anos posteriores será definido por ato do MEC. Apresenta-se como objetivo desse programa a ampliação dos espaços públicos da educação profissional para os adultos e uma estratégia que contribui para a universalização da educação básica.

Observamos algumas incoerências na disposição sobre as cargas horárias que, a nosso ver, incorrem em deslizes éticos, políticos e pedagógicos. Primeiramente, não há por que defini-las como máximas. A redução da carga horária de cursos na modalidade EJA com relação aos mínimos estabelecidos em lei para a educação regular não deve ser uma imposição, mas sim uma possibilidade. O sentido de tal possibilidade está no pressuposto de que os estudantes da EJA são sujeitos de conhecimento, com experiências educativas formais ou não, que lhes proporcionaram aprendizagens a se constituírem como pontos de partida para novas aprendizagens quando retornam à educação formal.

c) PROJOVEM

PROJOVEM é um programa que tem por finalidade proporcionar formação ao jovem, por meio de uma associação entre a elevação da escolaridade, tendo em vista a conclusão do ensino fundamental, a qualificação com certificação de formação inicial e o desenvolvimento de ações comunitárias de interesse público. Argumenta-se que o Programa pretende contribuir especificamente para a re-inserção do jovem na escola; a identificação de oportunidades de trabalho e capacitação dos jovens para o mundo do trabalho; a identificação, elaboração de planos e o desenvolvimento de experiências de ações comunitárias; a inclusão digital como instrumento de inserção produtiva e de comunicação. Trata-se de um projeto político-pedagógico com diretrizes e orientações proporciona aos jovens um curso de 5 horas diárias, por um período de 12 meses, totalizando 1.600 horas. Aos alunos matriculados é concedida uma bolsa no valor de R$ 100,00.

É importante ressaltar dois aspectos que os programas acima descritos são dirigidos aos desempregados ou aos alunos de escolas públicas, com vistas à inserção profissional. O que os caracteriza é a falta de integração com outras Políticas Sociais como a de inserção profissional e de melhoria da renda das famílias. Destacamos que políticas de inserção profissional não deveriam apenas abranger somente a preparação profissional.

7. ECONOMIA SOCIAL E EMPREGO: BRASIL – REGIÃO SUL

A dinâmica populacional é um importante indicador para a construção de políticas sociais, pois ela está intimamente relacionada com o processo econômico e atua como modeladora da do Mercado de Trabalho.

Nesse sentido, as taxas de emprego/desemprego nos espaços urbanos, especialmente nos municípios de médio e grande porte das regiões metropolitanas podem ser indicadores importantes para compreender o porque de segmentos cada vez maiores da sociedade terem na Economia Social a alternativa para a fazer frente a precarização das condições de vida.

Os processos sociais e os movimentos da economia na Região Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) não estão descolados da lógica nacional que se caracterizam pelo crescimento do desemprego, da informalidade, da violência, da fragilização dos vínculos sociais e familiares, expõe famílias e indivíduos a situações de risco e vulnerabilidade.

7.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

O Brasil apresenta um dos maiores índices de desigualdade do mundo, quaisquer que sejam as medidas utilizadas. Segundo o Instituto de Pesquisas Aplicadas – IPEA, em 2000[10], os 50% mais pobres detinham 14,4% do rendimento e o 1% mais ricos, 13,5% do rendimento.

A questão central a ser considerada quando se pensa políticas de emprego é ter presente que esse modelo de desigualdade do país ganha expressão concreta no cotidiano das cidades, cujos territórios internos (bairro, distritos, áreas censitárias ou de planejamento) tendem a apresentar condições de vida também desiguais.

Considerando as medidas de pobreza (renda per capita inferior a ? salário mínimo) e indigência (renda per capita inferior a ? do salário mínimo) pelo conjunto dos municípios brasileiros, já é possível observar as diferenças de concentração da renda entre municípios, o que supõe a necessidade de conjugar os indicadores de renda a outros relativos às condições de vida de cada localidade.

É importante destacar que a nova configuração da economia marcada pelas transformações tecnológicas da informática e da microeletrônica, concorre para que o contexto social deste período se caracterize por uma crescente e cada vez maior interdependência nas relações mundiais. Interdependência que – associada à valorização excessiva do liberalismo – configura, não só em nosso país, uma profunda crise social.

No Rio Grande do Sul as dificuldades de inserção de um contingente populacional considerável no mercado formal de trabalho, devido ao despreparo das empresas gaúchas para acompanhar as transformações no campo econômico global concorrem para a degradação do mercado de trabalho e das relações trabalhistas.

Degradação do mercado de trabalho que sinaliza de um lado, o enfraquecimento do papel do Estado como regulador da relação capital-trabalho, e de outro, a emergência de outras formas de organização da produção. Nestas o modelo *Cooperativista Popular* se mostra como um dos capazes de minimizar as conseqüências desastrosas da reconversão produtiva ao propor via organizações autogestionárias formadas por atores da comunidade, utilizando uma metodologia participativa.

Neste sentido, os anos 80/90 concorreram para um esforço de releitura do movimento cooperativista na Região Sul, onde a mutabilidade das ações sociais é sinalizada pela horizontalidade na formação de redes, favorecendo um modo diferenciado de pensar a economia a partir da cooperação.

---

10. **Instituto de Pesquisas Aplicadas – Texto para discussão** Nº 725 *Comunidade Solidária: uma Alternativa aos Fundos Sociais,* ***Luis Fernando de Lara Resende -Brasília, maio de 2000.***

Se, até recentemente, o cooperativismo, enquanto sistema, proporcionava uma forma de orgnização da produção e social pautado na circulação de capitais, bens , serviços, informações – hoje ele aparece como uma alternativa para pensar o econômico a partir de uma pluralidade de ações e possibilidades.

No cenário da Região Sul, a situação da economia solidária é diversa e é essa diversidade que permite identificar no Rio Grande do Sul um acumulado de experiências em processos associativos e cooperativos que pode potencializar a atuação do Observatório de Economia Social e emprego.

Além de ser a unidade da federação com maior número de Empreendimentos de Economia Solidária (10,9% do total, enquanto que a Região Sul corresponde a 17%) e de municípios envolvidos (270, que representam 54% do total), Rio Grande do Sul conta com um trabalho sistemático de um Grupo de Trabalho de formação que, constituído pelo Fórum Gaúcho em 2004, vem desenvolvendo um processo de sistematização das experiências de formação realizadas nas diferentes regiões do Estado e que gerou a primeira sistematização desse tipo realizada em nível estadual.

O crescimento da Economia Social na Região Sul dificilmente pode ser passível de compreensão sem a idéia de descoberta, de avanço das formas organizativas nas áreas urbanas que se dão de forma dispersa e longe dos processos de controle ou monitoramento promovidos pelas Organizações Cooperativas dos Estados (OCE´s).

É por isso que as causas do fenômeno associativo e cooperativo na Região Sul já não parecem encontrar-se no passado, mas no futuro.

A Economia Social afirma-se, na região como um modo de agir coletivo segundo o qual os princípios da ação social se formam na experiência concreta, concorrendo historicamente, por um lado, para a formação de diferentes setores produtivos (Cooperativas de trabalho e crédito) e, de outro, para a consolidação de uma estratégia de defesa de grupos sociais marginalizados pelas políticas macroeconômicas.

A emergência de cooperativa de produção, infraestrutura e de outros tipos traduzem este movimento. A atuação em nível regional é facilitada pela prática já acumulada a partir da experiência sindical de formação, sendo um de nossos parceiros a Escola Sul da CUT, cujo acúmulo se soma aos das outras entidades co-participantes, de reconhecida atuação nos processos formativos para a economia solidária. É o caso das duas Universidades Federais: a do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a do Paraná (UFPR) e da Agência de Desenvolvimento Solidário, ADS-CUT.

Outro elemento fundamental que sustenta as propostas de Economia Social é o envolvimento ativo da UNISOL Brasil, entidade de representação dos trabalhadores e trabalhadoras da economia solidária, os quais assumem um papel de protagonistas na medida em que atuam junto aos movimentos sociais na critica das políticas de governo.

Parece-nos que diante do quadro de exclusão sócio econômico que continua envolvendo grande parte da população que pensar formas de inserção produtiva a partir da Economia social pode ser parte estratégica de um conjunto respostas sociais inovadoras que permitam a população excluída assumir uma ocupação que lhe garanta um modo de vida digno.

As práticas dos empreendimentos de economia solidária insinuam que as dificuldades de inserção desses grupos decorrem da dificuldade em articular-se de forma mais orgânica com outros processos mais dinâmicos de produção da riqueza, devido ao despreparo para acompanhar as transformações no campo econômico global, a degradação do mercado de trabalho e das relações trabalhistas, assim como o enfraquecimento do papel do Estado como regulador da relação capital-trabalho.

7.2. APORTES ESPECÍFICOS DAS ENTIDADES DA ECONOMIA SOCIAL PARA A GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA

As organizações associativas e cooperativas na Região Sul, assim como no restante do país, mesmo atuando sob os limites das políticas de Estado, se evidenciam como um espaço socioeconômico capaz de qualificar a cooperação pelo ato imediato de reunir pessoas e/ou forças de cada um para produzir uma força maior.

As informações que seguem buscam dar uma visão deste movimento.

7.2.1. Cooperativas

UNIVENS – Cooperativa confecção integrada Rede Justa Trama

A Cooperativa de Costureiras Unidas Venceremos (Univens) foi criada em 1996, respondendo a uma necessidade de incluir mulheres com dificuldades de inserir-se no marcado de trabalho formal. Após um longo processo de discussão, 35 mulheres de 18 a 70 anos entraram com três quotas de R$1 (um real) cada para a formação da cooperativa. Um grande esforço fez com que o grupo superasse as dificuldades iniciais, conseguindo produzir, em um curto prazo, uma encomenda de 500 camisetas. A divulgação feita em sindicatos, entidades e escolas resultou em mais encomendas de camisetas com estampas em serigrafia, sacolas e outros produtos. Posteriormente algumas das cooperadas começaram a produzir o complemento alimentar denominado multimistura, o que deu origem à produção de bolachas, salgados, lanches e bolos, para eventos e coquetéis.
Em 2000, em parceria com a artista plástica gaúcha Cristiane, foi criada uma coleção de camisetas da cidade de Porto Alegre, que vem sendo produzida e vendida em vários eventos, particularmente no Fórum Social Mundial. Este ano, a cooperativa foi encarregada também de elaborar as camisetas e bolsas para o Fórum Mundial de Educação, que será realizado em janeiro, em Porto Alegre. Através do Orçamento Participativo, a cooperativa conquistou um espaço na incubadora popular, onde está há mais de um ano. Suas

integrantes também participam do Fórum Metropolitano de Economia Solidária e têm parceria com a Prefeitura Municipal, ONGs, sindicatos e associações.

GIRASOL – Cooperativa de Consumo e Consórico de Comercialização

Trata-se de um grupo de trabalhadores, companheiros e militantes – profissionais de diferentes áreas da região de Porto Alegre-RS, Brasil, que têm em comum o entusiasmo pela economia solidária enquanto caminho para desenvolvimento de relações econômicas mais justas e sustentáveis. Este entusiasmo, para além das convicções ideológicas, tem como base a atuação de grande parte de seus integrantes como assessores, apoiadores ou gestores públicos vinculados a projetos, empreendimentos e políticas públicas de fomento à EPS ou à militância social em outras áreas.

É uma cooperativa de novo tipo, diferente das tradicionais, que seja participativa, solidária, autogestionária, que se envolva na promoção de outros empreendimentos solidários, em campanhas por um consumo consciente, que estabeleça relações comerciais justas com a pequena produção, que pesquise alternativas de produtos viáveis aos empreendimentos, que combine empreender com um modo de vida mais justo e sustentável.

A idéia – A proposta é a organização de uma cooperativa de comércio justo e consumo consciente com o objetivo de oferecer, através de uma rede organizada de consumidores, produtos da economia popular solidária, que sejam alternativos ao que cotidianamente compramos nas grandes cadeias de hipermercados; nossa cooperativa promove também a comercialização desta produção em outras áreas do mercado, contribuindo assim no desenvolvimento de empreendimentos rurais e urbanos, especialmente as pequenas cooperativas agroecológicas, agroindústrias e outros grupos.

As duas idéias-força da cooperativa: comércio justo e consumo consciente.

O Comércio Justo – parceria entre pequena produção, comercialização e consumo para promover o acesso dos produtos a mercados solidários ou não, através da equidade comercial, do preço justo, da qualidade das mercadorias, tendo por base um projeto de desenvolvimento sustentável.

O Consumo Consciente – o consumo exerce atualmente um poder enorme sobre nossa forma de vida e a organização da economia; junto com as relações de trabalho, as relações de consumo são hoje um dos principais instrumentos de controle social. Daí o seu caráter estratégico na transformação e construção de um mundo mais justo e sustentável. O Consumo Consciente resulta do questionamento sobre o que consumimos – necessidades reais versus consumismo, qualidade, preço e origem versus produto da moda; sobre quem beneficiamos ao consumir determinado produto – os pequenos produtores ou o grande capital; e sobre qual o papel que as relações de consumo exercem na sustentação do modelo econômico vigente em contraposição ao seu papel estratégico para a construção

de novas práticas baseadas na valorização do homem e da natureza, na justiça e na eqüidade. Para isto é necessário ação, mudança de hábitos, busca de novos produtos e fornecedores, enfim, praticar o consumo consciente.

A Economia Popular Solidária (EPS) – forma de organização da atividade econômica em que os trabalhadores e as trabalhadoras organizam-se em torno de pequenos empreendimentos coletivos e ou familiares que têm como características: a viabilização dos recursos necessários para o sustento destas pessoa, a cooperação, a solidariedade, a autogestão e a valorização do meio ambiente.

Desafios/objetivos

Empreender - assumir as práticas e os riscos inerentes à viabilização econômica e social de um empreendimento de EPS. Isto implica, além da mudança de papel – militantes que se transformam em empreendedores -, também a construção no dia a dia de valores e princípios que norteiam a economia solidária.

Trabalhar em Redes -, pretende estabelecimento de relações de cooperação e de integração com produtores, consumidores e movimentos sociais.

Educar para um novo consumo - Consumidores Conscientes – ampliar a rede de consumidores através da promoção de atividades de formação e eventos culturais, além do desenvolvimento de pesquisas e estudos sobre todos os aspectos referentes ao consumo.

7.2.2. Mutuais

COOPERSINOS – saúde

É um sistema orientado a abrigar professores e funcionários ligados a UNISINOS que queiram buscar, de forma solidária, a melhor opção para cuidar de sua saúde.

É uma Cooperativa de serviços de saúde e um plano de saúde diferente. Pela Cooperativa você pode fazer consultas, exames, hospitalizações e utilizar serviços odontológicos. Não necessita preocupar-se com o pagamento no momento que é atendido. O valor pelo serviço será descontado, posteriormente, em sua conta individual.

SICREDI – o Banco Cooperativo SICREDI

O Banco Sicredi atua como instrumento das cooperativas de crédito para acessar o mercado financeiro e programas especiais de financiamento, administrar em escala os recursos do Sistema, desenvolver produtos corporativos e políticas de comunicação e marketing. Neste

sentido, sua atuação é voltada ao atendimento das demandas do quadro social das cooperativas de crédito do SICREDI e também daquelas com as quais mantém convênios específicos de prestação de serviços.

O SICREDI vem sendo referência no Brasil em cooperativismo de crédito, em razão da consolidação do modelo de organização sistêmica adotado e crescimento ao longo dos anos que está alicerçado: a) na estruturação operacional com compartilhamento das atividades, b) base de dados, c) na interligação de todos os pontos de atendimento, d) investimentos sistêmicos em tecnologia e, e)na centralização dos serviços comuns de retaguarda.

O Sistema de Crédito Cooperativo - SICREDI opera em grandes e pequenos centros urbanos com 129 cooperativas de crédito e mais de mil pontos de atendimento em dez estados brasileiros. A sua organização em sistema através de cinco Cooperativas Centrais, Confederação, Banco Cooperativo e empresas ligadas, com atuação de forma integrada, proporciona ganhos de escala, fortalecimento da marca e maior competitividade. Hoje, o SICREDI possui no Brasil 1,3 milhão de associados. Em maio de 2008, os ativos totais administrados e o patrimônio líquido atingiram, respectivamente, mais de R$ 13,1 bilhões e aproximadamente R$ 1,6 bilhão.

7.2.3. Associativismo

COOESPERANÇA

Consórcio Produtivo que envolve cooperativas de produtores rurais e cooperativas de trabalho operacionalizada por feiras nos espaços urbanos.

A Cooesperança é a Cooperativa Mista dos Pequenos Produtores Rurais e Urbanos vinculados ao Projeto Esperança, da cidade de Santa Maria, no Rio Grande do Sul. Ela integra, junto com a Consol, o projeto do Sistema de Comercialização Popular Solidário do RS. Foi fundada em 29 de setembro de 1989. É uma Central que, junto com o Projeto Esperança articula os Empreendimentos Solidários da região centro RS, a nível Urbano e Rural. Sua história passa pela trajetória construído pelo Projeto Esperança da Diocesse de Santa Maria.

PROJETO ESPERANÇA

O PROJETO ESPERANÇA é um dos Setores do Banco da Esperança da Diocese De Santa Maria, integrado com a Cáritas Regional - RS. Surgiu do estudo do Livro: "A Pobreza Riqueza Dos Povos" do autor Africano Albert Tévoèdjeré. O estudo iniciou em 1982 e, em 1985 foram criados os primeiros PACs (Projetos Alternativos Comunitários) e, em 15 de agosto de 1987, foi criado o Projeto Esperança. É uma proposta que na Diocese de

Santa Maria, articula e congrega as experiências de EPS (Economia Popular Solidária), no meio urbano e rural e na Prestação de Serviços, Auto-gestionários.

O Projeto Esperança desde 1987, vem construíndo o Associativismo, o Trabalho, a Solidariedade, a Cidadania, um Novo Modelo De Cooperativismo Autogestionário, A Economia Popular Solidária, A Inclusão Social, através de alternativas concretas de radicalização da Democracia, do Desenvolvimento Humano, Solidário e Sustentável e a "Reinvenção Da Economia", que coloca o Trabalho acima do capital, formando sujeitos para o pleno exercício da Cidadania e Inclusão Social, com Dignidade e Trabalho.

Sua razão de ser é promover, incentivar e desencadear e construir o desenvolvimento urbano, rural e regional sustentável, com base nos princípios de mística cristã, solidariedade e cooperativismo alternativo, autogestão, organização, luta pela distribuição justa da terra e dos frutos da terra, economia popular solidária, defesa do meio ambiente, agroecologia, fomento de alternativas à cultura do fumo, colocando a **vida** em primeiro lugar, com igual participação entre homens e mulheres, com comprometimento, confiança e espírito **eucumênico** , mediante processos educativos, participativos e transformadores , com o fortalecimento da agricultura familiar, comercialização direta, o consumo justo , ético e solidário, no trabalho de parcerias e políticas públicas, com incentivo e melhoria da qualidade de vida, geração de trabalho e renda , na construção de uma **sociedade socialmente justa**, economicamente **viável**, ambientalmente **sadia** , organizada em **cooperativa** , politicamente **democrática** , animando e fortalecendo a **cultura da solidariedade** , e a valorização do **trabalho** acima do cpaital, formando " **novos sujeitos para o pleno exercício da cidadania**" e na certeza de que "**um outro mundo é possível**".

Os principais Eixos de atuação

O Projeto Esperança/Cooesperança e a Teia Esperança hoje trabalha são: A Organização, a Formação, a Agroindústria Familiar, a Agricultura Familiar, Agroecologia, O Trabalho dos Catadores/as, o Artesanato e Confecção, a Economia Popular Solidária, a Comercialização Direta, o Consumo Justo, Ético e Solidário, as Políticas Públicas e na certeza de que "Um Outro Mundo É Possível".

TEIA ESPERANÇA

Teia Esperança, é a rede dos empreendimentos solidários associados ao Projeto Esperança/Cooesperança. Foi criada no dia 14 de janeiro de 2003, com o objetivo principal de articular os Empreendimentos Solidários, associados ao Projeto Esperança/Cooesperança, para um maior escoamento da produção, qualidade dos produtos dos Pontos de Comercialização Direta em Santa Maria na região Centro bem como a articulação dos Empreendimentos entre si. São mais de 40 espaços fixos de Comercialização Direta dos diversos grupos nos Municípios da Região Centro - RS.

A "Teia Esperança" tem como Ponto De Articulação o Terminal De Comercialização Direta, com troca de experiências e de produtos todos os sábados no Feirão Colonial Semanal. É uma forma eficaz e muito promissora de fortalecer os grupos, consolidar a Formação, a articulação e construir Políticas Públicas articulados em Rede de Economia Solidária, fortalecendo o Comércio Justo, Ético e Solidário.Os principais Pontos da Teia Esperança em Santa Maria são:

Terminal de Comercialização Direta; Feirão Colonial; • Centro de Economia Popular Solidária; Produção e Arte Esperança; • Armazém da Colônia;• Feirão Mensal da Praça Saldanha Marinho;• Mãos de Terra;• Cantinho do Artesanato

CATANDO CIDADANIA

Um dos eixos importantes do trabalho Projeto Esperança/Cooesperança e da Teia Esperança é o trabalho com os Catadores(as) de Resíduos Sólidos. São centenas de catadores(as) que trabalham de forma organizada e associativa e alguns puxam os seus carrinhos individualmente nas ruas da cidade, com alegria, dignidade e o resgate da cidadania através do trabalho cooperativado.

A reciclagem do lixo doméstico urbano, é hoje uma grande alternativa para muitas famílias excluídas do mercado de trabalho. Pensar no Desenvolvimento Sustentável e no desafio da sustentabilidade social que se efetiva com ações conjuntas da Organização do Povo. A construção de Políticas Públicas e a consciência da Comunidade, fortalecendo a Preservação do Meio Ambiente, Cidadania, Inclusão Social, geração de trabalho e renda que é uma das formas de fortalecer a "Transformação Pela Solidariedade". Em Santa Maria, está sendo construído com a soma de esforços de muitas Entidades e Organizações Governamentais e Não Governamentais a organização de uma Central das Associações, que trabalham com materiais recicláveis.

Esta experiência que está sendo construída de forma colegiada, inclusive com as famílias que hoje trabalham no lixão da Santa Maria e outros grupos. Isso significa uma Esperança para muitos trabalhadores(as), Recicladores(as) e Carroceiros(as).

É um desafio nos caminhos dos pobres e excluídos que se organizam para Reciclar o "Lixo" e as "Mentes" das pessoas que jogam o lixo em qualquer lugar e nas ruas de nossa cidade. Este trabalho visa formar a "Consciência Ecológica", preservação do Meio Ambiente, Cidadania e Inclusão Social na cidade de Santa Maria e região centro - RS - Brasil.

Os Catadores(as) são os "Profetas da Ecologia" e contribuem de forma significativa na preservação do Meio Ambiente.

O trabalho com os Catadores(as) tem uma grande parceria do Projeto Esperança/ Cooesperança, com a Prefeitura Municipal de Santa Maria, Casa de Cultura, Secretaria

de Gestão Ambiental, Movimento Nacional e Estadual dos Catadores(as), Cáritas - RS, MNLM, CGTEE, entre outros.

No contexto deste trabalho foi criado o Coral dos Catadores(as), Bloco de Carnaval da Cidadania dos Catadores(as), CD dos Catadores (pelo Artista Antônio Gringo) além de aproveitar o material reciclado para uma infinidade de artesanato de boa qualidade e de grande utilidade.

ECOCITRUS

A ECOCITRUS é uma Associação de agricultores ecológicos fundada em 02 de novembro 1994, formada por pequenos agricultores na região do Vale do Caí, no estado do Rio Grande do Sul.

Trabalham baseados em cinco eixos principais de atuação:

1. a usina de compostagem onde produzimos nossos insumos; são aproximadamente 18 mil metros cúbicos de composto e 20 mil metros cúbicos de biofertilizante líquido;
2. setor de produção (aproximadamente 450 ha de pomares e 08 hortas familiares), com mais de 10 anos de manejo ecológico. Em 2003 foram produzidas, aproximadamente 5.400 toneladas de frutas frescas.
3. setor de comercialização, com 05 feiras, um entreposto e a comercialização da fruta in natura em redes de supermercados e mercados institucionais.
4. setor de beneficiamento e industrialização, com uma fábrica de sucos reconstituído e integral pasteurizado e;
5. setor de formação com cursos em agroecologia, sistemas agroflorestais, agricultura biodinâmica e permacultura e organização social para a Região do Vale do Caí.

Trabalha com desenvolvimento sustentável no âmbito da agricultura familiar, visando:

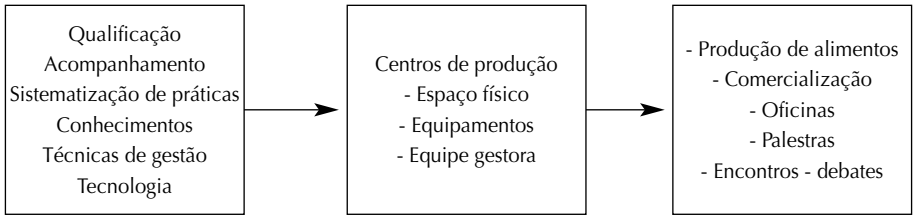
- a identificacao, em 8 estados, de experiências consolidadas de SAFs e de agricultores que possam atuar localmente como Monitores Agroflorestais;
- respostas ou indicativos para a superação dos limitantes à adoção de práticas e sistemas agroflorestais a partir de um processo de reflexão-sobre-a-ação e reflexão-na-ação;
- propiciar o aprimoramento e nivelamento de informações gerais sobre aspectos ecológicos, econômicos e socioculturais de práticas e sistemas agroflorestais;
- consolidar interfaces entre os métodos de sistematização, geração de indicadores, monitoramento e de difusão das experiências e práticas em SAFs, atualmente em uso na Mata Atlântica;
- divulgar as experiências e os processos desencadeados pelo projeto, bem como formar uma rede de Monitores Agroflorestais de âmbito nacional e;

- consolidar e ampliar a rede de organizações existentes.
- contribuir para o equilíbrio entre as dimensões econômica, sociocultural e ambiental do desenvolvimento da agricultura familiar;
- contribuir para a conservação e manejo sustentável do ambiente natural e do agroambiente, bem como aumentar a biodiversidade nas pequenas propriedades rurais e;
- contribuir com a discussão e formulação de políticas públicas que possam criar condições favoráveis para a consolidação da agrossilvicultura como uma ferramenta importante para o equilíbrio da agricultura familiar com o meio-ambiente.

8. OUTROS ATORES RELEVANTES: ASSOCIAÇÕES DE BAIRROS

Associações que promovem atividades comunitárias de inserção social e geração de trabalho e renda a partir de experiências associativas com forte na promoção do desenvolvimento local e cuja proposta metodológica explicitamos a seguir:

Dimensões: econômico-financeira, técnico-gerencial, relacional- organizacional, comunitária, associativa.



8.1. CENTROS INTEGRADO DE ECONOMIA SOLIDARIA E CIDADANIA GUAJUVIRAS

O centro de produção é concebido como um espaço público no qual se disponibiliza condições para que grupos em processo de estruturação ou consolidação possam produzir e comercializar, mas também como um lugar de encontro, de capacitação, de integração comunitária. Sua localização – um no bairro Mathias Velho e outro no bairro Guajuviras – não é aleatória, pois estes são justamente centros em que, junto às grandes carências características das periferias urbanas.

Os empreendimentos de economia solidária do setor de alimentação, vinculados ao Centro Integrado de Economia Solidária e Cidadania identificaram como sendo primordial atualmente a ampliação e qualificação de seus locais de produção e comercialização de forma a produzir alimentos nutritivos e de maior qualidade e também oportunizar à comunidade o acesso a conhecimentos básicos de produção e consumo destes alimentos. Atualmente são quatro empreendimentos de alimentação envolvidos em um trabalho que abrange 13 grupos dos setores de artesanato, triagem/reciclagem de resíduos sólidos, produção de plantas medicinais e alimentação.

Existe uma dinâmica associativa importante, que pode ser potencializada por políticas que pretende:

Fortalecimento da dinâmica empreendedora e da autogestão

Orientada ao fortalecimento da capacidade empreendedora dos grupos incubados, integra diversas dimensões: econômico- financeira, técnico-gerencial, relacional- organizacional, associativa. A metodologia pressupõe formação, qualificação, acompanhamento, sistematização constante das práticas sócio-econômicas das pessoas envolvidas, disponibilização de conhecimentos e tecnologias, integrando os elementos que permitam fortalecer os objetivos dos grupos e ampliando sua visibilidade e sua inserção comunitária.

Integração territorial

Um elemento fundamental para a consolidação dos empreendimentos de economia solidária é sua atuação no território, mesmo se muitas vezes isto não é suficientemente integrado na definição de prioridades e estratégias das incubadoras. Neste sentido, a metodologia pressupõe a articulação territorial de empreendimentos, trabalhando com duas ferramentas básicas: os Clubes de troca (que permitem desenvolver dinâmicas diferenciadas para estimular a circulação de produtos e serviços no território) e os Centros de produção e qualificação profissional (que possibilitam um espaço físico para desenvolver as atividades dos grupos).

Entende-se que o Centro pode servir como elemento potencializador da ação dos grupos, tanto no que tange aos seus próprios resultados, como na difusão e visibilidade da proposta da qual eles são portadores: a economia solidária, integrando de forma mais efetiva a comunidade na construção de iniciativas coletivas e na busca de opções criativas para atingir uma alimentação saudável.

Construção de Redes produtivas e de comercialização

A inserção em redes produtivas e de comercialização é outro elemento fundamental para a consolidação dos empreendimentos econômicos solidários e neste sentido a incubadora

identifica setores econômicos prioritários, buscando focar a atuação de forma a qualificar os resultados tanto do ponto de vista quantitativo como qualitativo. Neste sentido, a proposta é desenvolver um trabalho centrado nos setores de alimentação, reciclagem e artesanato, que remetem a dimensões significativas da vida dos trabalhadores, relacionadas com: o ambiente, o alimento e a cultura.

8.2. COOPERATIVA DE ALIMENTOS VIDA SAUDÁVEL

Cooperativa de alimentos que organiza as atividades produtivas a partir dos seguintes critérios:

- Mulheres chefes de família;
- Mulheres que encontram dificuldades em entrar no mercado de trabalho
- Pessoas com baixa escolaridade;
- Populações de baixa renda

Como critério de seleção para serem empreendimentos vinculados a cooperativa:

- Ter como norma a maximização da renda;
- Ter como prática a gestão participativa;
- Compartilhar equipamentos de produção e tecnologia;
- Promover o desenvolvimento dos participantes;
- Assumir responsabilidade social e ecológica;

Município de Canoas – RS Rede de Incubadora tecnológica de cooperativas populares – Centro Universitário LaSallle

9. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES PRELIMINARES

A crise sistêmica que atinge os países exige examinar formas alternativas de reativação da sociedade e isto inclui re-ver formas de produção da riqueza que não passem necessariamente pela lógica do mercado. As pessoas estão frustradas. Uma cultura individualista caracterizada pela internalização de normas de desconfiança e competição proporciona campo fértil para a hipertrofia da desconfiança daqueles que vem na inovação tecnológica e na lógica do mais mercado o caminho credível para a saída da crise.

Em tal situação, a angústia apenas materializa comportamentos individualistas e pouco cooperativos. O fracasso das propostas econômicas competitivas sugere que é hora de pensar em formas alternativas de reconstrução social.

Os elementos que caracterizam a crise contemporânea na Região Sul do Brasill (pobreza, desemprego, miséria) sugerem que os processos produtivos propostos pela economia capitalista tradicional vigentes não poderão alcançar uma eficiência econômica e de inclusão social somente com alguns ajustes.

Frente aos processos de fragmentação social típicos de uma sociedade dominada por uma cultura competitiva se faz necessário identificar aqueles elementos que podem levar à construção de uma cultura associativa e de igualdade. O que está em jogo é a necessidade de mais democracia, fator que proporciona as bases para uma cidadania ativa e para um outro tipo de sociedade.

No caso do Brasil – Região Sul – e em especial da América Latina, a reinvenção da sociedade se faz necessariamente pela aceitação de uma outra forma de produzir a riqueza, a partir das associações cooperativas e solidárias que tem, nos últimos anos, se transformado em espaços de sobrevivência e mediação entre o Estado (governo) e excluídos sociais e de todos aqueles que estão à margem das instituições econômicas formalmente aceitas. A ES se torna tema de investigação e pode ser a conexão que faltava nas reflexões teóricas do associativismo/cooperativismo, particularmente em virtude do crescente processo de desconfiança dos latino-americanos para com as instituições tradicionais de mediação política (partidos, sindicatos e grupos de pressão) que continuam a pensar soluções para as crises do sistema capitalista a partir de lógicas binárias: esquerda ou direita e...por isso inadequadas para as complexidades propostas pelas sociedades do terceiro milênio**.** Pensar economia social e a capacidade de responda dos empreendimentos associativos implica em buscar as características gerais das propostas para fazer frente ao desemprego, a precariedade e a fragilidade da economia de nossos países.

A experiência brasileira, em especial, na região sul, permite identificar em sua particularidade, - região de matriz produtiva com forte ênfase na produção agropecuária – alguns nexos internos de interdependência e complementaridade com as matrizes produtivas das economias desenvolvidas.

As informações apresentadas (ainda que preliminares) permitem estabelecer algumas referencias necessárias ao projeto do Observatório; fato que permitirá o desenvolvimento de análises e propostas, em diferentes níveis, de ação cooperativa para o MERCOSUL.

O contexto brasileiro para a Economia Social tem se caracterizado seja em escala local ou regional da seguinte forma:

1. Por um processo de mudança em direção a uma economia globalizada no qual se cristalizam novos valores adequados a outras formas de organizar o processo de

trabalho, conseqüentemente se re-organiza o perfil do mercado de trabalho. Há uma tendência ao aumento do emprego, mas apenas naquelas funções ou postos de trabalho que exigem uma escolaridade maior.

2. De fato isso torna a inserção ocupacional de um segmento da população mais difícil, principalmente aqueles grupos sociais periféricos de trabalhadores, seja por sua ocupação em processos produtivos e obsoletizados ou historicamente marginalizados (mulheres, negros, operários das indústrias de calçados ou couro);
3. Como não houve alterações de fundo (estruturais), mas de forma (novas tecnologias) a matriz produtiva continua com sua mesma lógica: em situações de crise a alternativa gestionária é o desemprego de amplos contingente de trabalhadores, principalmente nos níveis menos escolarizados.;
4. A introdução de novas tecnologias acompanhadas de mudanças no processo produtivo provoca transtornos a saúde física e mental de dos trabalhadores;
5. A exposição ao desemprego, se mostra mais intensamente no tempo gasto para a busca de um novo emprego e na ocupação de postos de trabalho com menor estatus;
6. A forma de inserção no mercado de trabalho preferencial é o emprego assalariado, porem cada vez mais outras formas de inserção se fazem presente (cooperativas de trabalho, empreendimentos associativos e solidários);
7. Percebe-se que processos discriminatórios ainda estão presentes nos processos de inserção do trabalhador: diferenças de cor, idade, escolaridade, situação familiar e de classe, tais fatores estabelecem entraves ao processo de reinserção do indivíduo ao Mercado de Trabalho.
8. Além disso, não podemos desprezar que presenciamos uma transformação profunda do mercado de trabalho e da própria dinâmica do emprego assalariado no modo de produção capitalista. Nesse sentido, o binômio emprego-desemprego necessita ser re-signficado, porque se constitui não apenas a partir das determinações estruturais da crise que resulta do sócio-metabolismo do capital e de suas *instituições, mas de outro modo de produzir a riqueza*.
9. A situação do emprego e o grande número de cooperativas de trabalho (ver os indicadores) interpelam e questionam o sentido das políticas públicas não somente naquilo que diz respeito ao emprego, mas sobre o significado do trabalho como categoria de análise.

Para finalizar, o grande paradoxo em relação a ES encontra-se no fato de que, mesmo admitida pela jurisprudência dos tribunais, reconhecida como forma diferenciada de produzir e organizar a produção, sua execução esbarra em uma forma de organização socioeconômica que, em nome da prioridade absoluta do mercado, elimina direitos historicamente construídos.

Freqüentemente a ES tem servido de justificativa ideológica para intervenções de governo (Secretaria Nacional de Economia Solidaria, Organizações das Cooperativas do Brasil) que assinando protocolos, programas ou criando organizamos (assistência técnica) e

planos pontuais para a sua implementação atuam exatamente no contrário do que apregoam ao retirar a liberdade para os grupos escolherem, conforme sua cultura, suas formas de organização produtiva.

Nessas condições o político extrapola e transforma-se em drama social impedindo que o movimento social seja movimento. As lutas por uma economia plural, auto-sustentável, a defesa por4 uma economia construída a partir da preservação e do equilíbrio ecológico não pode ficar restrita à políticas de governo.O dilema dos governos torna-se expressivo , na medida em que pretende deter o controle dos movimentos sociais e que estes fiquem restritos a questões especificas, especialmente, aquelas ligadas a processos produtivos "complementares" a economia hegemônica, esquecendo-se da amplitude dos princípios de gerencia da "res-pública".

A questão da Economia Social nos espaços governamentais impõe uma dupla exigência: A) que o Estado precisa reconhecer ou pelo menos, garantir a efetivação dos direitos já legalmente reconhecidos dos empreendimentos associativos e cooperativos e garantir a implementação de novos direitos e, B) ter presente Economia Social não se constitui como possibilidade, ela é uma realidade, um modo de produzir a riqueza.

Questão paradoxal porque a ES também pode revelar-se como instrumento capaz de legitimar um modelo econômico excludente, socialmente injusto, e, de outro, como instrumento capaz de fornecer as bases para a produção da riqueza e da vida de uma sociedade mais participativa e igualitária.

A garantia possível e de sua aplicabilidade (exeqüibilidade) está intimamente relacionada à capacidade da sociedade brasileira (e por extensão latino americana) de mobilizar-se, autonomamente, em busca de uma cultura da cooperação e da organizar o produzir para além das dimensões do mercado: para isso, o Estado precisa reconhecer a autonomia dos grupos.

Este reconhecer se apresenta no sentido de urgencia, isto é, como impulso, compromisso, reconhecimento e respeito diante de uma outra forma de pensar e produzir.

Falar em autonomia econômica significa ter presente que os processos econômicos podem ser plurais e que o fazer com outros pode ser uma alternativa perante o dogmatismo da tecnoburocracia que domina o mercado.

Como diz Eduardo Galeano: "*tenhamos a certeza que nós somos o que fazemos para transformar o que somos*"

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ALMEIDA, M. H. T. de. Difícil caminho: sindicatos e política na construção da democracia. In: G. O'Donnell & F. W. Reis (orgs.). *A democracia no Brasil, dilemas e perspectivas*. São Paulo, Vértice. 1988.

ALMEIDA, M. Hermínia T. de. (1975), "O sindicalismo no Brasil: novos problemas, velhas estruturas"¸ *Debate & Crítica*, n.º 6: 49-74.

_____. (1981), "Tendências Recentes da Negociação Coletiva no Brasil", *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 24 (2):161-89.

_____. (1984), "O sindicalismo brasileiro entre a conservação e a mudança". in Almeida, M. & Sorj, B. (Org), Sociedade e política no Brasil pós-64. 2º edição. Brasiliense, São Paulo. p: 191 - 214.

ALVIM, Rosilene. (1997), A sedução da cidade: os operários-camponeses e a fábrica dos Lundgren. Rio de Janeiro, Graphia.

ANTUNES, Ricardo. (1988), Classe operária, sindicatos e partidos no Brasil (um estudo sobre consciência de classe: da revolução de 30 à Aliança Nacional Libertadora). São Paulo, Cortez.

_____. (1992), A rebeldia do trabalho. O confronto operário no ABC paulista: as greves de 1978/80. Campinas, Edunicamp.

_____. (1995), "Dimensões da crise contemporânea do sindicalismo: impasses e desafios", in *Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho.* São Paulo, Cortez, p. 57-72.

_____. (1995), "O Novo Sindicalismo no Brasil". Campinas, Pontes.

Antunes, Ricardo& NOGUEIRA, Arnaldo. (1981), *O Que São Comissões de Fábrica*. São Paulo, Brasiliense.

BEYNON, H. (1995a), "A destruição da classe operária inglesa?", *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* 27; 5-17.

BLASS, L. M. da Silva. (1999), "Novo sindicalismo: Persistência e descontinuidade", in Iram Jácome Rodrigues (Org) O novo sindicalismo vinte anos depois. Petrópolis, Vozes.

BOITO, Armando Jr. (1991a), "O Sindicalismo de Estado no Brasil: uma análise crítica da estrutura sindical no Brasil". Campinas, Ed da UNICAMP.

_____. (1991b), "Reforma e persistência da estrutura sindical", in. A Boito jr. (org), O *sindicalismo brasileiro nos anos 80.* Rio de Janeiro, Paz e Terra, p. 43-91.

CASTORIADES, C. (1985), 'Introdução: a questão da história do movimento operário", in *A Experiência do movimento operário*. São Paulo, Brasiliense.

DEBERT, Guita Grin. (1998), "A antropologia e os estudo dos grupos e das categorias de idade" in. Myrian M. Lins de Barros (Org.) *Velhice ou terceira idade? Estudos antropológicos sobre identidade, memória e política*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas ed. p. 49-68.

ERICKSON, K. Paul. (1979), Sindicalismo no processo político no Brasil. São Paulo, Ed. Brasiliense.

FORTES, Alexandre. (1998), Da solidariedade à assistência: estratégias organizativas e mutualidade no movimento operário de Porto Alegre na primeira metade do século XX. UNICAMP, (mimeo).

FÜCHTNER, Hans. (1980). Os sindicatos brasileiros: organização e função política. Rio de Janeiro, Edições Graal.

GOMES, A. Castro. (1992), *Trabalho e previdência: sessenta anos em debate*. Rio de Janeiro, CPDOC.

_____. (1988), *A invenção do trabalhismo*. São Paulo, Vértice/Revista dos Tribunais.

HOBSBAWM, Eric. (1981), *Os trabalhadores: estudo sobre a história do operariado*. Paz e Terra, Rio de Janeiro.

_____. (1987), Mundos do trabalho, 2ª Ed, Paz e Terra, Rio de Janeiro.

_____. (1998), "E. P. Thompson" in A. L. Negro & Sérgio Silva (orgs), Textos didáticos: E. P. Thompson. Campinas, nº 10, vol 2.

HUMPREY, Jonh. (1979), "Operários da indústria automobilística no Brasil: novas tendências no movimento trabalhista", *CEBRAP,* 23: 81-163.

_____. (1982), "*Fazendo o "milagre": controle capitalista e luta operária na indústria automobilística brasileira"*. Petrópolis: Vozes/São Paulo: CEBRAP.

LEITE LOPES, J. Sérgio L. (1988), A tecelagem dos conflitos de classe na cidade das chaminés. Marco zero, UNB, MCT/CNPq. São Paulo. p.07-91.

MANGABEIRA, Wilma. (1993), *Os Dilemas do Novo Sindicalismo: democracia e política em Volta Redonda*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.

MARTINS, Heloísa H.T de S. (1979), *O Estado e a Burocratização do Sindicato no Brasil*. São Paulo, HUCITEC.

MATTOS, Marcelo B. (1996), "Novos e velhos sindicalismos no Rio de Janeiro". Orientador: Angela de Castro Gomes. Niterói: UFF. Tese de doutoramento (Doutorado em História).

MORAES, Evaristo de (1978). O problema do sindicato único no Brasil, 2ª Ed., São Paulo, Alfa Ômega.

MORAIS, Jorge V. de. (1993a), "Assistencialismo, 'burocracia' e novo sindicalismo, 1978-1989", Caderno CRH, 19:58-78.

MOREL, Regina & PESSANHA, Elina. (1991), Gerações operárias: rupturas e continuidades na experiência de metalúrgicos no Rio de Janeiro; in: Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 17. Out/91. ANPOCS/ Relume Dumará, São Paulo.

_____. & MANGABEIRA, W. (1994), "'Velho' e 'novo' sindicalismo e uso da justiça do trabalho: um estudo comparativo com trabalhadores da companhia siderúrgica nacional". DADOS, nº 37, vol 1. IUPERJ, Rio de Janeiro.

MOISÉS, J. Álvaro. (1980), Qual é a estratégia do novo sindicalismo?. Reunião do Grupo de Trabalho de Movimentos Laborais, Conselho Latino Americano de Ciências Sociais (CLACSO), México. (mimeo).

PEIXOTO, Clarice. (1998), "Entre o estigma e a compaixão e os termos classificatórios: velho, velhote, idoso, terceira idade..." in. Myrian M. Lins de Barros (Org.) *Velhice ou terceira idade? Estudos antropológicos sobre identidade, memória e política*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas ed. p. 69 - 84.

RAMALHO, J. Ricardo. (1989), O Estado patrão e luta operária: o caso FNM. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

_____. (1999), Trabalho e sindicato em tempo de reestruturação produtiva. (mimeo).

REZENDE, Antônio P. (1982), "Aspectos do movimento operário em Pernambuco: 1914-1920", in Revista do Arquivo Histórico do Movimernto Operário Brasileiro, nº 02, São Paulo, Livraria Editora Ciências Humanas.

_____. (1981), "A classe operária em Pernambuco: cooptação e resistência (1900/1922). Tese de Mestrado. UNICAMP.

RODRIGUES, Leôncio M. (1981a), "O PCB: dirigentes e a organização", in B. Fausto.(org). *História Geral da Civilização Brasileira: sociedade e política-1930-1964.* São Paulo, DIFEL, p 129-38, p 508-60.

_____. (1981b), "Sindicalismo e classe operária 1930-1964", in B. Fausto (org). *História Geral da Civilização Brasileira: sociedade e política-1930-1964*. São Paulo, DIFEL, p 129-38, p 508-60.

_____. (1991), "As tendências políticas nas formação das centrais sindicais", in A. Boito Jr. (org). O *sindicalismo brasileiro nos anos 80.* Rio de Janeiro, Paz e Terra, p. 11-42.

_____. (1966), Conflito industrial e sindicalismo no Brasil, São Paulo, DIFEL.

RODRIGUES, J. Albertino. (1968), *Sindicato e desenvolvimento no brasil,* São Paulo, DIFEL.

RODRIGUES, Iram Jácome. (1990), *Comissão de fábrica e trabalhadores na indústria*. Rio de Janeiro: FASE/São Paulo: Cortez.

_____. (1991), "As comissões de empresa e o movimento sindical", in A. Boito Jr. (org), *O sindicalismo brasileiro nos anos 80,* Rio de Janeiro, Paz e Terra, p.137-70.

SAES, Décio. (1981), "Classe média e política no Brasil", in B. Fausto (org). *História Geral da Civilização Brasileira: sociedade e política-1930-1964.* São Paulo, DIFEL, p 447 - 507.

SANTANA, Marco Aurélio. (1999a), "Política e história em disputa: o 'novo sindicalismo' e a idéia da ruptura com o passado", in Iram Jácome Rodrigues (Org) O novo sindicalismo vinte anos depois. Petrópolis, Vozes.

_____. (1999b), Entre a ruptura e a continuidade: visões da história do movimento sindical brasileiro. Revista Brasileira de Ciências Sociais, ANPOCS, Nº 41, Vol. 14, São Paulo, outubro de 1999.

SILVA, Sérgio. (1998), "Thompson, Marx, os marxistas e os outros", in A. L. Negro & Sérgio Silva (orgs), Textos didáticos: E. P. Thompson. Campinas, nº 10, vol 2.

SIMÕES, Júlio A. (1998), "A maior categoria do país: o aposentado como ator político" in. Myrian M. Lins de Barros (Org.) *Velhice ou terceira idade? Estudos antropológicos sobre identidade, memória e política*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas ed. p. 07-34.

STUCCHI, Deborah. (1998), "O curso da vida no contexto da lógica empresarial: juventude, maturidade e produtividade na definição da pré-aposentadoria" in. Myrian M. Lins de Barros (Org.) *Velhice ou terceira idade? Estudos antropológicos sobre identidade, memória e política*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas ed. p.35-46.

THOMPSON, E.P. (1987). A formação da classe operária inglesa Tomo I: a arvore da liberdade. p. 9-14; Tomo II: a maldição de Adão. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2º Edição.

VIANNA, L. Werneck. (1976), *Liberalismo e sindicato no brasil.* Rio de Janeiro, Paz e Terra.

_____. (1983) "A classe operária e a abertura". São Paulo, CEFIRA.

WEFFORT, Francisco C. (1972), *Participação e conflito industrial: Contagem e Osasco, 1968.* São Paulo, CEBRAP (mimeo).

_____. (1980). O populismo na política brasileira. Rio de Janeiro - RJ, Paz e Terra.

WERNER, H. Pignatari. (1981), Raízes do movimento operário em Osasco. São Paulo - SP, Cortez Editora.

Sobre o período mutualista e a organização de caixas de auxílio mútuo no Rio Grande do Sul e em Pernambuco, ver os trabalhos dos seguintes historiadores (FORTES, 1998; REZENDE, 1981 e 1982; SOUTO, 1999).

Jornal do Brasil, 10.07.2001. Secção Economia. *De que Economia falamos***?** Pag.23

Instituto de Pesquisas Aplicadas: TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 725 *Comunidade Solidária: uma Alternativa aos Fundos Sociais,* LuisFernando de Lara Resende. Brasília, maio de 2000

Referencias complementares

ANTUNES, R. *Os sentidos do trabalho:* ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo, Boitempo. 2000.

BERNARD, E. Labour and Politics in the US and Canada. In: Hecker, S. & Hallock, M. (eds.) *Labour in Global Economy*: Perspective from US and Canada. University of Oregon. Eugene -Oregon. 1991. p. 35-43.

BOITO Jr., Armando et al. *O sindicalismo brasileiro nos anos 80*. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 1991.

BOYER, Robert. Capital-labour relations in OCDE countries: from the fordist golden age to contrasted nacional trajectories. in: *Capital, the State and Labour: a global perspective*. United NationsUniversity Press. 1995

CACCIAMALLI. Globalização e processo de informalidade. *Economia e Sociedade*, 14, p. 153-174, jun. 2000.

CARVALHO NETO, Antônio. *Relações de trabalho e negociação coletiva na virada do milênio*. Petrópolis: Vozes, 2001.

CASTEL. Robert. *Les metamorphoses de la question sociale. Une crhonique du salariat*. Paris. Fayard. 1995.

CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001

CAMPOLIETI M.; RIDDELL C. & SLINN S. *Certification Delay under elections and Card-check Procedures:* Empirical Evidence from Canada – 1987-1998. mimeo. University of Toronto. 2005. [

CHAYKOWSKI, R. Collective Bargaining Structure, Process, and Inovation. In: Gunderson M. et al. (eds). *Union-Management Relations in Canada*. Pearson Education Canada Inc. Toronto. 2005. p. 257-291

CHEIBUB, Zairo B. Reforma administrativa e relações de trabalho no setor público. RBCS. v. 15, n. 43. jun., 2000.

CHESNAIS, F. *La mondialisation du capital*. Paris: Syros. 1993.

COMIN, Álvaro Augusto. A experiência de organização das centrais sindicais no Brasil. In Mattoso et al. *O mundo do trabalho:* crise e mudança no final do século. São Paulo, Scritta. 1994.

CORIAT, B. *El taller y el robot*: ensayos sobre el fordismo y la producción en masa en la era de la electrónica. Mexico/Madrid, Siglo Veintiuno. 1992.

_____. *Pensar al revés*: trabajo y organización en la empresa japonesa. Mexico/Madrid, Siglo Veintiuno. 1992a.

COSTA, M. da S. O sistema de relações de trabalho no Brasil: alguns traços históricos e sua precarização atual. In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 20, n. 59, p. 11-131, out. 2005.

DAÜBELR, W. Relações de trabalho no final do século XX, uma sinopse das tendências atuais nos países industrializados. In: *O mundo do trabalho*. Crise e mudança no final do século. São Paulo: Scritta, 1994.

DEDDECA C. S. & MONTAGNER, P. Flexibilidade produtiva e das relações de trabalho: considerações sobre o caso brasileiro. Texto para discussão (29). Campinas. Instituto de Economia da UNICAMP. out. 1993.

DEDECCA, Claudio S. Anos 1990: A estabilidade com desigualdade. In: SANTANA, M. & RAMALHO, J. (orgs.). *Além da fábrica*: Trabalhadores, sindicatos e a nova questão social. Boitempo, São Paulo, 2003. p. 109-139.

_____. Racionalização econômica e heterogeneidade nas relações e nos mercados de trabalho no capitalismo avançado. In: *Crise e trabalho no Brasil*. São Paulo: Scritta, 1997.

DICKINSON, H. Work and Unemployment as Social Issues. In: BOLARIA, S. *Social Issues and Contraditions in Canadian Society*. University of Saskatchewan Press. 1991. p. 264-297.

DIEESE. O comportamento das negociações coletivas de trabalho nos anos 90 – 1993 – 1996. Boletim n. 15. 1999.

DIEESE. Balanço das negociações salariais em 1998". Boletim DIEESE – Estudos e Pesquisa. 1999a.

DIEESE. Encargos sociais no Brasil – Conceito, magnitude e reflexos no emprego. *Pesquisa DIEESE* n. 12. São Paulo. 1997.

FREYSSENET, Jacques. Mudanças tecnológicas e relações profissionais: experiências sindicais na Europa Ocidental. In: DIEESE (org.). *Emprego e desenvolvimento tecnológico*: Brasil e contexto internacional. São Paulo. 1998.

FROST, A. & TARAS, D. Understanding the Unionization Decision. In: Gunderson M. et al. (eds.). *Union-Management Relations in Canada*. Pearson Education Canada Inc. Toronto. 2005.

FUDGE, J. & TUCKER, E. Law, Industrial Relations, and the State. Pluralism or Fragmentation. The Twentieth Century Employment Law Regime in Canada. Labour/Le Travail 46 (fall). 2000. p. 251-306.

FUDGE, J. & VOSKO, L. Gender, Segmentation and the Standard Employment Relationship in Canadian Labour Law, Legislation and Policy. In: Economic and Industrial Democracy v. 22, 2001. p. 271-310.

FUDGE, J & VOSKO, L. By Whose Standard? Reregulating the Canadian Labour Market. In: Economic and Industrial Democracy. v. 22, 2001a. p. 327-356

FURTADO, C. *O capitalismo global*. 5. ed. Paz e Terra. 2001.

GALLABUZI, G. Racializing the Division of Labour: Neo-liberal Restructuring and the Economic Segregation of Canada's Racialized Groups. In: STANFORD, J. & VOSKO, L. (ed.). *Challenging the Market*: The Struggle to Regulate Work and Income. McGill-Queen's University Press. 1994. p. 175-203.

HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1994.

JACKSON R. Collective Bargaining Legislation in Canada. In: Gunderson M. *et al.* (eds.). *Union-Management Relations in Canada*. Pearson Education Canada Inc. Toronto, 2005.

JACKSON A. *Working and Labour in Canada: Critical Issues*. Canadian Scholars Press. Toronto, 2005.

JENSON, J.; MAHON, R.; PHILLIPS, S. No Minor Matter: The Political Economy of Childcare in Canada. In: CLEMENT, W. & VOSKO, L. (eds.) *Changing Canada: political economy as transformation*. McGill-Queen's University Press. Montreal and Kingston. 2003.

KREIN, J. D. Reforma no sistema de relações de trabalho no Brasil. In: DIEESE (org.) *Emprego e desenvolvimento tecnológico.* São Paulo, Dieese/Cesit/Unicamp. 1999.

MARX, K. O capital. São Paulo, Nova Cultural, v. 1 e 2. 1988. Coleção os Economistas.

MATTOSO, J. *A desordem do trabalho*. São Paulo: Scritta, 1996.

_____. *O Brasil desempregado*. São Paulo: Editora Perseu Abramo. 1999.

Mészaros, István. Para além do capital. São Paulo:Boitempo Editorial, 2002

MEDEIROS, C. A. Contrato coletivo e mercado de trabalho no Brasil. In: J. Mattoso et al. *O mundo do trabalho*: crise e mudança no final do século. São Paulo: Scritta, 1994.

NORONHA, E. A explosão das greves na década de 80. In: BOITO Jr. (org.). *O sindicalismo brasileiro nos anos 80.* São Paulo: Paz e Terra. 1991.

_____, Eduardo. *O modelo legislado de relações de trabalho e seus espaços normativos*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo. Mimeo. 1998.

OLIVEIRA, C. A. B. de. Contrato coletivo e relações de trabalho no Brasil. In: MATTOSO, J. et al. *O mundo do trabalho*: crise e mudança no final do século. São Paulo: Scritta. 1994.

PORTES, A. & CASTELLS, M. World underneath: the origins, dynamics, and effects of the informal economy. In: PORTES, Alejandro; CASTELLS, Manuel & BENTON, Lauren (org.). *The Informal Economy*. The John Hopkins University Press. Baltimore and London. 1989.

PRZEWORSKI, A. *Capitalism and social democracy*. Cambridge University Press. 1985.

RODRIGUES, I. & RAMALHO, J. Sindicalismo na Inglaterra e no Brasil: estratégias diante das novas formas de gestão da produção. In: São Paulo em Perspectiva. v. 12 n 1. jan./mar. 1998.

SABADINI, M. S. & NAKATANI, P. Desestruturação e informalidade do mercado de trabalho no Brasil. *Revista Venezolana de Conyuntura*, 2, jul./dez. 2002.

STANFORD, J. & VOSKO, L. Regulating Work and Income. In: STANFORD, J. & VOSKO, L. (ed.). *Challenging the Market*: The Struggle to Regulate Work and Income. McGill-Queen's University Press. 2004.

TARAS, D.; PONAK, A.. & GUNDERSON, M. Introdution to Canadian Industrial Relations. In: Gunderson M. et al. (eds.). *Union-Management Relations in Canada*. Pearson Education Canada Inc. Toronto. 2005.

TEZANOS. José F. *La democracia post-liberal.*Madrid: Editorial Sistema, 1996.

ANEXO

SITUAÇÃO DO EMPREGO E DA RENDA NO BRASIL NO PERÍODO RECENTE. SÍNTESE DO COMPORTAMENTO DO MERCADO DE TRABALHO FORMAL BRASIL – BALANÇO DO ANO DE 2008

Emprego

De acordo com o CAGED – Cadastro geral de Emprego e Desemprego do Ministério do Trabalho e Emprego, foram gerados 1.452.204 empregos no ano de 2008, o que representou um crescimento de 5,01% no estoque de assalariados "celetistas" (que são registrados de acordo com a Consolidação das Leis Trabalhistas do Brasil) tomando como referência o mês dezembro de 2007. Em termos absolutos, este foi o terceiro melhor resultado da série do CAGED, superado apenas pelos ocorridos nos anos de 2007 (1.617.392 postos) e 2004 (1.523.276 postos).

O desempenho mais modesto em 2008 comparativamente aos registrados nos referidos anos, reflete os efeitos negativos da crise financeira internacional sobre o mercado de trabalho, vislumbrados no mês de outubro e confirmados nos meses de novembro e dezembro.

No mês de dezembro de 2008, verificou-se uma redução de 654.946 postos de trabalho ou declínio de 2,11%, tomando como referência o estoque do mês anterior. Tradicionalmente, os dados do CAGED evidenciam uma marcada sazonalidade negativa (entressafra agrícola, término do ciclo escolar,esgotamento da bolha de consumo no final do ano, fatores climáticos) no mês de dezembro, que permeia quase todos os subsetores de atividade econômica e Unidades da Federação.

Para se ter uma idéia dos impactos da crise atual, do ponto de vista do setor industrial no Estado de São Paulo, o mais dinâmico do país, o mais recente dado divulgado pela Federação das Indústrias do Estado de São a Paulo – FIESP (http://www.fiesp.com.br/) revela que a crise financeira internacional causou o corte de aproximadamente 200 mil vagas na indústria paulista até fevereiro de 2009. Segundo analistas da FIESP, *"os números mostram que, nos últimos cinco meses, cerca de 10% da força produtiva da indústria de São Paulo perdeu emprego, quando a média histórica para o período é de uma queda de 1,5%"*.

Respostas do poder público a partir da Economia Social e Solidária

A economia solidária, implementada com base nas diretrizes da Secretaria nacional de Economia Solidária – SENAES, do Ministério do Trabalho e Emprego vem recebendo, nos últimos anos e, sobretudo, a partir de 2007/2008, crescente apoio de governos municipais e estaduais.

O número de programas de economia solidária tem aumentado, com destaque para os bancos do povo, empreendedorismo popular solidário, capacitação, centros populares de comercialização etc. Fruto do intercâmbio dessas iniciativas, existe hoje um movimento de articulação dos gestores públicos para promover troca de experiências e o fortalecimento das políticas públicas de economia solidária. Informações detalhadas de cada programa, além de um banco de dados que contempla o Atlas da Economia Solidária no Brasil, pode ser encontrado em www.mte.gov.br e também no portal do OIBESCOOP.

Leandro Pereira Morais
OIBESCOOP

INFORME DIAGNÓSTICO NACIONAL DE CHILE

CLAVES PARA UN DESARROLLO CON EQUIDAD EN AMÉRICA LATINA – EL CASO DE CHILE

Por
Mario Radrigán (Coordinador)
Cristina Barría
Luis Hernández
Andrés Lagarrigue
Programa Interdisciplinario de Estudios Asociativos – PRO-ASOCIA
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Chile

1. SITUACIÓN GENERAL DEL EMPLEO Y RELACIONES LABORALES EN EL PAÍS

1.1. ANTECEDENTES GENERALES SOBRE LA LEGISLACIÓN LABORAL

Para comprender la evolución y trayectoria del marco normativo laboral en Chile, en las últimas cuatro décadas, bien vale la pena comenzar por categorizar al menos las cuatro principales etapas que le caracterizan, a saber[1]:

a) Legislación proteccionista: hasta 1973
b) Desregulación de facto con legislación proteccionista: periodo 1973-1978
c) Reformas y desregulación laboral: período 1978-1989
d) Democracia, equilibrio y flexibilidad: 1990 en adelante

A continuación expondremos brevemente cada uno de estos periodos, haciendo la salvedad de que las consideraciones específicas sobre el sector sindical serán abordadas con mayor detalle en apartado posterior:

a. Legislación proteccionista

Este periodo, que dura hasta el año 1973, se caracteriza por la influencia ejercida por la ideología de que la legislación laboral debía imponerse al mercado para cautelar los intereses de los trabajadores, quienes de forma inequívoca se encontrarían en desventaja respecto de sus empleadores.

1. Esta cronología fue tomada de "La legislación laboral, y el mercado del trabajo en Chile: 1975-2000" de Alejandra Mizala y Pilar Romaguera (2000).

De este modo, durante esta etapa se pudo observar trabas para el despido de trabajadores, a través de mecanismos como las elevadas indemnizaciones y el control de la oferta laboral por medio de la exigencia de carnés y privilegios para algunos gremios específicos, todo lo cual se vería apoyado por la introducción, en 1966, de la "ley de inamovilidad"(16.455) que prohibió los despidos sin causa justificada.

En el contexto de la legislación proteccionista, además se favorecía la sindicalización, garantías para los trabajadores frente a situaciones de huelga, y los mecanismos de negociación colectiva, los cuales actuaban, por ejemplo, sobre la definición de los salarios en el sector privado, debiendo los empleadores que no negociaran de modo colectivo, asumir los reajustes de remuneraciones que eran definidos para el sector público a través de decretos de ley.

b. Desregulación de facto con legislación proteccionista

Luego del Golpe Militar de 1973 y el establecimiento de la Dictadura Militar, hasta el año 1978, el mercado laboral en Chile fue el único – que a diferencia de otros como el mercado de suelos- no sufrió una radical desregulación y liberalización.

Sin embargo, y a pesar de conservarse el marco normativo proteccionista del que destaca la "Ley de Inamovilidad", durante este periodo existió una fuerte represión política al sindicalismo y a sus dirigentes, restringiendo o suprimiendo en los hechos su accionar, prohibiéndose además la negociación colectiva suprimiendo, por tanto, toda alternativa de huelga legal.

Así mismo, se hicieron cotidianas las prácticas que contribuyeron a la desregulación *de facto* de mercado laboral, con el aumento masivo de despidos causados por la incorporación de nuevas variables a los causales de despido justificado, y luego, las restringidas oportunidades de los trabajadores por acceder a un juicio y exigir el pago de las indemnizaciones.

c. Reformas y desregulación laboral (1978-89)

A partir del año 1978, recién se produce la desregulación formal – y no solo *de facto*- del mercado laboral, con la modificación de la "Ley de Inamovilidad". Entre otras cosas, cabe destacar la liberalización de la oferta laboral por medio de la eliminación del sistema de carnés que restringía el número de trabajadores dedicados a rubros específicos, y el retroceso de la influencia del gobierno en materia de definición de los salarios.

Por otra parte, con el Decreto de Ley 2.200 del año 1978 también se transparentaron las prácticas de despidos sistemáticos, permitiendo legalmente a los empleadores desahu-

ciar sin presentación de justificación ni posibilidad de apelación por parte del empleado. A pesar de lo anterior, se definió una indemnización a favor del trabajador equivalente a un mes por año de sueldo. Este beneficio se redujo el año 1981 con la ley 18.618 que estableció un tope de 5 años para la definición de esta indemnización. Con respecto a los despidos se mantuvieron las causales, eliminándose en diciembre de 1984 con la ley 18.372 las *"necesidades de la empresa"*, término ambiguo que otorgaba excesiva flexibilidad a los empleadores para exponer las causales de los despidos que efectuaban.

Por último, cabe destacar que en este periodo se restauraron las posibilidades de la actividad sindical y la negociación colectiva, solo que en condiciones mucho mas restrictivas respecto de las que existieron hasta el año 1973.

d. Democracia, equilibrio y flexibilidad (1990 a la fecha)

Si bien, en el período anterior se logro avanzar en temas de actividad sindical y negociación colectiva, a partir de 1990 con el regreso a la democracia resultaba evidente que los trabajadores aún presentaban una seria desventaja para la negociación dada las posibilidades del empleador de reemplazar a los huelguistas o de desahuciarlos sin expresión de causa. Es por esto que se buscaron alternativas para corregir este fuerte desnivel entre el poder negociador de empleados y empleadores sin perjudicar por eso la flexibilidad y dinamismo que había logrado imprimir el Gobierno Militar al mercado laboral.

A partir de la ley 19.010, se comenzó a requerir que todo despido sea justificado, aunque la flexibilidad de los empleadores para ajustar la cantidad de trabajadores frente a diversas situaciones se mantuvo. En el sistema de indemnizaciones se subió de 5 a 11 años el tope de años a ser considerados en estas.

A los sindicatos y en general a los diversos mecanismos de negociación colectiva se les atribuyeron mayores posibilidades de acción. En el caso de los primeros, se mantuvo la afiliación voluntaria que existía para los sindicatos del período anterior, pero se disminuyó el quórum requerido para el funcionamiento, a diferencia de la legislación antecesora se permitió llevar la negociación más allá de las empresas individualmente, y se abrió la posibilidad de conformar temporalmente sindicatos en cualquier área de actividad, lo cual no era posible en la etapa anterior afectando sobre todo a los trabajadores temporeros en el agro.

Finalmente, cabe destacar que en este periodo la legislación laboral ha buscado optimizar y agilizar la resolución de conflictos al interior de las empresas mediante la inclusión de dos nuevos mecanismos de negociación que se suman al de la huelga: la mediación y el arbitraje.

1.2. ANTECEDENTES GENERALES SOBRE LA SITUACIÓN DEL EMPLEO EN LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS

Antes de introducirse en los aspectos generales que han caracterizado la situación del empleo en Chile, durante los últimos 10 años, es necesario comenzar por explicitar la fuerte crisis económica que afrontó el país a partir del año 1998[2], impactando fuertemente todos los sectores de la economía, y por cierto el del mercado laboral.

En el periodo anterior a la crisis, entre los años 1990 y 1996 la tasa promedio de desempleo correspondió al 6,9%, sin embargo durante el año 1999, producto de esta crisis el desempleo alcanzo el 10,1% promedio anual.

Ya hacia el año 2000, donde se registra un importante repunte en las cifras macroeconómicas del país, no se puede observar –contra los pronósticos – igual recuperación del mercado laboral, alcanzando este tasas de desempleo de un 9,7%. Más aún, algunos autores llaman a analizar estas cifras con sospecha, ya que estarían considerados en estos resultados, programas de empleo de emergencia de carácter temporal, con lo cual las tasas reales pudieron ser aun menos auspiciosas.

Como fuese, la situación del empleo se mantendría de forma similar, bordeando el 10% de desempleo, para presentar una mejoría recién en el año 2005, sin recuperarse hasta la fecha las condiciones positivas que existieron hasta el año 1998.

Para el año 2006 estas cifras se encontraron en un 7,8%, resultando el año 2007 un 7,1% acompañado por un aumento en la fuerza de trabajo de un 2,1%. Este repunte se dio presentando, no obstante, un fuerte desequilibrio entre la situación del empleo femenino (8,6% de desocupación) y el empleo masculino (6,3% de desocupación).

1.3. SITUACIÓN GENERAL EL SECTOR SINDICAL

En Chile, igual que en otros países de América Latina que presentaron dictaduras militares, el retorno a la democracia significó un aumento de las expectativas y oportunidades del sindicalismo en el país.

De esta forma, en un ámbito más propicio para el surgimiento de organizaciones de este tipo, se puede observar en los últimos años un aumento en la conformación de sindicatos.

De hecho, durante los años posteriores al retorno de la democracia, y con especial claridad el año 1992 se observa un brusco aumento en la cantidad de sindicatos, comen-

2. La nombrada "crisis asiática".

Cuadro 1
Cifras generales de la evolución del movimiento sindical en Chile

Año	Cantidad de Sindicatos Vigentes Activos	Población Afiliada a Sindicatos Vigentes Activos	Total Fuerza de Trabajo Ocupada	Tasa de Sindicalización [Pob. Afiliada / F.T. Ocupada]	Fuerza de Trabajo Ocupada con potencial de sindicalización	Tasa de Sindicalización [Pob. Afiliada / F.T. Ocup.	Población Afiliada a Sind. Trabajadores Dependientes	Fuerza de Trabajo Asalariada sector privado	Tasa de Sindicalización [Pob.Afil. Dep. / F.T. Asal.
1990	**	606.812	4.525.530	13,4	3.745.599	16,2	515.825	2.692.459	19,2
1991	7.707	701.355	4.630.670	15,1	3.862.016	18,2	586.716	2.765.416	21,2
1992	8.323	724.065	4.877.430	14,8	4.054.999	17,9	602.435	2.909.679	20,7
1993	7.974	684.361	5.109.290	13,4	4.280.082	16,0	569.066	3.067.602	18,6
1994	7.891	661.966	5.122.760	12,9	4.305.265	15,4	547.862	3.038.135	18,0
1995	7.505	637.570	5.174.410	12,3	4.364.825	14,6	518.094	3.100.665	16,7
1996	7.476	655.597	5.298.680	12,4	4.525.632	14,5	531.195	3.243.452	16,4
1997	7.446	617.761	5.380.190	11,5	4.643.794	13,3	501.386	3.350.654	15,0
1998	7.439	611.535	5.432.350	11,3	4.657.376	13,1	489.957	3.276.276	15,0
1999	7.057	579.996	5.404.480	10,7	4.552.804	12,7	463.071	3.192.874	14,5
2000	7.659	595.495	5.381.460	11,1	4.528.339	13,2	467.835	3.170.319	14,8
2001	7.410	599.610	5.479.390	10,9	4.631.937	12,9	466.138	3.187.987	14,6
2002	8.149	618.930	5.531.260	11,2	4.723.018	13,1	481.749	3.253.178	14,8
2003	8.967	669.507	5.675.130	11,8	4.849.564	13,8	519.687	3.326.674	15,6
2004	9.416	680.351	5.862.900	11,6	4.979.719	13,7	533.175	3.423.609	15,6
2005	9.148	676.368	5.904.999	11,5	5.054.172	13,4	539.326	3.581.293	15,1
2006	9.424	703.706	6.410.982	11,0	5.477.846	12,8	568.856	3.933.474	14,5
2007	9.365	724.606	6.567.241	11,0	5.622.264	12,9	607.190	4.099.492	14,8

zando luego un progresivo descenso hasta desembocar el año 1999 de forma coincidente con la crisis ya mencionada, en la cifra más baja del periodo democrático correspondiente a 7,057 sindicatos.

Esto demuestra que pese a las expectativas, el periodo de la década de los 90´s no presentó un crecimiento sólido y estable del sindicalismo en el país.

Solo el año 2002 con 8.149 sindicatos, se vuelve a observar un contundente repunte para ir aumentando – aunque de manera fluctuante como puede observarse en la tabla – hasta el año 2007 en que alcanza las 9.365, siendo sin embargo el año 2006 cuando se contó con un mayor volumen de sindicatos (9.424)

Sin embargo el nivel de afiliación a éstos se mantiene indiferente a la cifras anteriormente mencionadas, incluso mostrando desde el año 1990 una tendencia a la baja de la tasa de afiliación, lo que hace suponer que el movimiento sindical en su conjunto se mantiene débil, y no ha existido más allá de la creación de nuevos sindicatos, un fortalecimiento de estos como actores relevantes para la ciudadanía y el mejoramiento de las condiciones laborales de los empleados.

Actualmente la tasa de sindicalización de la fuerza de trabajo ocupada susceptible de sindicalizarse alcanza un 12,9%, una cifra baja ante la cual cabe preguntarse la razón de que por un lado exista la proliferación de sindicatos y por otra parte la disminución de "sindicalizados". Algunos autores, a este fenómeno le atribuyen como causa el tratarse de un sector mal cohesionado en el que se dificultan las negociaciones colectivas y unificadas con los empleadores, lo cual sumado a la libertad de sindicalizaciones múltiples al interior de una misma empresa, promueve la división o generación de nuevos sindicatos, encarnando un proceso que tiende a la deserción de sus miembros y al surgimiento de los "free riders".

Aún así cabe mencionar que en el último periodo se ha dado una reaparición en términos mediáticos del movimiento sindical, y en especial de la minería y el área de la salud, a través de la prensa y actos públicos. En particular se trata de demandas específicas presentes en el universo de trabajadores, pero que a partir de los últimos dos años se ha logrado posicionar con especial protagonismo en los medios y la opinión pública.

1.4. SITUACIÓN GENERAL DE LOS SISTEMAS DE CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO

1.4.1. El rol del Estado en la generación de empleo

En este punto, es importante detenerse a revisar cual es la proyección actual del Estado respecto del mercado laboral para entender sus acciones e impacto sobre los sistemas de capacitación para el trabajo.

Producto de la fuerte crisis económica sufrida hacia el año 1997 en Chile, y el violento incremento para los años posteriores de la tasa de desempleo, el Estado chileno se vio impulsado a generar políticas y programas de empleo directo

Luego, con el repunte económico del país, estas políticas se volcaron hacia el apoyo indirecto a la generación de empleo por medio de la capacitación, incentivo a la contratación y la intermediación laboral, por mencionar solo algunos componentes.

De este modo el Estado ha generado durante los últimos 10 años una estructura dual de programas de apoyo al empleo; una activa de generación de empleo directo, y otra pasiva, de apoyo a la generación indirecta de empleo, especializándose las primeras en la situaciones de emergencias que pueden ser decretadas incluso a un nivel regional, y la segunda, a lo periodos de "tranquilidad" económica y laboral, orientadas al mejoramiento de las condiciones de empleabilidad de los trabajadores.

Sin embargo, y a pesar de que parece ser una canalización lógica de los esfuerzos que debe inyectar el Estado según la situación de desempleo que se enfrenta, existe la preocupación porque el origen dispar y diverso de los distintos componentes de la política publica destinada al empleo, conduzca al hecho de que estas permanezcan como un conglomerado de medidas no integradas entre sí.

Es en este contexto, y en especifico, dentro de lo que se denominan programas de empleo indirecto, que se concentra la capacitación laboral en Chile, y siguiendo la misma lógica, de extender por una parte programas de capacitación directos a los trabajadores, y por otra de generar incentivos necesario para que la empresa privada se vea impulsada a asumir este desafío.

1.4.2. Capacitación laboral

En términos generales, y como se menciona en el apartado anterior, se puede establecer que en Chile la capacitación para el trabajo, se lleva a cabo por medio de dos grandes estrategias; por una parte se tiene la capacitación en las mismas empresas, que es incentivada desde el estado a través de franquicias tributarias, y por otra parte los programas sociales de capacitación que aplica el gobierno de manera directa.

Además, cabe agregar que los beneficiarios de los programas de capacitación se pueden agrupar en tres segmentos, esto es; personas desempleadas o con empleo inestable, población adulta activa, y jóvenes durante la transición de la escuela al trabajo.

En Chile, el organismo encargado de liderar estos procesos de capacitación es el Servicio Nacional de Empleo y Capacitación – SENCE, el cual se define como un "organismo téc-

nico del Estado descentralizado del Estado que se relaciona con el gobierno a través del Ministerio del Trabajo"[3]

Este organismo tiene como uno de sus principales objetivos el de contribuir a mejorar las condiciones de empleabilidad de las personas y la competitividad de las empresas por medio de la ejecución de políticas públicas orientadas al mercado de la capacitación y empleo. Todo esto, guiado por la noción de formación permanente para los beneficiarios directos o indirectos.

Este objetivo, en términos concretos es materializado – como ya mencionábamos – de manera indirecta a través de la administración de un incentivo tributario que ofrece el estado a las empresas, para que estas capaciten a su personal, y por otra parte, y de manera directa, por medio de una acción subsidiaria basada en recursos públicos que permiten generar becas y programas de capacitación, enfocado sobre todo al segmento de la fuerza laboral, que dadas su condiciones de empleo no pueden acceder a la capacitación que se ofrece a través de las empresas y la franquicia tributaria.

Entre las instituciones que apoyan el primer mecanismo de "Franquicia Tributaria", se pueden encontrar los Organismos Técnicos Intermedios para Capacitación – OTIC - las cuales consisten en persona jurídicas sin fines de lucro, cuya función es prestar apoyo a las empresas en la promoción, organización y supervisión de los programas de capacitación y asistencia técnica orientados a la optimización de los recursos humanos y la capacitación de sus trabajadores.

Estas entidades sin embargo, no pueden prestar directamente capacitación a los empleados de las empresas que le están adheridas, y en este sentido su rol se restringe al de servir de puente de mediación entre las empresas y las organizaciones que efectivamente si pueden prestar servicios directos de formación.

Estas últimas, se refieren a los Organismos Técnicos de Capacitación – OTEC, los cuales para operar y realizar labores de capacitación, tienen que necesariamente estar certificados y autorizados por el Servicio Nacional de Empleo y Capacitación SENCE. Entre las instituciones que comúnmente hacen de OTEC podemos encontrar; universidades, institutos profesionales, centros de formación técnica, liceos técnico-profesionales, por nombrar solo algunos.

Las OTEC cumplen un rol fundamental en las dos estrategias de capacitación que se han mencionado, ya que pueden por una parte ser contratados por las empresas por medio de las OTIC (como también obtener contratos de forma directa) para ejecutar los programas de capacitación financiados por la franquicia tributaria SENCE correspondiente al

3. Página web www.sence.cl, revisada en agosto de 2008.

Cuadro 2
Cobertura Capacitación Laboral en Empresas – Chile por año

Región	Sist. Cap. en la Empresa Vía Fran. Trib. Trabajadores Capacitados (en Nº)					Relación Trabajadores Capacitados / Fuerza de Trabajo Ocupada (en %)				
	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005
I Tarapacá	20.920	23.192	23.773	20.001	20.980	14,3	15,3	15,2	13,0	11,8
II Antofagasta	61.925	56.406	51.599	58.092	54.703	38,9	35,1	30,3	33,5	29,7
III Atacama	16.328	17.462	18.213	15.804	18.381	16,1	16,8	17,1	14,6	14,8
IV Coquimbo	18.121	23.111	23.825	18.800	22.245	9,2	11,4	11,5	8,9	9,6
V Valparaíso	62.334	70.473	75.561	66.838	66.071	12,0	13,6	14,3	12,1	10,6
VI L. B. O'Higgins	32.300	43.073	31.786	28.505	34.965	11,4	15,3	10,8	9,7	11,2
VII Maule	33.740	34.602	31.423	25.002	23.716	10,6	10,7	9,6	7,2	6,4
VIII BioBio	63.562	70.204	75.957	74.022	78.392	10,0	10,8	11,4	11,0	10,6
IX Araucanía	24.000	26.295	18.419	20.764	2.3054	8,6	9,0	5,7	6,6	6,6
X Los Lagos	35.347	45.503	51.156	45.846	43.975	9,5	12,1	13,3	11,4	10,5
XI Aysén	2.656	2.987	3.754	2.774	4.789	6,9	7,6	9,2	6,6	11,1
XII Magallanes	7.748	9.870	10.567	12.565	9.976	12,7	15,8	16,1	19,9	14,7
XIII Metropolitana	377.099	423.692	450.171	467.738	492.717	15,9	17,9	18,7	18,5	18,2
Total	**756.080**	**846.870**	**866.204**	**856.751**	**893.964**	**13,8**	**15,3**	**15,3**	**14,6**	**14,1**

Fuente: OIT.

1% de su planilla anual de remuneraciones, o pueden en su defecto participar en la licitaciones para la aplicaciones de los programas sociales de capacitación financiados por medio de la acción subsidiaria del Estado.

Sobre la utilización de la franquicia SENCE en específico, preocupa constatar que existe un virtual estancamiento de la presencia y participación de la capacitación de la fuerza laboral, existiendo en algunos casos un disminución de las cifras porcentuales como se puede observar en el siguiente cuadro en el periodo 2001-2005.

También preocupa que el sistema a demostrado una debilidad en su estructura general de capacitación, consistente en que la estrategia de la "Franquicia Tributaria" tendería a excluir a los trabajadores independientes y a los empleados de microempresas, no pudiendo estos acceder a capacitación dada la limitación de los recurso posibles de destinar, o bien accediendo a capacitación subsidiada por el Estado pero poco pertinente a sus respectivos desempeños laborales.

Es por esto, que en los últimos años se han generado algunos reajustes que han llevado a la creación de un Fondo de Capacitación para Trabajadores Independientes y de Microempresas, al cual debiesen acceder aquellos trabajadores y empresas que tienden a ser excluidos.

1.4.3. Programas sociales de SENCE y otros mecanismos de capacitación

Ahora expondremos, aunque sea brevemente, los programas directos de capacitación que coordinan SENCE u otras instituciones estatales, como expresión de la acción subsidiaria del Estado en esta materia.

a. Programa Nacional de Becas (PNB)

A diferencia de lo que ocurre con las estrategias de capacitación ya expuestas, este componente de la agenda de SENCE apunta expresamente a mejorar la empleabilidad de la población desocupada.

Su forma de operar, consiste en proporcionar capacitaciones en oficio con énfasis en su aplicación práctica por medio de prácticas profesionales o proyectos comerciales de pequeña escala, según el beneficiario quiera insertarse al mercado laboral de forma dependiente o independiente respectivamente.

Los cursos, son licitados de manera pública, y como ya se ha mencionado, son las OTEC las que pueden postular para su diseño y ejecución. Además, y una vez que son adjudicados los cursos, aparecen los Centros de Postulación para Capacitaciones (CPC), los cuales deben apoyar el proceso asumiendo la selección y distribución de los postulantes a estos cursos.

b. Programas de capacitación para la mujer

Es importante mencionar, que existen también programas de capacitación que no son liderados por SENCE, sino que forman parte del programa de otras instituciones públicas. Entre ellos podemos encontrar el programa de "Habilitación Laboral para Mujeres Jóvenes del Chile Solidario" y el programa de "Desarrollo de Competencias Laborales para Mujeres". Estos proyectos, que tienen como destinatarias a las mujeres beneficiarias del Sistema Chile Califica, son ejecutados por el SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer) y PRODEMU (Fundación para la Promoción de la Mujer) respectivamente, imperando en ellos un enfoque de género para todas las etapas de la capacitación.

El primero, el programa de Habilitación Laboral para Mujeres Jóvenes del Programa Chile Solidario[4], fue diseñado el año 2003, y tiene por objetivo el promover los incentivos de sus beneficiarias por el trabajo remunerado, dotarlas de las herramientas necesarias para su inserción en el mercado laboral. En este caso, las capacitaciones al igual que en el Programa Nacional de Becas, son licitadas públicamente para ser ejecutadas por las OTEC.

El segundo, el programa de "Desarrollo de Competencias Laborales para Mujeres", persigue también la meta de la habilitación laboral de las mujeres, para lo cual combina dos procesos formativos complementarios; por una parte, desarrolla una instancia de generación de competencias generales (referidas principalmente a las capacidades de liderazgo y gestión), y por la otra, la generación de habilidades técnicas especificas, definidas según el área productiva que albergará el desarrollo laboral de la beneficiaria, ya sea de manera dependiente o independiente. En este caso, las capacitaciones son ejecutadas de manera directa por PRODEMU.

c. Programa de Formación Permanente, Chile Califica

Este programa es de carácter transversal y agrupa a los Ministerios del Trabajo y Previsión Social, Educación y Economía, junto a parte importante de sus servicios asociados. En términos generales, el objetivo de esta concertación de servicios públicos, apunta a lograr el acercamiento y articulación del área de educación y capacitación con el área de trabajo y productividad.

De modo más especifico, podemos mencionar entre sus metas, el mejorar la escolaridad de los trabajadores en Chile, extender la oferta y el acceso a la educación, mejorar la calidad de la capacitación y la formación en general, generar canales efectivo de información laboral, e implementar un sistema de evaluación y certificación de competencias laborales, por mencionar solo algunas.

4. Programa Nacional administrado por el Ministerio de Planificación y Cooperación. MIDEPLAN, orientada a la superación de la pobreza extrema.

Sin embargo, su principal objetivo, proyectado a largo plazo, consiste en procurar para los trabajadores trayectorias formativas y laborales complementarias combinando herramientas de capacitación técnica y profesional de acorde a la evolución de las estrategias de empleadores referidas a la generación de empleo.

Lo anterior, se basa en la consideración de que el programa debe ser capaz de hacerse cargo del contexto laboral que vive hoy el país y el mundo en general, tendiente a la flexibilización o en algunos casos a la desregulación. Es por esto, que las energías se concentran en promover para los trabajadores en el largo plazo, competencias laborales y condiciones de empleabilidad autónomas, que le permitan desempeñarse de manera eficiente dentro de las nuevas estructuras del mercado laboral.

2. ANTECEDENTES ESPECÍFICOS DE LOS PROGRAMAS PÚBLICOS Y PRIVADOS DE GENERACIÓN DE EMPLEO

El Gobierno de Chile ha aplicado el diseño progresivo de una Política Nacional de Empleo a contar del año 1998, en el contexto del inicio y desarrollo de lo que ha dio en llamar la Crisis Asiática. Lo anterior considerando que en parte importante de la década de los 90 las bajas cifras del desempleo en el país no habían obligado a generar una estrategia concreta en este ámbito.

Luego de pasado las consecuencias más graves de la Crisis Asiática en el país entre los años 2001 y 2002, y por ende sus consecuencias sobre el empleo, y aunque no se volvió a la tasas de desempleo de mediados de la década de los 90, se desactivaron una serie de planes y programas especiales de empleo, sentándose las bases de lo que es la Política Nacional de Empleo, que se caracteriza por los siguientes principios:

a) Se genera una distinción entre Programas Directos de Empleo y Programas de Empleo Indirectos. Los Programas Directos de Empleo se activan cuando las cifras nacionales de desempleo superar una determinada cifra (habitualmente sobre el 9% de desempleo), y significan el apoyo directo del estado en la creación de empleos ya sea a través de actuaciones públicas directas o en acuerdos diversos con el sector privado. Los Programas de Empleo Indirecto son permanentes en el tiempo (aunque pueden tener magnitudes distintas en diversos períodos), y se focalizan en grupos vulnerables o territorios que muestran porcentajes de desempleo superiores al promedio nacional y/o regional.
b) Se establece en la Subsecretaria del Trabajo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, la responsabilidad política directa de coordinación e impulso de los Programas Directos e Indirectos de Empleo.

c) Se promueve una coordinación intersectorial desde la Subsecretaria del Trabajo de los organismos públicos nacionales y de los Gobiernos Regionales, para impulsar la aplicación concreta de los diversos programas públicos de empleo.
d) Finalmente en la Política Nacional de Empleo tiene un rol fundamental la orientación de generación de mayores condiciones de empleabilidad de la población desempleada y subempleada, a través de políticas activas y directas de capacitación laboral, todo ello bajo la responsabilidad del Servicio Nacional de Empleo, SENCE.

Considerando todos estos antecedentes anteriormente expuestos, pasamos a describir los diversos planes programas de empleo actualmente existentes en Chile.

2.1. PLANES DE GENERACIÓN DE EMPLEO POR VÍA DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA

Una de las vías más directas para la generación de empleo en el país, corresponde a la activación y/o aceleración de diversos programas de inversión pública intensivas en mano de obra.

Para estos efectos desde el Ministerio del Trabajo y en coordinación con el Ministerio de Hacienda, se han activado programas de empleo a través de inversiones en obras públicas ejecutadas por los Ministerios de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo, Interior y Salud preferencialmente.

Durante el año 2009 a través de esta vía se ha llegado a un cifra cercana a los 200.000 empleos, con una duración promedio de estos de 3 a 4 meses, aunque un porcentaje significativo de ellos ha sido de más larga duración.

2.2. PROGRAMA DE EMPLEO DIRECTOS

a. Programa de Emergencia de Empleo de la Corporación Nacional Forestal, CONAF

Siendo Chile un país con una actividad forestal muy significativa, a través del organismo público que dice relación directa con esta actividad económica, como lo es CONAF, se ha promovido un programa especial de empleo, orientada al cuidado de áreas silvestres protegidas y parques nacionales, como también en actividades de prevención de incendios forestales.

b. Programa de Inversión en la Comunidad de la Subsecretaría del Trabajo

Este Programa se orienta a aquellas comunas con alto desempleo, y articula su ejecución a través de los Gobiernos Regionales y Provinciales, en coordinación con los Municipios,

que son los que por lo habitual desarrollan la ejecución de obras de interés comunitario y social priorizadas.

c. Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunitario de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, SUBDERE

Si bien este es un Programa permanente del Ministerio del Interior de Chile, a través de su Subsecretaría de Desarrollo Regional, SUBDERE, en el marco de los Programas de Empleo Directo, se priorizan las inversiones en comunas de alto desempleo en la realización de inversiones de mejoramiento urbano y equipamiento comunitario.

d. Programa de Generación de Microemprendimientos Indígenas Urbanos, de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI

Considerando las altas tasas de desempleo históricas de personas indígenas que viven en contextos urbanos, a contar del año 2008 se impulsa este Programa por parte de la CONADI, que involucra actividades de capacitación y asistencia técnica para el desarrollo de microemprendimientos, acompañados por un aporte de capital semilla.

e. Programa de Servicios Sociales, ejecutado en convenio con la Fundación Nacional de Superación de la Pobreza, FUNASUPO

Este programa ejecutado por la FUNASUPO, se concentra en el desarrollo de sus actividades en comunas con alto desempleo y a la vez con altos índices de pobreza. El programa tiene un componente de generación de empleos en actividades de servicios comunitarios en el ámbito de la salud, vivienda y educación, buscando a la vez potenciar la redes sociales a nivel local. Contempla también actividades de capacitación y formación para el trabajo, especialmente en el segmento juvenil de beneficiarios.

f. Programa de Microemprendimientos del Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS

Este Programa impulsado por FOSIS de forma histórica se concentra en períodos de alto desempleo, en comunas y localidades que tienen índices mayores de desempleo y que el promedio nacional, y corresponde concretamente a apoyos en capacitación, asistencia técnica y aportes de capital semilla, para emprendimientos que generen empleos o logren el mantenimiento de los ya existentes.

2.3. PROGRAMAS INDIRECTOS DE EMPLEO

a. Programa de Bonificación a la contratación de Mano de Obra en Empresas

Este programa corresponde a la bonificación del 40% del sueldo mínimo laboral (aproximadamente US$ 300) por un período de hasta cuatro meses, que se entrega a las empresas que contratan personas desempleadas e inscritas en las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral, OMIL.

b. Programa de Subsidio a la Contratación de Jóvenes de la Subsecretaria de Previsión Social

Este Programa gestionado por la Subsecretaria de Previsión Social, se concentra en respaldar el pago de las cotizaciones previsionales de los jóvenes hasta 25 años que son contratados por las empresas.

2.4. PROGRAMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL

A contar del año 2008, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile, a través de su Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE, a puesto en marcha un Programa denominado Sistema Integral de Gestión del Desempleo, que busca articular y potenciar a una red de las diversas instancias públicas de nivel nacional, regional, provincial y comunal, que dicen relación con la información e intermediación laboral, que tiene su punto de contacto con la gente a través de las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral, OMIL.

3. PANORAMA GENERAL DEL SECTOR DE ECONOMÍA SOCIAL[5] EN CADA PAÍS

A partir de los estudios realizados en el ámbito de la economía social para el caso de Chile, si bien pueden encontrarse diversos puntos de vista, hay un consenso acerca de la aún difusa introducción de un tipo consolidado de orgánica asociada a este sector. Al respecto, al realizar una revisión de su historia y marco socio político sobre el cual se

5. Es importante tener en cuenta que en Chile el concepto de "Economía Social" no tiene un uso frecuente por diversas circunstancias, siendo mucho más común la utilización de los conceptos "Tercer Sector" o "Economía Solidaria".

ha desenvuelto, existen diversas etapas en las cuales pareciese a ratos surgir una fortalecida economía social, mientras que en otros momentos se nos figura que desaparece del mapa social chileno. Del modo que sea, siempre este sector ha estado presente a lo largo de la historia del país, definiéndose etapas particulares para el desarrollo de la economía social en el país.

3.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Los antecedentes históricos asociados a la Economía Social en Chile, pueden ser clasificados en cinco períodos trascendentales, como lo plantea en su dimensión histórica el estudio comparativo internacional del sector sin fines de lucro, de la Universidad John Hopkins de los Estados Unidos, realizado el año 2005 por el Programa Interdisciplinario de Estudios Asociativos, Pro-Asocia, y que ha impulsado en y coordinado en Chile FOCUS y PNUD. En este se señala que la historia de la Economía Social en Chile tiene etapas que han estado marcadas por el impacto que ha tenido sobre ella diversos hechos políticos, económicos y socio-culturales que han marcado a nuestro país. De esto modo, se ha establecido como grandes periodos a considerar:

3.1.1. Orígenes e historia inicial: desde el período precolombino hasta 1810: esta etapa está dividida a su vez en dos grandes períodos: el período precolombino y el período de conquista y colonia (1536 hasta 1810)

Este periodo causaría en un primer momento cierta extrañeza en cuanto tomamos tiempos pre-coloniales para datar el inicio de la Economía Social en Chile. Sin embargo, esta data no es antojadiza, en cuanto sobre la relación establecida entre los pueblos indígenas, existe una estructura de organización bajo lógicas de la Economía Social, que se mantendrán a lo largo de la historia como sustento cultural dentro de nuestro país.

Estas mismas formas de organización, que por lo general se fomentan en el intercambio socio-económico, serán reproducidas ya sea internamente como externamente al momento de la conquista y colonización, modificándose con las nuevas consideraciones impuesta en cuanto a las relaciones políticas, militares y comerciales que se estructuran entre la colonia y la metrópoli en dicho período. De aquí se deriva un tercer elemento trascendental, como es la relación que se establece entre los conquistadores y los pueblos indígenas, que deriva en el mestizaje, principal factor identitario que conformará a la sociedad chilena posteriormente.

3.1.2. Etapa pre-industrial e inicios de la república: 1810 hasta 1851

Todo el primer periodo de colonización y ajuste a las nuevas configuraciones sociales que surgen producto del mestizaje, vendrán a tener su punto de culmine el año 1810,

fecha en la cual se constituye la primera Junta de Gobierno autónoma de la Corona Española. Si bien la independencia plena del país se consigue solo a contar del año 1818, la situación general de la sociedad ya ha cambiado a contar del año 1810, e incluso antes, fruto de las paulatinas manifestaciones por cambiar el modelo colonial imperante, lo cual se traduce en las ansias generalizadas de establecer un Estado-Nación independiente.

La fecha de término de esta 2º etapa, que corresponde al año 1851, aunque puede ser móvil y en alguna medida meramente referencial, marca dos fenómenos: primero el inicio del proceso incipiente de industrialización (apoyado fuertemente por el auge minero del actual Norte Chico), y en segundo lugar, en la consolidación definitiva del poder de grupos conservadores a cargo del Estado, luego de diversos intentos de mayores espacios de libertad, germen que marcará todo el período siguiente.

3.1.3. Período de Industrialización e inicios del Estado Benefactor (1851-1945)

El impulso logrado en la etapa anterior, permite el surgimiento de una visión renovada del Estado, enfocada a la necesidad de generar una participación social a través de canales organizativos de la sociedad, además de un fuerte rol de la Iglesia Católica en el país, hace que se desplieguen en este periodo la mayoría de las organizaciones propias de la sociedad civil, con excepción de lo que hoy se conoce como Organizaciones No Gubernamentales. (ONG). Durante estos periodos, además de las organizaciones de beneficencia, también surgen las agrupaciones que se movilizan por la normalización de derechos básicos, en especial en el ámbito laboral.

Pone término a este período el surgimiento de la acción social del Estado, que se concretiza en una serie de leyes sociales que se dictan el año 1924, dando inicio a un período políticamente agitado de la historia del país, el que coincide posteriormente con la Gran Depresión mundial.

3.1.4. Estado Benefactor y quiebre democrático (1945 a 1973)

Esta etapa tiene sus orígenes pocos años antes de la II Guerra Mundial, y tiene entre sus principales características la consolidación de un Estado fuertemente organizado, y cada vez con mayores atribuciones y realizaciones, que asume a la vez un rol central en el proceso final de industrialización del país.

En este cuadro general, una buena parte de las acciones de las organizaciones de la sociedad civil articulan su trabajo y propuestas en el marco de algún tipo de relación que se establece con el Estado, ya sea que ésta se desarrolle bajo una lógica de la colaboración, de la competencia o de abierto conflicto con la institucionalidad pública.

Durante este periodo, el Estado toma un rol protagónico en el quehacer de las organizaciones relacionadas a la Economía Social, existiendo por un lado un marco de promoción desde su legalidad, con reconocimiento jurídico de ellas, como también, supervisando su acción, lo cual pudiese traducirse a que las organizaciones pertenecientes a éste sector pasaron a funcionar como una institución estatal más.

Este se verifica, por ejemplo, en el carácter auxiliar que las fundaciones de beneficencia pasaron a tener respecto de la función social del Estado. De cualquier modo, en este nuevo período, si bien el Estado no pierde su gravitación como referencia institucional que articula el orden social vigente, gana en términos de la ampliación de su capacidad de intervención en las distintas esferas de la sociedad.

3.1.5. Etapa reciente: 1973 hasta la actualidad

Este período se inicia con un hito que significará la discontinuidad de la tradición democrática de nuestro país, el golpe de Estado efectuado por los fuerzas armadas de Chile rompe con el orden institucional tradicional, aunque otros quiebres democráticos (en 1891 y 1924-25), ya habían generado una ruptura en los procesos crecientes de organización y autonomía de la sociedad civil respecto del Estado.

Un segundo período se corresponde con el inicio de los años 90 hasta la actualidad, y está marcado por el retorno y a la democracia y la consolidación definitiva de un modelo de desarrollo económico- social. Claramente esta etapa reciente tiene facetas y consecuencias para la sociedad civil y sus organizaciones que son marcadamente diferentes a las etapas anteriores. Si bien pudiese hablarse aquí del surgimiento de una nueva etapa en la historia de la economía social, realizando una revisión en el marco jurídico, legal y dentro de las configuraciones socio-culturales, aún guarda relación con el período de Régimen Militar que existió en el país.

3.2. ANTECEDENTES LEGALES

Para cada una de las etapas anteriormente presentadas, existe un marco legal que las rige, amparado en las decisiones políticas estatales para desarrollo y fomento de la Economía Social en Chile. Sin embargo, para comprender más a cabalidad el contexto que hoy en día atraviesa este sector en el país, es que la revisión de la legalidad para cada etapa será vista de forma sintética, concentrándonos en lo que corresponde a la quinta etapa, donde el marco normativo que se estableció durante el Régimen Militar, continua en su gran mayoría hasta nuestros días, por lo que nos ha parecido interesante una revisión sobre este punto principalmente.

Desde el estudio comparativo internacional realizado en Chile para las organizaciones del sector no lucrativo, se plantean dos hipótesis con respecto a las variaciones que han

tenido la legalidad en torno al sector de economía social. Es así como se plantea que: En primer lugar se presenta una estrategia de modernización del Régimen Militar desde 1973 hasta el término de la década del ochenta, donde se llevan a cabo lo denominado como **modernizaciones de primera generación** y que tienen que ver con la aplicación de una serie de transformaciones tendientes a superar la crisis del Estado asistencial. Estas transformaciones constituyen el punto de inicio del modelo económico y social todavía vigente. Entre las modernizaciones de primera generación destacan las políticas de ajuste estructural, contracción y equilibrio del gasto público, desregulación de los mercados y de la actividad económica, liberalización de los sistemas financieros, privatización de empresas públicas, apertura externa, flexibilización laboral, estímulo de inversión extranjera, entre otros.

Luego se da paso a una segunda etapa durante la década de los noventa, y bajo los gobiernos de la concertación. La continuidad del modelo se expresa en la implementación de una serie de **transformaciones de segunda generación**. La **imagen objetivo** ha sido contar con un **modelo de Estado** que se ciña a los siguientes criterios: un Estado más pequeño y especializado, profesionalizado, técnico y eficiente, que actúe con una lógica económica estricta, diversificado en su oferta y con una creciente "privatización de la opción" en la demanda, que genere espacios cada vez más amplios para que el mercado actúe de modo autónomo bajo "necesarios" mecanismos de regulación.

Este conjunto de políticas que comenzaron siendo implementadas en la década de los ´70 bajo el Gobierno Militar, paradójicamente no han sido suplantadas durante los gobiernos democráticos, sino que ellos han sido instrumentaliza y profundizados. La continuidad de la política del Estado y el desarrollo de nuevas reformas tendientes a viabilizar el modelo, permiten identificar, al menos, los siguientes criterios permanentes y característicos del tipo de administración pública de los últimos 30 años:

- la búsqueda de estabilidad macroeconómica, liberalización, apertura externa de mercados y del debate siempre presente entre regulación y desregularización de la actividad económica bajo el supuesto que son los mercados los que se autorregularían,
- la reducción del gasto público, la mantención del superávit estructural, la disminución de la acción política del Estado en el ámbito económico y social, la privatización de las empresas estatales, la transferencia de funciones sociales al sector privado,
- las reformas laborales que, en su momento, derogaron las legislaciones protectoras que habían logrado décadas de lucha sindical con consecuencias desastrosas en los procesos de selección de personal, las condiciones de trabajo, fueros sindicales y maternales, etc.
- descentralización y desconcentración geográfica del gobierno central y de los servicios estatales, con transferencia de responsabilidades a los municipios en la administración de la educación, la atención primaria en salud y la promoción de la participación bajo el concepto de redes sociales compensatorias (Garcés, M. Valdes, A. 1999: 17-18).

A partir, entonces, de tales especificaciones no debe extrañar que el fundamento que guía el proceso de modernización es que "... la participación directa e indirecta del sector público en la estrategia de desarrollo es la *administración*..." (Lahera, E., 1993: 10), con lo cual se busca enfatizar la idea de minimización de la intervención del Estado en la actividad económica y limitar sus tareas a la administración de las variables macroeconómicas, variables microeconómicas, y de política social, donde tiene un papel parcial en la satisfacción de las necesidades básicas de la población, de compensación de las heterogeneidades sociales excesivas y la generación de oportunidades que aseguren un umbral de sobrevivencia y permitan que las personas se integren al desarrollo a partir de sus competencias individuales (Lahera, E. 1993: 11-13 y Boeninger, E. 1995: 175-179).

3.3. ANTECEDENTES GENERALES DE LOS 4 ACTORES BÁSICOS DE LA ECONOMÍA SOCIAL: MUTUALES, COOPERATIVAS, ASOCIACIONES Y FUNDACIONES

3.3.1. El sector cooperativo

Si bien es cierto, que la historia nacional consigna una serie de antecedentes de organizaciones "pre-cooperativas", existe consenso en cuanto a situar la primera organización propiamente "cooperativa" de Chile, en el año 1887, con la constitución en la Ciudad de Valparaíso de la Sociedad Cooperativa de Consumo La Esmeralda (Del Campo y Radrigán; 1998). El surgimiento del cooperativismo en Chile tiene directa relación con el movimiento social y obrero de fines del siglo XIX, así como también con la densificación urbana y los inicios de la industrialización del país. Por cierto y como en buena parte de América Latina, también en Chile el origen del movimiento cooperativo está directamente vinculado a los flujos migratorios provenientes desde Europa, y que traen consigo la organización cooperativa como importante manera de estructurar sus nacientes emprendimientos en las nuevas tierras (en al ámbito agrícola, por ejemplo).

Desde sus inicios a la fecha el movimiento cooperativo en Chile, ha pasado por períodos de florecimiento y otros de fuerte decaimiento, directamente influenciados por el contexto socio político del país. A partir de la segunda mitad de la década de los '50 y hasta el inicio de la década de los años setenta, es posible observar uno de los períodos de mayor despliegue de las cooperativas en Chile, con fuerte apoyo y promoción tanto desde el Estado como desde la Iglesia Católica.Se trata por cierto, del período con mayor número de cooperativas creadas, donde tan sólo bajo el gobierno del presidente Eduardo Freí M. (1964 – 1970), se crean casi mil quinientas de éstas entidades, principalmente en el ámbito rural como medio privilegiado para impulsar el proceso de "reforma agraria" (Departamento de Cooperativas, 2007a).

Una vez concluido uno de los períodos más adversos para las cooperativas chilenas y uno de los más oscuros para el país en general, el Régimen Militar de Augusto Pinochet U., al iniciar el proceso de "transición a la democracia" –a consecuencia de los resultados del Plebiscito del año 1988-, eran grandes las expectativas para el sector cooperativo y

de la Economía Social en general, en relación a un potencial cambio profundo del modelo económico neoliberal instalado por la vía de la fuerza durante el Régimen Militar. Buena parte de esas expectativas, siguen insatisfechas hasta la fecha y probablemente permanecerán en esa condición, al menos en el corto plazo. Así entonces, y a pesar de una cierta indiferencia gubernamental, el sector cooperativo chileno, progresiva y lentamente desde 1990 en adelante, ha venido generando interesantes –aunque también incipientes- procesos de adaptación al nuevo contexto nacional e internacional.

Cuadro 3
Número de cooperativas vigentes por decenio

Año del decreto **Sectores**	**1925-35**	**1936-45**	**1946-55**	**1956-66**	**1967-76**	**1976-82**	**1991**	**2004**
Agrícola	9	29	57	155	201	89	121	184
Campesinas	0	0	0	84	230	216	237	409
Colonización	3	27	30	66	66	66	58	0
Multiactivas	0	0	0	0	10	9	9	0
Reforma agraria	0	0	0	0	207	42	9	0
Agua potable	0	0	0	48	176	171	142	147
Ahorro y crédito	0	0	72	219	268	118	105	102
Consumo	22	47	95	166	186	101	70	94
Electrificación	0	0	5	17	15	15	16	21
Escolares y educ.	0	0	2	7	22	7	2	10
Huertos familiares	2	32	41	53	58	53	4	0
Pesqueras	0	0	5	39	63	41	46	68
Trabajo	0	1	2	6	81	47	35	132
Servicios	2	2	11	36	207	154	156	166
Vivienda	44	70	108	633	1.557	1.228	942	740
Mineras	0	0	0	0	0	0	8	0
Total	**82**	**208**	**428**	**1.529**	**3.347**	**2.357**	**1.960**	**2.092**

Fuente: Departamento de Cooperativas -Ministerio de Economía de Chile.

3.3.1.1. Políticas públicas hacia el sector cooperativo

Tal como se ha señalado en los párrafos precedentes, la relación del sector cooperativo y el Estado y sus políticas públicas ha sido muy variable en el transcurso del tiempo.

Desde un período de utilización y fomento instrumental sectorial, pasando por una promoción amplia y a veces instrumentalizada de las años 60, a la invisibilidad y el ataque durante el Régimen Militar, hasta en la actualidad en donde se puede hablar de una situación de no discriminación, pero en donde son escasos los instrumentos públicos que privilegian o reconocen explícitamente el rol del sector cooperativo en los procesos de desarrollo económico.

Actualmente las políticas públicas de desarrollo en Chile, ya sean desde una perspectiva de las políticas tradicionalmente de carácter social (salud, educación, vivienda, etc.) o de fomento productivo (acceso a servicios financieros, asistencia técnica, formación, etc.), ponen énfasis en la asociatividad, entendida esta como un proceso y una acción orientada a la acción colectiva, pero sin hacer una discriminación positiva sobre ningún tipo de forma jurídica empresarial o social en particular.

Probablemente sea a contar de fines del año 2001, en donde se acelera la etapa final de tramitación y aprobación de la reforma a la ley general de cooperativas, promulgada en noviembre del año 2002 (la ley Nº 19.832), que entra formalmente en vigencia a contar de mayo del 2003, cuando se genera una nueva etapa en el tipo de relación entre los poderes públicos y el sector cooperativo, la cual aun es muy temprano para poder sacar conclusiones definitivas, pero a lo menos se pueden puntualizar algunos hitos relevantes:

a) Se ha reforzado y respaldado políticamente el accionar del Departamento de Cooperativas del Ministerio de Economía, especialmente a la hora de generar y aplicar mecanismos de supervisión y control del sector cooperativo.[6] Para ello se han generado diversos dictámenes y resoluciones, para normar dicha accionar fiscalizadora, una parte de cuyos costos son financiados por el propio sector cooperativo (no sin un alto malestar de los propios cooperativistas que se han visto obligados por primera vez a pagar por ser supervisados).
b) El espíritu general de las modificaciones de la ley general de cooperativas era de dotarlas de igualdad de operación a las otras formas jurídico-empresariales existentes en el país (sociedades anónimas, sociedades de responsabilidad limitada, etc.), especialmente en relación al procedimiento de constitución, como de las áreas de actividad económica en las cuales las cooperativas podían actuar. En general estos dos preceptos se han concretado con la aplicación de la nueva ley.
c) Una muestra de la mayor prioridad política del tema cooperativo al interior del Estado, y específicamente del Departamento de Cooperativas al interior del Ministerio de Economía, ha sido la ejecución de una operación de asistencia técnica con el BID, a través del Fondo Multilateral de Inversiones, FOMIN, para apoyar el fortalecimiento

6. Probablemente en esta actitud de mayor énfasis en la supervisión ha influido la quiebra de la mayor cooperativa de vivienda abierta del país, en la etapa final de tramitación de la reforma de la ley de cooperativas.

institucional del Departamento de Cooperativas, especialmente en materia de fiscalización, como también para desarrollar actividades de capacitación y difusión del modelo empresarial cooperativo.

d) Por otra parte, cabe consignar que se ha firmado un convenio de colaboración entre el Ministerio de Economía y el Servicio de Cooperación Técnica, SERCOTEC, por medio del cual se ha diseñado e implementado en este servicio público que concentra su actividad en la pequeña y mediana empresa, un programa centrado en el sector cooperativo.

e) La Corporación de Fomento, CORFO, desde hace dos años, en convenio con el Gobierno Alemán, ha generado un fondo de créditos para cooperativas de ahorro y crédito y otros intermediarios financieros no bancarios, orientados a la generación de líneas de microcrédito hacia la micro y pequeña empresa nacional.

Finalmente cabe indicar que si bien hoy existe una mejor disposición de las autoridades públicas hacia el sector cooperativo, esto no se ha traducido de inmediato en un mayor respaldo claro y decidido, para lo cual habrá que tener en cuenta el desarrollo y accionar del sector cooperativo como un todo, como también el ir venciendo desconocimiento y prejuicios que caen sobre el sector cooperativo, y que se arrastran ya por varias décadas.

3.3.1.2. Perspectivas de futuro para el sector cooperativo

Como se ha apreciado, el entorno político y económico de la sociedad chilena ha cambiado radicalmente en las últimas décadas, ello ha repercutido profundamente en el movimiento cooperativo chileno. Muchas empresas se han transformado fuertemente, adaptándose a las condiciones de economía de mercado liberal, otras están en vías de hacerlo y otras muchas han desaparecido o desaparecerán, si no se adecuan a las nuevas condiciones, en los próximos años.

Lo anterior configura el siguiente panorama general y sus tendencias de futuro.

a. Sectores de cooperativas de importancia económica, emergentes y dinámicos

La estructura del sector cooperativo chileno es heterogénea y variada si consideramos su peso económico sectorial, y esta situación se da tanto entre distintos sectores de cooperativas, como al interior de un mismo sector.

Desde esta perspectiva, y considerando el volumen de operaciones económicas de algunos sectores cooperativos y su peso a nivel sector económico general, es cada vez más habitual escuchar hablar de sectores cooperativos de importancia económica, entre los cuales podemos encontrar a algunas cooperativas agrícolas como las cooperativas

agrícolas lecheras y pisqueras, las cooperativas de servicios de distribución eléctricas, las cooperativas abiertas de vivienda, y las 4 cooperativas de ahorro y crédito de mayor desarrollo (COOPEUCH, ORIENCOOP CAPUAL y COOCRETAL reúnen casi al 85% del total de socios de cooperativas de ahorro y crédito)

Pero asumiendo la perspectiva clásica de la visión sobre el desarrollo socio-económico que propugna el cooperativismo a nivel mundial, es importante no sesgar la visión del sector cooperativo nacional solamente desde una mirada del peso económico de algunos de sus sectores, sino que tener una mirada más amplia y visualizar el dinamismo que algunos sectores cooperativos tienen en la actualidad, sobretodo en función de la calidad y oportunidad de los servicios que prestan a sus socios.

Desde esta óptica podemos encontrar sectores dinámicos, en donde destacan entre otros el sector de las cooperativas de agua potable rural y el sector de cooperativas de trabajo (este último aunque sin mayor peso en las estadísticas de empleo). Estos dos sectores han tenido un desarrollo sostenido en los últimos años, afianzando su posición en el mercado.

Finalmente es importante destacar el surgimiento y posicionamiento de distintos sectores emergentes en el ámbito de las cooperativas, o cooperativas específicas que se transforman en modelos interesantes a analizar y promover. En este caso se encuentran una serie de cooperativas de servicios como cooperativas de servicios de veraneo, de servicios de salud y de comercialización.

Cuadro 4
Nº de cooperativas activas y socios. 1991- 2004

Año Sectores	1991 nº de cop.	1996 Nº de cop.	2004 Nº de coop	1991 nº de socios	1996 nº de socios	2004 nº de socios
Agrícola	64	58	60	19.499	19.640	28.806
Campesinas	106	202	199	14.425	12.321	29.621
Agua potable	138	118	124	31.491	34.155	53.143
Ahorro y crédito	84	91	84	159.754	286.243	734.222
Consumo	21	21	14	88.747	110.172	176.768
Electrificación	14	16	19	59.436	84.125	73.678
Pesqueras/mineras	21	29	24	1.954	1.954	3.344
Trabajo/producción	7	51	84	116	1.976	4.624
Servicios	54	69	78	98.692	114.619	67.396
Vivienda cerrada	656	336	169	58.799	32.012	36.485
Vivienda abierta	14	13	8	43.450	54.144	43.953
Veraneo	52	56	41	5.690	6.226	3.198
Organimos integrac.			17			474
Total	**1.231**	**1.060**	**921**	**582.053**	**757.587**	**1.255.712**

Fuente: Departamento de Cooperativas - Ministerio de Economía.

b. Estructuras de integración

A nivel nacional existen en la actualidad 17 instituciones cooperativas de integración y asistencia técnica, que agrupan a más de 474 cooperativas activas del país, lo que significa que el nivel de integración supera el 50% de las cooperativas, porcentaje que es mucho más significativo si consideramos que del total de cooperativas activas en el país 169 corresponden a cooperativas de vivienda cerrada, que cuentan con un muy bajo nivel de integración y representación.

Lamentablemente, a pesar del nº de organizaciones de integración existentes, es importante señalar que su nivel de actividad es relativamente bajo, y con múltiples dificultades tanto por la heterogeneidad de sus integrantes como por su dispersión geográfica. Por ejemplo, es interesante destacar que siendo Chile un país muy extenso, y con enormes distancia entre algunas regiones y la capital, no existan en la actualidad federaciones sectoriales o intersectoriales a nivel regional o provincial.

A su vez estas federaciones y sociedades auxiliares del sector cooperativo se encuentran integradas e nivel superior a través de la Confederación General de Cooperativas de Chile, organismos máximo de representación nacional e internacional del cooperativismo chileno, que sobretodo en los últimos años ha mostrado un nivel de actividad decreciente, lo que en muchos casos es un reflejo del nivel de actividad y compromiso de sus asociados, es decir las mismas federaciones sectoriales.

3.3.2. El sector mutualista en Chile

3.3.2.1. Desarrollo histórico del sector mutual en Chile

Al realizar un análisis del sector mutualista chileno, se constata una contradicción sorprendente, que consiste en que por una parte sin lugar a dudas es el sector de la economía social nacional activo de más larga trayectoria institucional ininterrumpida, pero que es simplemente el menos estudiado y conocido de todos ellos, y que la mayor parte de los estudios que hoy en día se disponen del sector mutualista, son trabajos históricos que se concentran en el siglo XIX., época de esplendor de mutualismo en Chile (ver por ejemplo GREZ, S.: 1997).

Este vació de conocimiento sistemático del sector mutualista chileno tienen una relación directa con su trayectoria histórica, y por ende, con su visibilidad pública, o más bien falta de visibilidad pública contemporánea, especialmente por el declive que se produce en el sector mutualista a contar de fines del primer cuarto del siglo XX, cuando el Estado asume de forma directa la gestión de una importante cantidad de asuntos relativos a la "cuestión social", como se denominaba en la época. Pero antes de llegar a esta etapa, se entrega a continuación una visión panorámica del desarrollo histórico del sector mutualista chileno.

El nacimiento del sector mutualista chileno surge, al igual que la mayor parte de las expresiones de este tipo de organizaciones a nivel mundial, como el intento de una solución, a través de la ayuda mutua y de acciones tendientes a asumir de forma colectiva diversas situaciones de "riesgo social": muerte, viudez y orfandad, enfermedad, siniestros sobre la propiedad, invalidez y en ciertos casos los sistemas de retiro. Todas estas situaciones que los antiguos andamiajes ya sea coloniales o medievales, propios de la sociedades eminentemente rurales, cubrían de otras formas o simplemente no cubrían y que no eran preocupación de los gobernantes de los nacientes Estados-Nación.

Desde esta perspectiva, existe una primera etapa en el desarrollo del sector mutualista chileno que va desde la fecha de la independencia en 1818 hasta la constitución de la primera sociedad mutualista en 1853, que se ve plagada de diversos esfuerzos de asociatividad y nuevas formas de sociabilidad en pleno período de consolidación de la vida independiente, y de organización social pre-moderna, en donde el crecimiento de los sectores del artesanado libre (en contraste con las antiguas cofradías de inspiración colonial, y que eran supervisadas por las autoridades de los cabildos) y del mundo asalariado, ahora principalmente urbano.

Si nos guiamos por los registros históricos disponible, encontramos el primer esbozo de sociedad mutual en la organizaciones mutuales de lancheros del puerto de Valparaíso (trabajadores portuarios que laboraban en las faenas de descarga y carga de mercaderías en el principal puerto del país). Motivados tanto por las malas condiciones de trabajo (salarios inciertos y cantidad de trabajo irregular) como por las altas tasas de accidentes, se generan durante toda la década de los 20 en el puerto de Valparaíso una seguidilla de movimientos reivindicativos, que culminan con un acuerdo con la autoridad portuaria, de la creación de una sociedad mutual de socorros, modelo que se extendería a la mayor parte de los puertos comerciales de Chile durante la primera mitad del siglo XIX.

La principal objeción para considerar esta organización como una sociedad mutual plenamente constituida, eran una serie de controles y sistemas de co-administración de la mutual por la propia autoridad portuaria, que se refleja en la designación directa de su administrador general. Sin embargo, este tipo de organizaciones fueron fundamentales a la hora de mostrar en los hechos que los sectores obrero-populares si podían darse una organización propia y efectiva, ya que los sistemas de ayudas a enfermos, préstamos de emergencia, bonos de retiro y jubilación, se concretaron en la práctica

Igualmente, el artesanado urbano cobra fuerza y se organiza socio-laboralmente como gremio, manifestándose ésta acción a través de las "Sociedades de Artesanos", lo que más adentrado en el siglo se trasformarán en organizaciones que tendrán un impacto sobre la contingencia nacional, a través de distintos tipos de sociedades tales como la *Sociedad del Orden (1845)*, la *Sociedad Democrática (1845),* la *Sociedad de Artesanos Caupolicán (1845),* la *Sociedad de Artesanos Colo Colo (1845)* y la *Sociedad de Artesanos Lautaro (1845)* .

Podemos señalar una segunda etapa que va desde el año 1853 hasta fines de la década de los 70, que podríamos denominar de "inicios del desarrollo autónomo", que comienza con la constitución de la primera sociedad de socorros mutuos conocida como "Sociedad Unión de Tipógrafos" precisamente el año 1853, que corresponde ya al modelo clásico de sociedad mutual autónoma y de ayuda mutua, que tiene también la característica de estar activa hasta la actualidad. La fecha de término de esta 2º etapa puede ser algo arbitraria, pero refleja el hecho que hacia esta fecha (1879-80), el movimiento mutualista se ha extendido a casi la totalidad del país, abarcando una gran cantidad de sectores populares, obreros y de empleados, como también de mujeres, y ya ha adquirido su sello distintivo que lo acompaña hasta la actualidad, que se caracteriza por:

- Baja participación en la actividad política de forma abierta.
- Promoción de la auto-educación de los sectores populares como forma de superación
- Énfasis en la ayuda mutua para la solución de los problemas del mundo obrero y del artesanado.
- Un relativo aislamiento de los procesos sociales mayores a nivel nacional e internacional.

Al finalizar esta etapa se contabilizan ya más de 100 sociedades de socorros mutuos, con casi 30 mil afiliados en todo el país.

La tercera etapa va desde el año 1880 hasta el año 1924, y puede caracterizarse como "la edad de oro" del movimiento mutualista de Chile. Al año 1924 se contabilizan más de 500 sociedades mutuales con más de 100.000 afiliados en todo país, constituyéndose ya sus organizaciones de integración, especialmente a nivel provincial, pero también por rubros y en determinados casos se generar mecanismos de colaboración económica, incluso a nivel internacional, con otros sociedad mutuales de Perú, Argentina, Brasil y Uruguay.

El movimiento mutualista en este período es pionero en serie de realizaciones sociales muy innovadoras, como la plena integración de la mujer en las organizaciones, y la creación de mutuales exclusivas de mujeres (son las primeras organizaciones que otorgan igualdad de derechos a mujeres y hombres a nivel nacional), la generación de las primeras experiencias de educación de adultos, a través de la fundación de escuelas formalmente reconocidas al alero de las principales mutuales del país, un movimiento cultural a través de la creación de "filarmónicas de obreros", que corresponden a una acción recreativo-cultural para el buen uso de los recursos y el tiempo libre del mundo popular, como una forma de combatir el alcoholismo y la participación en los juegos de azar.

En las acciones propias de ayuda mutua las experiencias mutualistas en los temas de los seguros comunes en caso de siniestros, los fondos de viudez y mortuorios, los sistemas de ambulatorios de salud en las propias sedes mutualistas o en convenio con terceros, son elementos innovadores que serán asumidos posteriormente por las políticas públicas.

A la vez este período ve aparecer los primeros debates profundos y doctrinales acerca de la relación del mutualismo con el sector sindical y las movilizaciones obreras, proceso del cual saldrán la creación de dos figuras asociativas de ayuda mutua nuevas: las mancomunales de obreros con un fuerte sentido territorial y reivindicativo y las sociedades de resistencia, que son organizaciones de ayuda mutua del mundo obrero, en muchos casos vinculadas directamente con sectores progresistas al interior de una mutual, que se activan a lo hora de huelgas y movilizaciones sociales, como una caja de ahorros orientada a cubrir los sueldos en estos períodos de lucha y paro.

Este debate y posiciones encontradas culminaran con el predominio al interior del movimiento mutual de prescindencia de una actividad social activa, hasta el punto que sus directivos eran facultados para dejar su actividad mutualista en caso de ser electo dirigente sindical, y cuando lo dejaba de ser, podía sin problemas volver a su lugar en la sociedad mutualista.

Esta etapa culmina el año 1924, fecha en la cual se dictan en Chile una serie de "leyes sociales", que entregan al gobierno, a través de la creación de una serie de instituciones públicas, temas que habían sido las banderas de lucha de las mutuales desde su creación: la salud, la previsión social y los seguros de accidentes laborales.

Una cuarta etapa se extiende entre el año 1924 hasta el año 1976, cuando de forma definitiva el sector mutualista es dejado de lado por las políticas públicas de seguridad social, en los inicios del Régimen Militar. Esta etapa se podría denominar de estancamiento, aunque en realidad la mejor imagen es de "adormecimiento". Las sociedades mutuales siguieron su camino ya trazado, constituyéndose incluso nuevas mutuales, pero su accionar es como si nada hubiese cambiado en el país y en el mundo, empezando a perder vigor su capacidad de innovación y de generación de servicios a sus asociados.

Existen algunos elementos muy importantes en este período. El primero de ellos tiene que ver con la forma de integración y vínculo entre el sector mutualista y el sector público, que se genera a través de la creación el año 1926 de la Dirección General de Cooperativas y Mutualidades al interior del nuevo Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. Posteriormente el año 1949 las atribuciones de relación con el sector cooperativo serán trasladadas del Ministerio del Trabajo al Ministerio de Economía (donde se crea el Departamento de Cooperativas todavía vigente como hemos visto anteriormente), y la relación con el sector mutualista, se concentra hasta el año 1976 en la Subsecretaría de Previsión Social del Ministerio del Trabajo.

Otro corresponde a que el año 1963 se promulga la ley Nº 15.177 que crea la Confederación Mutualista de Chile, como una persona jurídica de derecho público, que se organiza a través de federaciones provinciales, que está vigente hasta la actualidad, y que corresponde al ente mayor de integración del sector mutualista, en su vertiente de socorros mutuos.

Por otra parte, el año 1958, se crea una nueva forma jurídica de carácter innovador que corresponde a las Mutuales de Seguridad Laboral, que surgen en virtud de la Ley Nº 16.744 sobre accidentes del trabajo, que por su desarrollo en los últimos años se detallan en el punto siguiente.

Por otra parte, el año 1975 se dicta la nueva ley de Sociedades Anónimas y Seguros, que establece, que solamente se podrían constituir empresas de seguros por la vía de la forma jurídica de sociedades anónimas, excluyendo por ejemplo a las cooperativas y a las mutuales de este tipo de actividad, exceptuando aquellas que son integradas por funcionarios activos o pasivos de las fuerzas armadas.

Este período culmina el año 1976, cuando la relación entre el sector público y el sector mutualista de ayuda mutua es traspasada del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, al Departamento de Personas Jurídicas del Ministerio de Justicia, que de ahora en adelante tendrá un rol meramente fiscalizador, a través de la recepción de las memorias y balances anuales.

Finalmente una quinta etapa se extiende entre el año 1976 y la actualidad, que podría llamarse de decaimiento e invisibilidad, que esta marcada por un languidecer de las sociedades mutuales tradicionales, que para la opinión pública o sencillamente no existen o si son identificable, son vistas como algo pintoresco ancladas en la realidad del siglo XIX. En la actualidad prácticamente no se constituyen nuevas sociedades mutuales, y no existe ninguna actividad de apoyo o fomento que se desarrolle desde el sector público hacia el sector de las organizaciones mutuales tradicionales.

3.3.2.2. Áreas de actividad actual

A continuación quisiéramos presentar de forma muy sintética el panorama actual del sector mutualista de Chile, en función de sus tres formas principales de organización como lo son las sociedades de socorros mutuos, las mutuales de seguros de las fuerzas armadas y las mutuales de seguridad.

a. Las sociedades de socorros mutuos o mutualidades tradicionales

En la actualidad según antecedentes entregados por la Confederación Mutualista de Chile (www.mutualismo.cl), existen en Chile aproximadamente 536 mutuales activas, de las cuales aproximadamente 400 se encuentran asociadas a alguna de las 17 federaciones provinciales activas, socias a su vez de la Confederación.

Este sector mutualista tendría un total de aproximadamente 350.000 asociados en todo el país, especialmente jubilados y personas en situación de retiro.

Aunque una cantidad considerable de las organizaciones mutualistas tradicionales en el país están constituidas por personas de jubiladas y por ende en la categoría de adultos mayores, existe una cantidad no despreciable de mutuales que se relacionan con las empresas más grandes del país o con servicios públicos que mantienen plenamente su actividad tradicional, como por ejemplo en la minería del cobre o en la empresa de Correos de Chile (www.mutualdecarteros.tie.cl), que cuentan con una gran cantidad de afiliados que son trabajadores activos.

Lamentablemente tal como se ha señalado más arriba no existe en Chile ningún estudio sobre la realidad actual de este sector mutualista tradicional.

b. Las mutuales de seguros de las fuerzas Armadas

Desde inicios del siglo XX se desarrollaron en Chile una gran cantidad de sociedades mutuales de seguros, ya sea de seguros generales, de vida, de incendios, etc., que junto con un grupo de 5 grandes cooperativas de seguros habían logrado un alto grado de desarrollo hasta mediados de los década de los 70.

Tal como ya se ha señalado modificaciones legales impidieron a contar del año 1975 su desarrollo y crecimiento, al definir la autoridad política de la época que la actividad de los seguros debía ser desarrollado solamente por sociedades anónimas, con la única excepción de las mutualidades de seguros de las diversas ramas de las fuerzas armadas, creadas todas ellas en los primeros 20 años del siglo XX.

En la actualidad existen tres mutuales de seguros en Chile, la Mutualidad de Carabineros, la Mutual de Seguros de Chile (que concentra su actividad en la rama naval de las Fuerzas Armadas) y la Mutualidad del Ejército y la Aviación. Incorporando al personal de las fuerzas armadas en activo y en pasivo y sus respectivos familiares, estas tres mutuales de seguros agrupan a más de 500.000 personas.

Realmente existen dudas acerca de su carácter participativo y democrático, pero efectivamente no tienen ánimo de lucro y generan ya por décadas una gran cantidad de servicios a sus asociados, que en la actualidad abarcan también los temas de vivienda, créditos, entre otros. Tampoco existe mayor investigación sobre el tema.

c. Las mutuales de seguridad laboral

Corresponden a una figura particular desarrollada en Chile a partir de la Ley Nº 16.744 sobre accidentes del trabajo que genera entes paritarios entre empleadores y trabajadores (lo que se refleja en la constitución de sus directorios), para enfrentar el problema de las altas tasas de accidentes del trabajo y enfermedades laborales.

En la actualidad en el país existen tres grandes mutuales de seguridad a la cual deben estar afiliados todos los trabajadores dependientes de todas las empresas y de forma voluntaria los trabajadores eventuales o por cuenta propia.

La obligatoriedad de asociación se hace a través de pagos de las cotizaciones de los empleadores, lo que ha generado un alto desarrollo de los servicios entregados por las mutuales como también una considerable inversión en infraestructura y equipamiento en todo el país, al no tener fines de lucro.

3.3.2.3. Políticas públicas y perspectivas de desarrollo

En lo que dice relación con el tema de políticas públicas vinculadas a las organizaciones mutuales, se puede plantear que estas son en general inexistentes, y se restringen a las actividades normativas y reglamentarias expresadas en sus respectivos cuerpos legales.

Esta situación es aún más clara en el caso de las sociedades mutuales tradicionales o sociedades de socorros mutuos, en cuyo caso el Ministerio de Justicia se limita al acopio de información enviada por las mutuales, y a entregar los respectivos certificados que acreditan la existencia legal de la organización.

Analizando las perspectivas de futuro del sector mutualista en Chile, hay que hacer una distinción entre los tres tipos que lo constituyen.

Por un lado, las Sociedades de Socorros Mutuos, salvo que se genere una renovación general de sus prácticas y liderazgos, probablemente queden congeladas en el tiempo, sirviendo a sus asociados actuales hasta que estos mismos desaparezcan. En la actualidad se ha generado un pequeño debate sobre cuales son las estrategias posibles a seguir para que el sector no desaparezca en el mediano plazo, debate que esta motivado entre otros factores por la comparación que se hace con otros movimientos mutualistas de América Latina y otros continentes, en donde el modelo ha tenido un gran desarrollo, aunque este debate no está asociado directamente a un proceso de renovación.

En el caso de las Mutuales de Seguros de las fuerzas armadas, están seguirán su desarrollo de forma normal y probablemente sin mayores sobresaltos, y posiblemente si se realizará un estudio sistemático de su funcionamiento y logro, podría servir de modelo para el estudio de generar alternativas solidarias y no lucrativas de seguros en Chile.

Finalmente en relación a las Mutuales de Seguridad, que son actualmente un ejemplo de dinamismo e innovación que ha traspasado fronteras en América Latina, sigan su normal desarrollo y expansión a la par que se desarrollo un sistema mixto de salud en Chile, fruto de una profunda reforma al sistema de salud nacional.

3.3.3. El sector de las organizaciones gremiales

3.3.3.1. Desarrollo histórico del sector gremial

El sector de las organizaciones gremiales en Chile es el de mayor trayectoria histórica, aunque sus formas jurídicas han cambiado constantemente en el tiempo, lo que dificulta pesquisar a través de una sola figura legal.

Las asociaciones gremiales, especialmente cuando ellas integraban a tipos de artesanado o profesiones, hunde sus raíces en el período colonial, en donde encontramos al artesanado nacional organizado en diferentes gremios, que se estructuraban en maestros, menestrales y aprendices, todo ello supervisado por los respectivos cabildos.

A partir de los inicios del siglo XIX las organizaciones que representaban a los gremios e industriales en Chile comienzan un proceso continuo de desarrollo, con múltiples variables, y que se reflejan hasta el día de hoy en la creación de múltiples asociaciones gremiales de carácter empresarial, cuya primera institución emblemática en la Sociedad Nacional de Agricultura creada el año 1838.

Desde esta fecha hasta la actualidad el desarrollo de la asociatividad gremial del sector empresarial de la gran , mediana y pequeña empresa, como también de los diversos grupos profesionales, ha tenido una continuidad extraordinaria, cuyo mayor hito en las últimas décadas es la promulgación el año 1979 del Decreto Ley Nº 2.757 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que genera un reordenamiento a fondo de este tipo de organizaciones, que crea o más bien recrea la figura jurídica de "Asociación Gremial", que ha quedado definida hasta la actualidad como: "*Son asociaciones gremiales las organizaciones constituidas por empleadores del sector privado, en conformidad a esta ley, con el objeto de promover la racionalización, desarrollo y protección de las actividades que les son comunes en razón de profesión, oficio o rama de la producción o de los servicios. Estas asociaciones no podrán tener fines de lucro, ni desarrollar actividades políticas o religiosas, ni funciones propias de otro tipo de entidades, tales como las cooperativas, las confederaciones, las federaciones y las demás organizaciones cuya constitución o finalidad estén expresamente contempladas en otros cuerpos legales"*.(Art.1, Decreto Ley 2757, del 4 de julio del año 1979)

A partir de esta definición, que permite incorporar de lleno a este tipo de organizaciones al campo de la economía social, se genera un total reordenamiento de diferentes organizaciones gremiales y profesionales, que habían ocupado diferentes cuerpos legales (fundaciones, corporaciones, cooperativas, organizaciones comunitarias, etc.), ahora tienen en esta nuevo cuerpo legal una forma jurídica propia.

En alguna medida la voluntad del legislador era, por una parte, en un contexto de un gobierno de facto y de fuerza, reordenar y volver a registrar a una cantidad importante de organizaciones que asociaban a productores y profesionales, y de este modo a sus

directivas y ejecutivos, y por otra parte enfatizar el rol apolítico de este tipo de instituciones, tal como queda señalado en la definición de objetivos del decreto ley.

Por otra parte, otro de los cambios significativos fue la creación por este mismo decreto ley, del Departamento de Personas Jurídicas del Ministerio de Economía, y el encomendarle el rol de fiscalización y registro de este nuevo tipo de forma jurídica, lo que se mantiene hasta la actualidad.

Desde la aplicación de este decreto ley, se puede observar que las asociaciones gremiales, se han concentrado en dos tipos generales.

La primera de ellas es la que organiza y agrupa a los empresarios independientemente de su tamaño (grande, mediano, pequeño o microempresario), tipo de actividad y localización geográfica, partiendo de la base que es una persona o grupo de personas que realizan una actividad común.

El otro gran tipo de asociación gremial lo constituyen aquellos que representan a tipo de profesionales u oficios, que se reúnen ahora bajo esta forma jurídica: el Colegio de Médicos de Chile (y todas sus secciones territoriales) o el Colegio de Profesores de Chile, son ejemplo de esta segunda modalidad.

3.3.3.2. Áreas de actividad actual

En la actualidad existen en el país más de 5.552 asociaciones gremiales, de las cuales un total de 4.661 tienen su personaría jurídica vigente, según la Oficina de Asociaciones Gremiales del Ministerio de Economía. Lamentablemente no se han desarrollado estudios sistemáticos que logren generan una panorámica amplia de sus niveles de afiliación y actividades, bienes y servicios generados en beneficio de sus socios.

Solo es posible contar con la información oficial que entrega el Departamento Asociaciones Gremiales del Ministerio de Economía, que tampoco entrega la información acerca de cuales estas 6.300 están activas o inactivas.

Una revisión general de la base de datos arroja como resultado que cerca de 4.000 asociaciones gremiales tienen una orientación o son de base social empresarial y el resto de tipo gremial-profesional.

Salvo algunos estudios parciales sectoriales o regionales, y el estudio realizado por FOCUS (FOCUS: 2002), que se concentró en la realidad de la micro y pequeña empresa urbana en Chile, no existen tampoco estudios sistemáticos que permitan tener una mayor claridad sobre la realidad de las asociaciones gremiales en Chile, aunque por su volumen y amplia distribución territorial, se supone que tienen de cara a sus socios una fuerte presencia territorial y la provisión de una variada gama de servicios a sus asociados.

3.3.3.3. Políticas públicas hacia las organizaciones gremiales

Pensando en la situación de los últimos años, en el campo de las políticas públicas orientadas a las asociaciones gremiales, las acciones más concretas se han realizado en el campo del fortalecimiento de las asociaciones gremiales de base micro-empresarial, tanto a nivel urbano como rural.

En el ámbito urbano ha sido el programa de Fortalecimiento Gremial del Servicio de Cooperación Técnica, SERCOTEC, dependiente de la Corporación de Fomento, el que ha significado la realización en los últimos 5 años de más de 300 proyectos de apoyo a asociaciones gremiales de la MIPE de todo el país.

De igual forma el Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, dependiente del Ministerio de Agricultura, ha sostenido desde inicios de los años 90, un programa de fortalecimiento de organizaciones gremiales de la pequeña agricultura, que ha desarrollado una cantidad considerable de proyectos productivos.

Desde el campo de las asociaciones gremiales de base profesional o de oficios, probablemente sea la modificación legal aprobada el año 2005 que entrega nuevamente a los colegios profesionales el control ético de sus asociados, uno de los puntos de mayor interés, en un subsector que desarrolla su actividad con mucha independencia del sector público.

3.3.4. El sector de las fundaciones y corporaciones sin fines de lucro

Considerando la definición clásica de Economía Social en los países francófonos y que se ha ampliado en España en los últimos años, a nivel de la realidad chilena se puede comentar que en los últimos quince años el mayor debate tanto nivel de las políticas públicas como de los propios actores sociales (sin que en todo caso haya sido un debate que haya sido una prioridad política o social), ha estado centrada en la vertiente que se conoce como la vertiente de no mercado de la Economía Social, es decir, aquella que se centra en todas aquellas instituciones que enfatizan su condiciones de organizaciones sin ánimo de lucro y que se orientan a generación de bienes de interés público, o sea principalmente corporaciones y fundaciones sin fines de lucro, organizaciones de voluntariado, organizaciones comunitarias y en los últimos 35 años las ONG's.

El debate ha sido amplio y profundo, sobre todo a nivel académico y desde la lógica de las ONG's, y ha estado marcado por un análisis histórico del ciclo pre-dictadura, dictadura y post dictadura.

Es lo que a continuación se intenta entregar, desde una perspectiva del discurso de la sociedad civil, lo que merece un primer punto orientado al debate sobre los conceptos que quieren dar cuenta de esta realidad específica de la "economía social".

3.3.4.1. Desarrollo histórico

La existencia de una sociedad civil en nuestro país, puede remontarse a los inicios de la Republica y aún antes, desde los tiempos de la Colonia, siendo primordial el rol que desempeñaran la Iglesia Católica con sus distintas congregaciones tales como Dominicos, Jesuitas, Capuchinos, Franciscanos, entre otros, que se harán responsables de las acciones de asistencia social, y del área de salud. En este sentido, será este tipo de institución la que estará a cargo de la administración de los primeros hospitales, la ayuda la los pobres, además de aportar con el desarrollo de la educación y en general toda obra de caridad se encontrará bajo su alero. Un ejemplo a mencionar es la fundación en 1555 del Hospital Nuestra Señora del Socorro, el cual era administrado por la Iglesia Católica.

Paralelamente a la acción eclesiástica, surgían en la época organizaciones laicas que se agrupan en tres tipos: capellanías, cofradías y hermandades. Además, todavía surgía un pequeño grupo gremial que corresponderá al artesanado existente en el país, agrupados en los oficios de herrería, platería, ebanería, mueblería, textiles, entre otros.

El cambio de siglo trajo nuevos aires a principios del XIX, que traían la idea de Independencia consigo. Serán los primeros 30 a 40 años de vida independiente los que servirán de base para la constitución de nuevas formas sociales, que se ven impulsadas por el recambio generacional, que no tendrá un vínculo directo con el pasado colonial. Si bien la Iglesia continuará siendo importante a la hora de hablar de asistencia social, el tema en boga de separación de los poderes del Estado, ha tomado fuerza y ha surgido un sector laico vinculado con el sistema legislativo, que se traducirá en que las organizaciones sociales tengan una manifestación mayor a través de la participación política, ejemplificado esto la aparición de "pipiolos" y "pelucones".

Ya hacia mediados del siglo XIX, la casi totalidad de las organizaciones clásicas de la sociedad civil se encontraban presentes y se desarrollan en este período, con excepción quizá de las ONG´s en su definición que se conoce en la actualidad. En este período, además del auge de las organizaciones antes nombradas, aparecen otras que surgirán debido al contexto histórico en que se encontraba el país. Chile recibe la mitad de siglo en una condición deteriorada, debido a los efectos colaterales de crisis que vive el Viejo Continente. En un plano ideológico, han llegado al país influencias de corrientes más revolucionarias que proponen una actitud revolucionaria ante el actual sistema de producción.

A partir del primer cuarto de la década de los 20 hasta la mitad de la década de los 60, quizá salvo el surgimiento de nuevos movimientos sociales urbanos, las organizaciones de la sociedad civil en Chile, tienen un progresivo desarrollo, en el marco de un país que se desenvuelve sobre la base de la acción que desarrolla y centraliza el Estado. Durante este período, la estructura social del país se complejiza y amplia hasta adquirir las principales características de la sociedad actual, mesocrática y aspiracional, y por ende las organizaciones de la sociedad civil buscan interpretar y canalizar las energías e intereses

de nuevos actores sociales, como por ejemplo al sector informal urbano, a los trabajadores agrícolas, a los jóvenes y mujeres, etc., cada uno de ellos buscando poder expresar sus propias reivindicaciones.

La relación entre las organizaciones sin fines de lucro y el Estado durante esta época se estrechan, impulsando este último a la sociedad civil, en especial durante la década del ´60, manifestándose este apoyo concretamente en la promulgación de leyes que fueran en sustento de la asociatividad, como lo fue la Ley de Junta de Vecinos. Fue en especial durante el gobierno de la Unidad Popular, que las organizaciones sociales de base, tomaron una posición preponderante, ahora ya no sólo con el objetivo de asistir a ciertas áreas temáticas, sino con la vista puesta a la posibilidad de cambiar radicalmente el sistema a nivel nacional a partir de una participación activa y comprometida de todos los sectores de la sociedad.

Sin embargo, el golpe militar de 1973, va ha significar un remezón para toda la sociedad, interrumpiendo el desarrollo que hasta el momento habían logrado las organizaciones sociales. La legalidad creada durante las décadas anteriores es derogada, además de instaurar medidas que lleven en general a la fragmentación de todo tipo de asociatividad. En sustitución del Gobierno Militar, serán la Iglesia Católica, así también como las Iglesias Cristianas, sumado a la cooperación internacional que tomaran la misión de apoyar nuevos tipos de asociatividades, que por el contexto de la época estarán enfocados a apoyar a sectores que ven en mayor desmedro, intentando a su vez reivindicar en el país el tema de los Derechos Humanos. De este período serán características las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), las Organizaciones Económicas Populares y los Centros de Estudio, que en lo principal se concentraban en fomentar las organizaciones de base existentes.

A mediados de los años ´80, las protestas contra el Régimen Militar se acrecientan, brotando una fuerte organización popular que clama por sus derechos. La alianza que establecen las asociaciones de base, junto con grupos intermedios tales como las ONG, sumado a actores de la esfera política de centro izquierda, se suman a las movilizaciones sociales que desembocan con el triunfo de la opción No, contraria a la continuidad del Gobierno Militar por otros 8 años. Posteriormente a esto en diciembre del año 1989 se realizan elecciones generales (presidencial y parlamentaria), en donde triunfa el candidato de la oposición, lo que pone fin a los diecisiete años de dictadura que vivió el país.

El comienzo de lo que será conocido como período de Transición a la Democracia, se inicia con múltiples mesas de dialogo entre el Estado y los sectores que mayormente se vieron afectados por el Gobierno Militar, siendo la misión de generar “reparo” el principal compromiso que adquiere el primer gobierno de la Concertación. Uno de los temas más relevantes para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil va a ser la necesidad de formular las estrategias para retomar el desarrollo que había alcanzado antes del golpe militar, ahora con un nuevo enfoque dirigido más al fortalecimiento de una sociedad civil autónoma y con capacidades endógenas de crecimiento, sin la necesidad

de recurrir al Estado como proveedor. Bajo esta nueva lógica, durante el proceso de transición a la democracia, además de los grupos que buscan la reivindicación del daño que causó el gobierno anterior, tales como las organizaciones de DD.HH. se abren nuevos espacios de participación a nuevas expresiones e intereses que el Estado en sí no recoge a cabalidad. De aquí proliferan asociaciones dedicadas al medio ambiente, minorías étnicas o sexuales u otros focos de interés variados en torno a los cuales comienzan a especializarse las organizaciones sin fines de lucro, como por ejemplo "*Ciclistas Furiosos*".

Para algunos, el fin de la transición culmina con la modificación a la Carta Fundamental realizada en Septiembre de 2005 por el Presidente Lagos. Sea o no este el hito de termino de este proceso, aún quedan desafíos pendientes en cuanto a materia de sociedad civil.

Un primer intento de ordenar la información disponible ha sido efectuado por el PNUD en su Informe sobre Desarrollo Humano en Chile del año 2000, que arrojó una información preliminar recogida de una muy variada gama de bases y fuentes de información.

Habrá que esperar hasta mediados del año 2006, fecha en que está prevista la finalización del estudio que encabeza PNUD-Consultora FOCUS, en el marco del Estudio Internacional Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro para Chile, que impulsa el centro de Estudios de la Sociedad Civil de la Universidad John Hopkins, para poder tener una radiografía más certera de la sociedad civil en Chile.

Por ahora tenemos que contentarnos con el dato simple y puro de la existencia de 885 fundaciones y 1.885 corporaciones privadas sin fines de lucro (entre las cuales se contabilizan habitualmente las ONG's y las organizaciones voluntariado).

3.3.4.2. Políticas públicas hacia las organizaciones no lucrativas y perspectivas de futuro

El estudio de la sociedad civil realizado en Chile en 1998 por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS, institución dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN, arrojó un preocupante diagnostico de la situación de ésta hasta la fecha: la definió como *desarticulada y poco estructurada*. Esto se debe en gran medida por la atomización del sector, donde cada grupo funciona de manera independiente y no coordinada con el resto, fenómeno que entre muchas explicaciones, se debería a la ausencia de una política de Estado enfocada a la sociedad civil y la falta en general de incentivos a la participación ciudadana.

Para dar un primer paso en la superación de esta problemática, es que se ha visto como necesario la aplicación de principios básicos tales como la transparencia, el respeto a las personas, el valor a la diversidad, la capacidad de aceptación de las diferencias y la confianza.

Si bien, el camino a recorrer pareciese necesitar grandes cuotas esfuerzo y dedicación, hoy en día ciertas iniciativas han demostrado que tanto el Estado como la sociedad civil tienen intención de generar mejores condiciones para el desarrollo. Así por ejemplo, en la actualidad, se han abierto las vías para que la sociedad civil asuma un rol importante en el diseño y ejecución de políticas publicas que le competen, en especial en las áreas de desarrollo social, económico y cultural. De este modo, poco a poco, se va construyendo una relación de trabajo en conjunto entre el gobierno y las organizaciones sociales, vinculo necesario para afrontar los grandes desafíos que tiene Chile en la actualidad como son la superación de la pobreza, la equidad e igualdad de derechos y el progreso en general del país. El establecimiento de una relación dinámica, conlleva también a concretar el afán de democracia que se pretende.

Se esboza entonces como principal desafío a futuro, el inducir a la sociedad civil a concretar una estructura más sólida e integra, que tenga mayor compromiso con la sociedad en general y pueda establecer un dialogo claro con el Estado.

Un avance para de esta meta, es el compromiso adquirido por el ex - presidente Ricardo Lagos con personalidades de la sociedad civil de trabajar en conjunto, como también la propuesta de dictar una Directiva Presidencial para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, la cual para su conformación necesitará adquirir nuevas herramientas tanto técnicas como teóricas, lo que se traduce como una gran posibilidad de fortalecimiento.

Otros avances que se pueden identificar de forma sucinta tiene que ver con la implementación entre los años 2001 y 2005, del proyecto "Fortalecimiento de las Alianzas entre la Sociedad Civil y el Estado", que fue financiado mediante una operación de crédito del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y ejecutado por la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno.

Este proyecto que ya ha culminado, se estructuró en 4 áreas de trabajo que tienen su proyección en el tiempo más allá del propio proyecto y que han sido:

a) Fortalecimiento de la Sociedad Civil a través de la creación de un Fondo de Capacitación y Asistencia Técnica: esta área de trabajo permitió la creación de Consejo de la Sociedad Civil Administrador del Fondo, y el desarrollo a través de la aplicación de este de un cantidad considerable de iniciativas a nivel del todo el país.
b) Sistema de Información y Participación de la sociedad civil en políticas y programas públicos: esta área reforzó e impulso el instructivo presidencial de la participación ciudadana en políticas públicas, preferentemente a través de la creación de un registro único de organizaciones de la sociedad civil y un sistema de información en línea de posibilidad de participación.
c) Programa de Fomento del Voluntariado: que se orienta a reconocer e impulsar el rol del voluntariado como actor en las acciones de desarrollo y bienestar social.

d) Perfeccionamiento del marco legal de participación social y la asociatividad: como parte de la acción del proyecto en junio del año 2004, el ejecutivo envío al parlamento un proyecto ley para fortalecer la asociatividad a través de organizaciones de interés público.

En conclusión, si bien en la actualidad la sociedad civil presenta aún carencias que no le permiten tener una estructura sólida y coordinada, existe una conciencia generalizada de lo importante que es para la conformación de la democracia en Chile, el fortalecimiento y desarrollo de ésta, por lo que si bien queda un largo camino por recorrer, las motivaciones están presente tanto en el Estado como en quienes conforman la sociedad civil de generar nuevas instancias de participación y promoción de las organizaciones sin fines de lucro.

4. APORTES ESPECÍFICOS DE LAS ENTIDADES DE LA ECONOMÍA SOCIAL A LA GENERACIÓN DE EMPLEO E INGRESOS

El punto capítulo tres de documento se inicia con la idea de la diversidad de puntos de vista existentes para denominar lo que en Chile se entiende como Economía Social. Si bien existen varias corrientes que nos pueden dar luces de una compresión teórica de la conceptualización para éste sector en particular, cabe rescatar desde una visión pragmática cuales serán las organizaciones que hoy en día funcionan dentro de un marco legal en el país y componen este ámbito de la economía social, comprendiendo: mutuales, cooperativas, fundaciones y corporaciones privadas sin fines de lucro, asociaciones gremiales, organizaciones comunitarias, sindicatos y organizaciones indígenas, entre las más significativas.

Cuadro 5
Algunos datos estadísticos sobre la Economía Social en Chile[7]

Tipo de Asociación	Nº de Org.
Organización Comunitaria Territorial	11.402
Organización Comunitaria Funcional	34.614
Asociación Gremial	4.429
Cooperativa	1.152
Fundación Privada Sin fines de Lucro	885
Corporación Privada sin fines de lucro	1.855
Sociedades Mutuales[8]	536
Sindicatos	7.374
Total	**61.711**

Estas corresponden a las que mayormente cobran fuerza dentro de la dinámica social, económica y política del país. Sin embargo, no todas ellas significan un aporte de forma directa a la generación de empleo y mejoramiento de los ingresos para quienes la conforman. Un ejemplo de esto, corresponde a las organizaciones indígenas, las cuales buscan reivindicar temas de derechos y denunciar discriminaciones, que pudiendo pasar también por un tema económico laboral, no están netamente centradas en esa temática.

De este modo, se rescata la acción de mutuales, cooperativas, asociaciones y fundaciones como dentro de las organizaciones de la economía social que abordan directamente dentro de su funcionamiento la generación de empleo y el mejoramiento económico de sus miembros y hacia otros sectores de la población, y es por ello que a continuación se profundiza en estos cuatro actores básicos de la Economía Social en cuanto su aporte a la generación de empleos e ingresos para diversos sectores de la población.

7. Fuente PNUD. 2000**.** *Desarrollo Humano en Chile 2000. Más Sociedad para Gobernar el Futuro.*

8. Jurídicamente en Chile las organizaciones mutuales son corporaciones privadas sin fines de lucro, por lo tanto se contabilizan en el total de 1.855 que se indica en la línea superior, y el número de total de mutuales no esta sumado en el total general de organizaciones de la economía social.

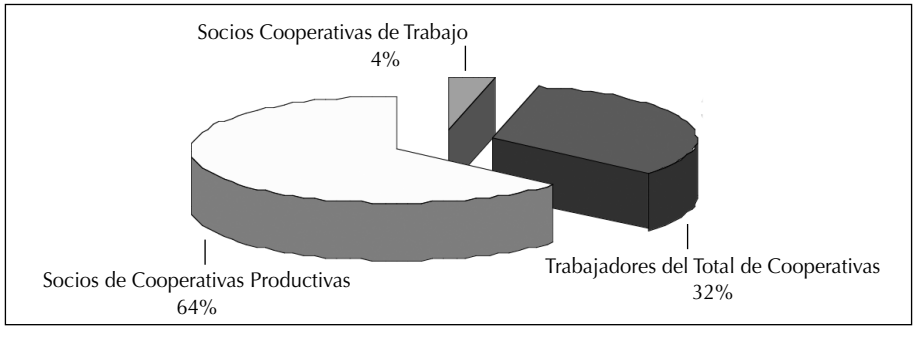
4.1. DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LAS COOPERATIVAS EN CHILE Y SU INCIDENCIA EN EL EMPLEO

La actual Ley General de Cooperativas Nº 19.832 promulgada el 23 de Octubre del 2002,[9] ha implicado un cambio sustantivo al marco jurídico en que se desenvuelven las cooperativas chilenas en comparación a la legislación vigente hasta ese momento, que en lo sustancial venia del año 1978. Esta "nueva" Ley, tiene entre sus principios generales tres fundamentos centrales, a saber: las cooperativas generan riqueza, las cooperativas pueden competir en todos los mercados y la ley simplifica los procedimientos y trámites para el desarrollo de éstas. Este marco jurídico busca posibilitar la inserción de las cooperativas en el actual contexto económico y la adopción libre, de estrategias y conceptos empresariales para progresar económicamente, flexibilizando una serie de barreras burocráticas que obstaculizaban la creación y desarrollo de éstas.

La nueva normativa, entre otras modificaciones, elimina el concepto según el cual las cooperativas son entes sin fines de lucro, liberalizando la repartición de excedentes entre los socios/as, facilita la obtención de personalidad jurídica para las nuevas cooperativas que se constituyan, asimilando su constitución a la de las sociedades comerciales, es decir, mediante escritura pública cuyo extracto debe inscribirse en el Registro de Comercio y publicarse en el Diario Oficial (MATAMALA; 2004).

Según los últimos antecedentes disponibles, en Chile funcionan 1.004 cooperativas en los más diversos rubros y a lo largo y ancho de todo el país. Este millar de cooperativas, por su parte, agrupan a 1.120.082 socios/as (DEPARTAMENTO DE COOPERATIVAS, 2007a). En tanto, y de acuerdo a estimaciones del mismo Departamento, las cooperativas generan 36.679 puestos de trabajo, según la siguiente distribución

Gráfico 1
Distribución de Puestos de Trabajo en Cooperativas



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de *Estadísticas y Cifras del Sector Cooperativo, DECOOP, 2007a*.

9. Su entrada en vigencia es a contar del 04 de mayo del año 2003.

Así entonces, prácticamente dos tercios de los puestos de trabajo generados por las cooperativas en Chile, corresponden a socios/as de cooperativas de producción[10] (23.462.-). Mientras que las cooperativas son empleadoras de 11.887.- trabajadores/as, equivalente a un 32 % del total de puesto de trabajo generados por el sector.

Al desglosar las cifras, aparece con claridad la envergadura que hoy representa el sub sector de servicios, y más específicamente aún, las cooperativas de "ahorro y crédito", que en los últimos diez años ha crecido en más de un 400 %, llegando hoy a representar más de un 90 % del total de chilenos/as asociados/as a cooperativas.[11] En el Cuadro N° 1, presentamos con mayor detalle la cantidad de puesto de trabajo generados, así como su correlación con la cantidad de socios/as de las respectivas cooperativas.

Cuadro 6
Número de Socios/as y Puestos de Trabajo

Rubro	Socios/as	Puestos de Trabajo
Agropecuarias	13.527	17.774
Campesinas	8.239	8.993
Consumo	78.799	127
Extractivas y Mineras	1.696	1.939
Producción y Trabajo	1.330	1.476
Servicios	1.016.314	6.002
Tipos Federativos	177	368
Totales	**1.120.082**	**36.679**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de *Estadísticas y Cifras delSector Cooperativo, DECOOP, 2007a*.

Finalmente, cabe consignar que para el período 2003 a 2006 (tres primeros años de vigencia del nuevo marco jurídico), el Departamento de Cooperativas informaba de la constitución de 188 nuevas cooperativas. De éstas, la mayor parte son Cooperativas de Trabajo, con un 17 % del total de entidades creadas, seguidas por casi un 13 % de cooperativas

10. Bajo el concepto de "cooperativas de producción", se considera a las agrícolas, campesinas, pesqueras y mineras.

11. Tan sólo la Cooperativa de Ahorro y Crédito del Personal de la Universidad de Chile COOPEUCH Ltda., informa en su última Memoria Anual que al finalizar el año 2007 ya superaba los 377.000 socios/as.

en el sector agropecuario: 16 Agrícolas y 8 Campesinas[12] (HERNÁNDEZ y RADRIGÁN; 2006 b y 2006 c).

4.1.1. Buenas Prácticas en la generación de Empleo en el Sector Cooperativo

4.1.1.1. Cooperativa de Ahorro y Crédito del Personal de la Universidad de Chile, COOPEUCH Ltda.

a. Antecedentes y Contexto

A fines de la década de los '60, un grupo de 67 funcionarios/as de la más grande y antigua universidad chilena, la Universidad de Chile, deciden constituir la Cooperativa de Ahorro y Crédito del Personal de la Universidad de Chile COOPEUCH Ltda.

Para su cuadragésimo aniversario, en el año 2007, la Cooperativa no sólo –y por mucho– es la más grande de las cooperativas de ahorro y crédito en Chile, es también una de las más importantes de América Latina[13]. Para el mismo año 2007, se ubicó entre las cien empresas con mejor rendimiento del país, y con remanentes para ese mismo año 2007, por casi treinta mil millones de pesos (aprox. 57 millones de dólares americanos). Al mes de marzo de 2008, COOPEUCH cuenta con una red de 75 oficinas distribuidas en las quince regiones en las que se distribuye el país. Diecisiete de las oficinas, emplazadas en la Región Metropolitana, donde también se ubica su Casa Matriz. Es así, junto con CAPUAL, las únicas cooperativas con puntos de atención en la totalidad de las regiones del país.

b. Buenas Prácticas

COOPEUCH genera 1477 puestos de trabajo directos (al mes de marzo de 2008), ubicándose así como la cooperativa en Chile con mayor cantidad de trabajadores/as. De ellos, 643 empleos directos corresponden a la Región Metropolitana (donde se ubica la ciudad de Santiago). Pero no se trata tan sólo de un importante número de empleos, sino que también de una considerable "calidad" de los mismos. Ello, en tanto COOPEUCH ocupó el lugar número 30 del ranking "Great Place to Work", que en su versión del año 2007 estableció las 35 mejores empresas para trabajar en Chile, siendo esta la única empresa de la economía social presente en dicho ranking.

---

12. El cooperativismo agropecuario chileno, desde su propio origen, se diferencia entre uno "agrícola" (compuesto principalmente por medianos productores), y otro propiamente "campesino", que agrupa a pequeños productores agrícolas, que se concentran en rubros más bien tradicionales.

13. La segunda cooperativa de ahorro y crédito más grande América Latina y el Caribe, según el Ranking *"Las CAC's más grandes de América Latina"*, elaborado por la Confederación Alemana de Cooperativas DGRV. Versión de Noviembre de 2006, en base a datos a Diciembre de 2005. Disponible en: www.dgrv.org.

El Ranking de la Mejores Empresas para Trabajar en Chile, es realizado por Great Place to Work Institute Chile y publicado por la Revista Capital. Se aplica una metodología desarrollada en Estados Unidos, en la que se encuesta a los/as trabajadores/as y otros/as colaboradores acerca del nivel de confianza y la calidad de las relaciones que existen entre trabajadores/as y la dirección de la respectiva empresa.

4.1.1.2. Grupo Cooperativo CHILLANCOOP[14]

a. Antecedentes y Contexto

Aún cuando se funda en el mes de mayo de 1976, la Cooperativa Abierta de Vivienda CHILLANCOOP Ltda.[15], a partir del año 1981 inicia un fuerte proceso de crecimiento y desarrollo, desde su ciudad de origen Chillán, hasta cubrir actualmente buena parte de la Región del Bío – Bío, incluida su ciudad capital, Concepción (zona centro sur del país). Actualmente cuenta con 480 socios/as, y ha desarrollado más de tres mil cuatrocientas soluciones habitacionales. En el año 1998, CHILLANCOOP concurre con un 97,5 % de las acciones a la constitución de la empresa constructora Chillán S.A. Posteriormente, en el mes de noviembre de 2002, se constituye la Cooperativa de Trabajo CONSTRUCOP Ltda., que a la fecha cuenta con 117 socios.

b. Buenas Prácticas

Actualmente, el Grupo Cooperativo CHILLANCOOP opera un modelo inédito en Chile, en el que al evitar la participación de empresas constructoras externas, se ha logrado aumentar en aproximadamente un 40 % en la superficie construida y/o calidad de la vivienda. Así entonces, y desde el año 2003, CHILLANCOOP gestiona el conjunto de los proyectos habitacionales, contrata a la Constructora Chillán S.A., que a su vez es provista de la mano de obra necesaria, por la Cooperativa de Trabajo CONSTRUCOOP Ltda.

En esta figura, no sólo es posible omitir (o al menos, reducir) el margen de utilidad de la empresa constructora externa, sino que también se accede al crédito fiscal del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y al incentivo tributario que favorece a estas empresas, y al que las cooperativas no pueden optar. A su vez, el hecho de que sea la Cooperativa de Trabajo

14. Apartado construido en base a la información contenida en el trabajo desarrollado por Radrigán y Zapata (2008).

15. La legislación nacional, distingue entre cooperativas de vivienda: "abiertas" y "cerradas". Las cooperativas cerradas de vivienda, son aquellas que se organizan para desarrollar un único proyecto habitacional, en cambio las "abiertas" de vivienda, son aquellas cooperativas que pueden desarrollar diferentes programas habitacionales (en forma permanente, simultánea o sucesiva).

quien provee la mano de obra a la empresa constructora, ha permitido aumentar de manera considerable la productividad de los trabajadores y paralelamente, y de forma proporcional, se ha incrementado su retribución por el trabajo efectivamente aportado, tanto en calidad, como en cantidad. Dependiendo de la etapa de construcción, los socios de CONSTRUCOOP (albañiles, carpinteros, eléctricos, enfierradores, etc.) perciben un ingreso promedio al mes, que oscila entre 320 y 520 euros. Tal como se indica en el sitio web de CHILLANCOOP: *"..con esto no sólo se beneficia a socios otorgando casas de mejor calidad sino también se genera trabajo digno"*.[16]

4.2. LA SITUACIÓN ACTUAL DEL SECTOR MUTUAL EN CHILE Y SU INCIDENCIA EN EL EMPLEO

Desde el punto de vista de la relación entre la generación de empleo e ingresos y el sector mutualista chileno, esta es de gran importancia, aunque de una forma indirecta, especialmente en lo que dice relación con las mutualidades de seguridad laboral y las mutualidades de seguros de las fuerzas armadas, ya que si bien estos dos tipos de mutuales en Chile tienen no un peso importante en la creación de puestos de trabajo entre sus propios empleados, sobre lo cual a su vez no existen estadísticas en la actualidad, su principal efecto sobre el tema del empleo tiene dos grandes vertientes, tal como se reseña a continuación.

En primer lugar la totalidad de la fuerza de trabajo asalariada es beneficiario de los servicios de las 3 grandes mutuales de seguridad laboral existentes en el país, lo que significa un total de más de 3,5 millones de trabajadores. Para estos trabajadores, por una parte, existe una amplia red asistencial a lo largo de país a través de los cuales se reciben de forma gratuita, previo pago de las cuotas obligatorias paritarias que aportan las empresas a las mutuales, los servicios de atención médica en caso de accidente laboral, y también todos los tratamientos de rehabilitación que pudiesen ser necesarios. En estos casos los servicios de las mutuales de seguridad laboral cumplen un rol muy efectivo, que permite a la vez el complemento de la renta a la hora de disponer de una licencia o baja médica de larga o mediana duración.

Complementariamente a lo anterior, las actividades de prevención de riesgos laborales en formato de campañas permanentes de forma pública y centrada en los lugares de trabajo, también bien es una efectiva forma de asegurar condiciones de trabajo dignas y de estándares de seguridad elevados.

En segundo lugar, las mutuales de seguros de las cuatro ramas de las fuerzas armadas, también de una forma indirecta, tienen un rol significativo a la hora de analizar su rol en

16. En: http://chillancoop.cl/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1 (visitado el 12/08/08).

relación al empleo, en un sector de la sociedad que está expuesto por su misma actividad profesional a situaciones de riesgo permanente, y que dejan habitualmente a sus familiares en riesgo. En la actualidad las tres mutuales de seguros tienen privas de seguros de vida y seguros contra accidentes con un total de beneficiarios cercanos a las 900.000 personas, de aproximadamente 200.000 familias, que cuentan a través de este sistema solidario de una protección permanente de sus ingresos y salud.

Para el caso de las sociedades tradicionales de socorros mutuos, no existen mayor información sobre sus empleados y beneficios en el ámbito del empleo y generación de ingresos, pero posiblemente entre sus más de 300.000 asociados actuales, encuentran en estas organizaciones una fuente importante de protección social en casos de siniestros y emergencia, tema en el cual se abre una línea de investigación y reflexión muy interesante.

Para efectos de ejemplificar los aportes del sector mutual en el campo del empleo y generación de ingresos hemos seleccionado dos ejemplos de buenas prácticas, a través de la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción, y por otra parte a la Mutual de Seguros de Chile, cuyos casos se presentan a continuación.

4.2.1. Buenas Prácticas en la generación de empleo e ingresos en el sector mutual chileno

4.2.1.1. Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción

La Mutual de Seguridad C.CH.C, fue creada por la Cámara Chilena de la Construcción[17] en el año 1966 como una forma de otorgar protección a los trabajadores y sus familias frente a los accidentes en la construcción. De tal forma, la mutual se inicio como un seguro mercantil voluntario compuesto por los trabajadores reunidos para tal fin.

Sin embargo en el año 1968, al dictarse la Ley 16.744 sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, este seguro se vuelve se vuelve obligatorio, debiendo los trabajadores y contratistas acudir a esta u otras instituciones similares.

Hoy no tan solo se restringe a otorgar seguridad y servicios de atención a los trabajadores, sino que además se ha empeñado en otorgar valor agregado a las empresas socias por medio de una agenda activa de asesorías y actividades de capacitación.

En el año 2007, la cantidad de trabajadores asegurados por la mutual alcanzó a un promedio anual de 1,158,615 afiliados, concentrándose un 24,1% de ellos en el sector de la construcción, un 18,2% en el sector de los servicios personales, y un 17,3% en los ser-

17. Institución gremial de representación e incentivo del sector de la construcción en Chile.

vicios comunales. Por otra parte, y en cuanto al tipo de empresa con la cual la mutual trabaja, cabe mencionar que un 91,5% de las empresas asociadas corresponden a instituciones de menos de 100 trabajadores. Además la planilla promedio por empresa el año 2007 arrojó una cifra de 50,7 trabajadores.

Para el mismo año 2007 el equipo de trabajo de la mutual estaba compuesto por 2,622 empleados o colaboradores, lo cual incluye la reciente incorporación de un 11.17% más de trabajadores a la planta producto de la entrada en vigencia de la Ley de Subcontratación. La distribución geográfica de este plantel se distribuye un 52% en regiones y otro 48% en la región metropolitana, estando todos los equipos de trabajo sometidos a un estricto sistema de retroalimentación y evaluación de desempeño.

En términos de remuneraciones, la mutual cuenta desde hace poco con una nueva política materializada en el "Proceso de Promoción de Grados" el cual ha incorporado variables como; conducta laboral, desempeño, nivel de capacitación e historial de promociones.

La institución además cuenta desde 1998 con un Comité Bipartito de Capacitación constituido por representantes de la administración y de los trabajadores, quienes definen de manera conjunta los programas – en cuanto a objetivos y contenidos- formativos conforme a las necesidades y oportunidades planteadas por el mercado.

Como resultado de esta estrategia, para el año 2007 se capacitó a un 76% de los colaboradores de la mutual, correspondiente a 1965 trabajadores, con una inversión de M$562.247.

Se puede mencionar por último que la mutual realiza actividades concretas para "hacer de la Mutual un mejor lugar para trabajar" (Memoria 2007 de la Mutual), entre las que se encuentran, evaluaciones médicas, campañas de vacunación, paseos institucionales, seminarios, celebraciones de fiestas importantes, actividades deportivas o recreacionales y acción social, entre otras muchas, que persiguen como objetivo la integración de los trabajadores y sus grupos familiares, además de la atención a la comunidad en general por medio de actividades solidarias.

4.2.1.2. Mutual de Seguros de Chile

La Mutual de Seguros de Chile se formó en el año 1919 en la ciudad de Valparaíso, integrándola en un principio solo Oficiales de la Armada de Chile. De hecho, en su origen la denominación de la mutual correspondía a Mutual de la Armada.

Hoy en día, sin embargo, la mutual ha expandido notoriamente su campo de acción, y luego de 89 años de funcionamiento, esta cuenta con una amplia cobertura en el terri-

torio chileno y en la diversidad de beneficiarios, hombre y mujeres de distintas actividades. Entre sus principales productos podemos menciona la venta de seguros individuales de Protección Familiar (38%), Individuales Dotales (37%) y un seguro contratado con la Armada de Chile, Seguro Colectivo Reajustable Armada, "SECORA" (18%).

Esta corporación es actualmente una de las más grandes de su tipo, albergando la gran suma de más de 500.000 asociados.

El discurso institucional de la Mutual señala que este crecimiento ha sido posible gracias *"al profundo sentido de solidaridad social que impulsó a sus fundadores, ha podido velar por el bienestar de las familias, desarrollando distintos planes de Aseguramiento y entregando Beneficios Adicionales Gratuitos a todos los que diariamente se aseguran en esta Mutual"*[18]

En este contexto, es importante señalar en un primer lugar, que la Mutual, ha definido como uno de sus principales desafíos el de llevar a cabo una acción comercial extendida en el territorio de manera de acercarse a sus asegurados y poder brindarles más y mejores servicios de atención asociados al seguro de atención.

En este sentido, la mutual genera una propuesta atractiva en torno al principio de descentralización de la seguridad social en el país.

En segundo lugar, mencionar que recientemente y en especial durante el año 2007 la mutual ha visto incrementada su categoría dentro de las certificadoras de riesgo, particularmente la Clasificadora de Riesgos Humpreys Ltda., encontrándose entre las causas de este cambio; la efectividad técnica y la fortaleza organizacional de la institución, por mencionar las más importantes para los temas que abordamos.

Esto último, producto de que estas variables del ranking de riesgo, reflejan practicas tendientes a la profesionalización de los trabajadores a través de capacitación, y la correcta administración de los recursos humanos.

En suma, a la Mutual de Seguros de Chile, se le puede considerar como un caso de buenas prácticas dentro de la economía social, en tanto, por una parte, sus esfuerzo descentralizadores aportan al fortalecimiento de la seguridad social para los trabajadores de todo el territorio, aún los mas postergados, y por otra parte, porque demuestra a nivel interno una correcta gestión de sus propios recursos humanos, evidenciado por las fuerte calificación de estas variables en el contexto de las ultimas certificaciones a las cuales se ha sometido la institución.

18. Tomado del sitio web de la mutual en Agosto del 2008.

4.3. LA SITUACIÓN ACTUAL DEL SECTOR DE ASOCIACIONES GREMIALES Y SU INCIDENCIA EN EL EMPLEO

Tal como se ha indicado en la sección correspondiente a la reseña histórica del sector de asociaciones gremiales en Chile, están tienen una trayectoria de más de un siglo y medio de existencia en Chile, y desde mediados de la primera mitad del siglo XIX han reunido de forma asociativo al mundo empresarial del país, tanto en pos de lograr mecanismos de representación de sus intereses ante diferentes actores sociales y públicos, como también a través de la generación de bienes y servicios a sus asociados.

Como ya se ha explicado también en la sección indicada, en la actualidad y a contar de la modificación del marco legal que norma la constitución y funcionamiento de las asociaciones gremiales en Chile, este tipo de entidades se agrupan en dos grandes categorías. Por una parte, aquellas que asocian a empresarios de muy diferente tipo y sector, por ejemplo micro, pequeños, medianos y grandes empresarios, en diferentes tipos de rubros económicos de actividad: rural-agrícola, comercio, servicios, pesquero, industria, minería, etc.

Por otra parte, se encuentran las asociaciones gremiales que asocian a diversas profesiones y oficios, en su carácter de colegios profesionales, todos los cuales tienen una larga data, y como tales tienen tanto una perspectiva de trabajo de tipo gremial-sindical, como también de provisión de bienes y servicios a sus asociados.

En global y de acuerdo con los datos que entrega la Oficina de Asociaciones Gremiales del Ministerio de Economía de Chile, este tipo de entidades asocian a más de 830.000 personas, de las cuales en su gran mayoría son empresarios de diferentes rubros, como también profesionales y técnicos asociados a sus respectivos colegios profesionales (A.G.).

Si consideramos que los gremios empresariales más grandes y influyentes en Chile, que están organizados en cuanto entidades gremiales, efectivamente su impacto directo e indirecto en la generación y mantenimiento de empleos e ingresos es considerable. Además hay que considerar que los servicios que las asociaciones gremiales proveen a sus asociados, tanto aquellas que tienen que ver directamente con el apoyo a sus actividades comerciales y/o profesionales, como también de beneficios sociales de muy diversa índole, su impacto sobre su número total de asociados es muy considerable, aunque difícil de medir con claridad.

4.3.1. Buenas prácticas en la generación de empleo e ingresos en el sector de las asociaciones gremiales en Chile

A efectos de lograr visibilizar los aportes reales y potenciales del sector de asociaciones gremiales en materia de generación de empleo e ingresos para sus asociados, hemos seleccionado como casos de buenas prácticas a dos entidades de este tipo. Por una parte,

una asociación gremial de una orientación empresarial clásica, como lo es la Asociación de Exportadores de Manufacturas y Servicios, ASEXMA A.G.; por otra parte desde la perspectiva gremial –profesional se ha identificado el caso del Colegio de Profesores de Chile, A.G.

4.3.1.1. Asociación de Exportadores de Manufacturas y Servicios, ASEXMA Chile A.G.

ASEXMA Chile A.G. es una organización de carácter gremial que agrupa a los exportadores manufactureros y de servios de una amplia gama de sectores, teniendo como objetivo apoyarlos en sus procesos de gestión, y promoviendo actividades que fortalezcan el potencial de sus emprendimientos.

Entre sus estrategias figuran cuatro lineamientos, a saber; giras de negocios para y con sus asociados, representación gremial frente a las autoridades, capacitación y operación de recursos CORFO[19]. Siendo los últimos dos, probablemente los que mayor impacto directo tienen sobre la generación y mejoramiento del empleo.

La organización se fundó el año 1984, teniendo en ese entonces como principal objetivo, la representación de los intereses del sector exportador manufacturero frente a las autoridades y organizaciones relacionadas con el ámbito. Luego, en una segunda etapa, la Asociación decide ampliar su campo de acción complementando las labores representativas con la entrega de servicio a sus asociados.

Hoy en día, la Asociación no solo atiende a compañías nacionales sino que además se desempeña ofreciendo servicios a organizaciones y empresas extranjeras, engrosando las relaciones internacionales que permiten a los emprendimientos nacionales (de diversa índole empresarial), insertarse en el mercado laboral.

De todas las actividades ejecutadas por ASEXMA Chile A.G. es relevante detenerse ahora en al menos dos áreas que han generado un impacto notable en términos laborales tanto para sus asociados como terceros. Estas son la capacitación y la canalización – como se menciona mas arriba- de los recursos CORFO.

Sobre la primera, la capacitación, se debe mencionar que la Asociación cuenta con un Centro Intermedio de Capacitación de ASEXMA (CORCIN), el cual durante el año 2006 logró capacitar a más de 30.000 personas tanto externas como beneficiarias asociadas. De estas actividades destaca, el funcionamiento de una Escuela de Negocios Internacionales del gremio que se encargó de ejecutar 7 Diplomados, 22 seminarios, 43 talleres y 12 cur-

19. La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) es el organismo del Estado chileno encargado de impulsar la actividad productiva nacional.

sos cerrados, orientados al perfeccionamiento de los funcionarios de las empresas asociadas y sobre todo a los integrantes de sus planas directivas.

Por otra parte, ASEXMA Chile A.G. cuenta con un programa de Becas sociales, a través del cual se capacitó a mas de 4.270 personas, hombres y mujeres, de escasos recursos, desempleados o en situaciones de empleo precario y con baja calificación laboral. Estas capacitaciones estuvieron orientadas a generar competencias y habilidades en oficios específicos para garantizar la correcta integración de los beneficiarios al mundo del trabajo, involucrando a mas 51 organismos de capacitación seleccionados por medio de licitación pública.

En cuanto a la operación de los recursos de CORFO, se debe destacar que ASEXMA Chile A.G. administra una organización denominada Multiservicios ASEXMA S.A., agente intermediario de los instrumentos de la mencionada institución estatal.

De forma sintética, se pueden exponer los instrumentos que intermedia la organización en base a tres áreas:

1. **Fomento productivo**; entre los que podemos encontrar programas de Fomento a la Calidad (FOCAL), Proyectos Asociativos de Fomento (PROFOS), y Programas de Desarrollo de Proveedores.
2. **Innovación y Emprendimiento**; que incluye los proyectos de "Capital Semilla", orientados a la generación de nuevos emprendimientos, y los de "Innovación individual empresarial" enfocados al cofinanciamiento de la innovación en las empresas.
3. **Transferencia Tecnológica**; en la cual operan básicamente, misiones tecnológicas, pasantías, y consultorías especializadas.

Es a través de estos mecanismos, que ASEXMS Chile A.G. contribuye de manera activa a la generación y mejoramiento del empleo, mediante la ejecución de actividades concretas orientadas a la capacitación y el fomento.[20]

4.3.1.2. Colegio de Profesores de Chile A.G.

El 16 de octubre de 1974 fue publicado en el Diario Oficial el Decreto Ley Ley Nº 678 que crea el Colegio de Profesores, en ese momento la organización gremial única del magisterio, toda vez que se habían disuelto todas las existentes al momento del golpe

20. Para más detalles, ver la Memoria Anual 2006-2007 de la Asociación, disponible en; http://www.asexma.cl/portal/site/artic/20080320/asocfile/20080320164333/memoria_asexma_06_07.pdf

de estado y que habían dado origen al SUTE (Sindicato Único de Trabajadores de la Educación).

El nuevo organismo se constituiría en 1975 amparado en el artículo 1º transitorio, que establecía que *"el Ministro de Educación Pública designará las personas que deberán integrar los primeros Consejos de la institución en todo el territorio nacional y los reemplazantes de estos en su caso…"* .

Mientras pudo hacerlo, El Gobierno Militar hizo prevalecer esta norma por sobre la electividad de los cargos en toda la estructura nacional, contenida en el artículo 5º del cuerpo legal.
El Colegio de Profesores fue organizado de igual manera que el resto de los colegios profesionales existentes: se estableció la inscripción obligatoria en él de todos los maestros, como requisito para poder ejercer su profesión (norma que se deroga el año 1976 cuando a su vez el Colegio de Profesores se debe acoger a la Ley de Asociaciones Gremiales).

Se entregó sólo al Consejo Nacional de Colegio toda función reivindicativa, siendo éste el único interlocutor válido ante el Gobierno y las autoridades educacionales. Una vez designados por decreto gubernamental los miembros de sus directivas nacional, regionales y provinciales, comenzó la tarea de inscripción de sus socios, que según el decreto ley respectivo debían ser profesores titulados, no titulados con 10 años de servicio y no titulados autorizados por el Colegio, tanto de la enseñanza fiscal como privada. También se dedicó a la obtención de la infraestructura sobre la base del traspaso de bienes –muebles e inmuebles- que le haría la dictadura.

El jueves 16 de junio del año 1977, el Ministro de Educación, contralmirante Luis Niemann, firmó la primera escritura adjudicando al Colegio de Profesores bienes que pertenecieron a las desaparecidas organizaciones del magisterio y que fueron costeadas por todos los maestros socios de esas instituciones.

El al año 1985 el Colegio de Profesores era el único de los gremios profesionales que mantenía dirigentes designados. Pero el Ministerio de Educación hubo de ceder a la presión magisterial y fue así como los días 26 y 27 de diciembre de 1985 se realizaron los comicios. Su sola realización era un primer triunfo de la oposición en el Colegio. En esto había jugado un rol importante el Comando por la Democratización del Colegio, que presidía Humberto Elgueta Guerín y que lo componían docentes de todas las corrientes opositoras, entre ellos el radical Franklin Recabarren, el democratacristiano Alfonso Bravo, el socialista Carlos Vásquez y el comunista Julio González.

El 3 marzo de 1986 se realizó la proclamación de la nueva Directiva Nacional del Colegio. En la oportunidad *"el nuevo presidente, Osvaldo Verdugo, se dirigió a los asistentes al acto reafirmando su compromiso de convertir al Colegio en un defensor de los derechos del magisterio"*.

Desde esta fecha en adelante el Colegio de Profesores de Chile A.G. ha tenido un desarrollo sostenido y creciente en el tiempo siendo uno de los Colegios Profesionales de Chile con mayor influencia y respaldo desde sus bases, que tienen una estructura nacional a través de dirigentes electos a nivel de cada estableciendo educacional, como también en el ámbito comunal, provincial y regional.

En la actualidad está estructurado en 13 Departamentos a nivel de su estructura organizacional nacional que son los siguientes:

- Comunicaciones
- Bienestar Social
- Cultura
- Deportes
- Derechos Humanos
- Educación Particular Subvencionada
- Educación y perfeccionamiento
- Jurídico
- Mujer profesora
- Profesores jóvenes
- Profesores jubilados
- Profesores rurales y
- Relaciones internacionales

Desde una perspectiva de los servicios que el Colegio de Profesores entrega a sus asociados, se pueden destacar los siguientes:

- Seguros de Vida a través de convenios con beneficios preferenciales a sus asociados
- Centros vacacionales y casas de turismo familiar
- Asistencialidad social y de salud
- Becas de estudio para socios y familiares
- Clínica Hospital del Trabajador
- Casa del Profesor y
- Convenios de descuento con diferentes entidades privadas y públicas
- Entre otras

4.4. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS FUNDACIONES Y CORPORACIONES PRIVADAS SIN FINES DE LUCRO Y SU INCIDENCIA EN EL EMPLEO

A contar de la presente década de los años 2000 se ha avanzado mucho en reconocer el peso de las organizaciones no lucrativas clásicas en Chile, como lo son las fundaciones y corporaciones privadas sin fines de lucro y organizaciones comunitarias de base, principalmente en base, por una parte, a la realización en Chile del Estudio Comparativa Internacional sobre el Sector No Lucrativa, que es una iniciativa de carácter internacional que impulsa el centro de Estudios de la Sociedad Civil de la Universidad John Hopkins, y que se aplico en Chile entre los años 2004 a 2006, en convenio con la Oficina para Chile del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, y la Consultora FOCUS (ver IRARRÁZABAL, I., 2006).

Pero por otra parte, a contar del año 2000 se ejecuta en Chile el proyecto "Fortalecimiento de las Alianzas entre la Sociedad Civil y el Estado", en base a un proyecto financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y ejecutado por el Ministerio Secretaria General de Gobierno, que entre sus objetivos básicos tuvo el fortalecimiento del sector de organizaciones de voluntariado en el país.

Fruto de estos dos esfuerzos, y de otras iniciativas complementarias desarrolladas en los últimos 20 años es que hoy se puede tener una mayor información sobre la realidad del Sector No Lucrativo clásico en el país, que en términos de empleo e ingresos se puede resumir en los siguientes indicadores:

El sector sin fines de lucro (SSFL) es un importante actor en la economía chilena

De acuerdo a las estimaciones realizadas (IRARRÁZABAL, I., 2006:5), el sector no lucrativo chileno emplea en forma remunerada y voluntaria sobre las 303 mil personas en Jornada Completa Equivalente (JCE). Si sólo se considera el empleo remunerado, éste representa al 2,6% de la población económicamente activa. En otras palabras, la sociedad civil chilena emplea a más de tres veces el personal del sector minero (1,3%) o a dos tercios del empleo de la construcción (8,1%). También se puede expresar el tamaño relativo del sector en términos de gastos, donde las instituciones sin fines de lucro representan un 1,5% del PIB.

Chile, país de voluntarios

Un 7% de la población adulta chilena aportó durante 2004 parte de su tiempo al trabajo voluntario. Al sumar la dedicación parcial respectiva de los voluntarios y transformarla en términos de Jornadas Completas Equivalentes, se logra estimar que el voluntariado aporta 143 mil trabajos de tiempo completo adicionales, equivalentes al 2,3% de la población económicamente activa.

El empleo total de la sociedad civil está compuesto en un 47% por trabajadores voluntarios, lo que presenta a Chile como el país con mayor participación de voluntariado en Latinoamérica, situándose incluso por sobre el nivel de los países desarrollados.

Gobierno, el principal financista

En Chile, la principal fuente de ingresos está constituida por las subvenciones y los pagos del sector público, alcanzando el 45% de los ingresos. Este nivel supera al de otros países en transición, en especial latinoamericanos, y corresponde más bien a la situación que se observa en países de Europa occidental. La importancia del gobierno como financista del sector se explica por la significativa presencia del sector sin fines de lucro en la educación subvencionada.

4.4.1. Buenas prácticas en la generación de empleo e ingresos en el sector de las entidades no lucrativas

Para ejemplificar buenas prácticas en el sector de las organizaciones no lucrativas en Chile, se ha identificado a la Fundación Trabajo para un Hermano, que surge en el contexto de la recesión internacional de inicios de los años 80, como parte de los esfuerzos orientados a paliar las consecuencias humanas y familiares del alto desempleo que se vivía en esa época en el país. A la vez se ha identificado el accionar de la Fundación Minera Escondida, que representa al nuevo tipo de fundaciones modernas de base o sostén empresarial, que desarrolla parte importante de sus actividades en la Región de Antofagasta en el norte de Chile.

4.4.1.1. Fundación Trabajo para un Hermano

La historia de la Fundación Trabajo para un Hermano (en adelante TPH) se inicia el año 1982 con el origen de la "Campaña Trabajo para un Hermano" impulsada por los miembros de la Comunidad de Vida Cristiana. Esta iniciativa contó con el apoyo del Cardenal Raúl Silva Henríquez y otras organizaciones de la Iglesia Católica en Chile comprometidos con las obras sociales.

De este modo, desde sus inicios la institucionalidad de esta Fundación nace del deseo de volcar la acción pastoral, en general, hacia la población desempleada y cesante identificando en ella, la figura del Cristo que sufre. De lo anterior se desprende, como es evidente, que la Fundación tiene un carácter fuertemente religioso, y es en estos términos que define su trabajo y la motivación de sus participantes.

En los primeros cuatro años de existencia, esta "proto fundación", en calidad de "Campaña", esta iniciativa genero 3.500 plazas de trabajo temporal para jefes de hogar, empleados

en la construcción de alrededor de 500 obras sociales ubicadas en las comunas más pobres de Santiago. Entre estas obras, se encuentran centros abiertos, hogares, salas de clases, capillas y sedes sociales. Se debe mencionar también, que en esta etapa la Campaña se financiaba por medio de donaciones particulares equivalentes al pago de las horas/trabajo que se empleaba a los beneficiarios.

En 1987 en vista de los buenos resultado de la Campaña, los directivos de esta deciden solicitar al Arzobispado la creación de una Fundación de Derecho Canónico, siendo así como surge la Fundación TPH, como una fundación de la Iglesia Católica.

Ya constituida como Fundación, TPH asume la estrategia de acercar su acción de apoyo a las comunidades locales, construyendo en un lapso de 3 años, tres Centros de Desarrollo Local, sumándose un cuarto centro en el año 2000. Estos se ubican de tal manera que les permite abarcar en terreno a las comunas más pobres de la ciudad.

En la actualidad la Fundación TPH, basa su trabajo en tres áreas principales, a saber: capacitación (oficio, gestión, "Buen Trabajo"), programa de Apoyo a la Comercialización, y asesorías y asistencia técnica a microempresarios. Siendo esta labor financiada por las donaciones de personas y empresas (principalmente a través del uso de una Franquicia Tributaria de Capacitación), la participación en programas de subsidio estatal, campañas de la Iglesia y el trabajo voluntario de profesionales jóvenes. A esto, se debe agregar que la Fundación cuenta hoy con la certificación de calidad de la norma ISO 9001:2000.

En el año 2007 se ejecutaron 31 proyectos involucrando un monto de $300.836.440 (pesos chilenos). En su accionar durante el año, lograron atender a 1.105 personas, contribuyendo a su introducción o estabilización al mercado laboral. Además cabe destacar, la Fundación TPH logró entregar por una parte, capacitación a más de 480 microempresarios y prestarle asesoría técnica a 123. Por otra parte, 281 cesantes o con empleo precario fueron entrenados en algún oficio, y 400 personas recibieron asesoría particular para implementar un plan de negocio. Eso, sin mencionar los beneficiarios de otros servicios, como; ferias para comercialización, medios para la búsqueda de trabajo, acceso a internet y computadores, etc.[21]

A modo de conclusión, cabe destacar como la Fundación TPH ha logrado generar un aporte importante tanto en materia de habilitación laboral como de autogestión del trabajo, contribuyendo a mejorar las condiciones de "Buen Trabajo" en las comunidades locales en que se inserta.

21. Tomado de la Memoria Anual 2007 de la Fundación, disponible en: http://www.tph.cl/img/cl-tph/MemoriaTPH_2007.pdf

4.4.1.2. Fundación Minera Escondida

La Fundación Minera Escondida, FME, es creada el año 1997 por la empresa Minera Escondida, siendo la primera fundación empresarial de desarrollo social creada en Chile por una empresa minera.

En sus 11 años de existencia ha desarrollado una variada gama de iniciativas particularmente en los 9 municipios que integran la Región de Antofagasta en el norte de Chile, como también en otras 25 comunas del norte y sur del país.

Si bien en sus años de existencia la FME ha ido perfeccionando y ajustando sus marcos de operación y de acción, una de sus líneas estratégicas históricas ha sido el apoyo a las actividades asociativas e individuales de micro y pequeños empresarios, como también a trabajadores independientes preferentemente de la Región de Antofagasta, a través de una gran diversidad de modalidades de apoyo, que a contar de hace 5 años se basa en una metodología abierta de fondos concursables que permiten contar con apoyo financiero para actividades como:

- Capacitación y perfeccionamiento general
- Capacitación especializada en oficios
- Apoyo el desarrollo de ideas de negocios
- Apoyo en capital semilla
- Entre otras actividades.

5. POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS A LA GENERACIÓN DE EMPLEO Y MEJORAMIENTO DE LA RENTA A TRAVÉS DE ENTIDADES DE LA ECONOMÍA SOCIAL

Para el caso de Chile, la falta de una legislación de fomento y desarrollo en temáticas relacionadas a la generación de empleo y mejoramiento de la renta a través de entidades de la economía social, es una deuda que aún no ha sido resuelta, por lo que dentro de un plano de diseño de políticas publicas dirigido particularmente para este tema en específico, nos encontramos con grandes cambios desde la década del setenta, donde las legislaciones van enfocadas más a normar y sancionar las acciones de las organizaciones dedicadas a la generación del empleo, más que a su desarrollo y potencialidad.

Con los gobiernos de la Concertación desde el año 1990, el tema de las empresas participativas sigue manteniéndose como un tema de baja prioridad, como también no exis-

te apoyo específico a sectores tales como el cooperativo, las mutuales y los gremios. Las políticas públicas durante el gobierno están inmersas en un sistema económico neo-liberal por lo mismo en términos estructurales los cambios se producen a ese nivel, considerando nuevas entidades como precursoras de empleo, en este caso la pequeña y mediada empresa. Este apoyo se ha traducido en programas de financiamiento, apoyo técnico, tecnológico, organizacional, jurídico. Hoy en Chile el sector microempresarial alcanza a la suma de 535.537 de un total de 652.445 empresas en el país.

Desde este contexto que caracteriza en la actualidad a la realidad chilena, es que se indagará en los programas e iniciativas que más podrían asociarse a una consideración de política pública. De este modo, se sistematizó información desde los programas de fomento del empleo que tiene el servicio de cooperación técnica, SERCOTEC, en especial en su fomento de la micro empresa asociativa, como también el Fondo de Desarrollo Social, derivado de la División de Organizaciones Social, el cual está enfocado a fomentar organizaciones sin fines de lucro en general, dentro de las cuales también puede considerar aquellas de generación de empleo y mejoramiento de la renta, pero sin ser de exclusividad para este tipo de entidades.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

A continuación y a modo de síntesis se entregan algunas conclusiones y recomendaciones finales, a la luz de las informaciones entregadas en el marco del presente trabajo, ordenadas en cuanto sus destinatarios: actores de las propias entidades de la economía social, investigadores y académicos y administraciones públicas.

6.1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LOS PROPIOS ACTORES DE LA ECONOMÍA SOCIAL

Conclusiones

- Una conclusión inicial tiene que ver con la falta de integración y dialogo entre los propios actores de la economía social en el país, sobre su rol en el campo del desarrollo en general, y en el ámbito de la generación de empleo e ingresos en particular. Hasta la fecha no existe una mesa de dialogo o un espacio donde puedan confluir los intereses de los distintos actores propios de la economía social.
- No existe conciencia del peso y relevancia de la economía social sobre los factores de empleo e ingresos a nivel nacional, ni tampoco acerca de los mecanismos para potenciar esta participación que es significativa.

Recomendaciones

- Generar las condiciones mínimas para establecer un espacio o mesa de dialogo intersectorial de los actores más relevantes de la economía social en el país.
- Promover una reflexión sobre las prácticas y modelos efectivos de generación de empleo e ingresos a través de las diversas formas y entidades de la economía social, potenciando las sinergias entre estas.

6.2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA EL MUNDO DE LA INVESTIGACIÓN Y ASESORÍA TÉCNICA

Conclusiones

- Aunque en los últimos años se avanzando sistemáticamente en los procesos de investigación y profundización sobre la realidad de la economía social en Chile, aún quedan bastantes vacíos que llenar en donde la información disponible es muy escasa o inexistente.
- Específicamente en el campo de la generación de ingresos y creación de empleos se nota la ausencia de una metodología común de trabajo y un marco conceptual que permita el "dialogo" entre los diversos actores de la economía social.

Recomendaciones

- Fortalecer una línea de investigación sistemática, progresiva y acumulativa que permita contar con una visión completa y actualizada de la realidad del sector de economía social en el país.
- Para el caso del empleo y la generación de ingresos, aparece como urgente el diseño de una metodología que permita integrar los esfuerzos de los actores de la economía social de base, con las políticas públicas de generación de empleo y capacitación para el empleo.

6.3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN EL ÁMBITO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Conclusiones

- No existe una política pública que reconozca y menos respalde el desarrollo de las iniciativas de economía social, salvo excepciones restringidas para el caso de las organizaciones no lucrativas clásicas.

- Casi por definición las políticas públicas de empleo y de capacitación para el trabajo no reconocen las particularidades y las potencialidades de las acciones de los actores de la economía social en el este campo, a lo menos de forma explícita y contundente.

Recomendaciones

- Intensificar los esfuerzos para generar una política pública de reconocimiento y fomento a la economía social
- En el caso de las políticas de empleo y generación de ingresos y su relación con la economía social, realizar una revisión y actualización integral para lograr su adaptación a la realidad de las propuestas y aportes de la economía social en Chile.

BIBLIOGRAFÍA

BARRÍA, Jorge. (1971). El movimiento obrero en Chile. Ediciones de la Universidad Técnica del Estado, Santiago de Chile.

BOENINGUER, Edgardo. (1995). *Reforma y modernización del Estado en América Latina*. En: Reforma y Modernización del Estado. ILPES- CEPAL, Chile.

BRAVO, D., RAMOS, J. y URZÚA, S. (2003). *Las diferencias en desempleo INE-Universidad de Chile*. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas Universidad de Chile. Santiago de Chile

CÁCERES, Gloria et.al. (1983). *Estudio de las organizaciones comunitarias en Chile entre 1964 y 1983*. Tesis de Grado para optar al título de asistente social. Escuela de Trabajo Social, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

CEPAL. (1989). *Cooperativismo Latinoamericano. Antecedentes y Perspectivas*. Ediciones de CEPAL. Santiago de Chile.

CONFECOOP. (1987). *Propuesta Cooperativa. Sector de economía social*. Confederación General de Cooperativas de Chile , Santiago de Chile.

CONFECOOP. (1990). *Análisis de propuestas y avances del movimiento cooperativo chileno*. Confederación General de Cooperativas de Chile Santiago de Chile,

CONFECOOP. (1990). Conferencia Internacional: Sector de Economía Social y Desarrollo Equitativo. Un compromiso con la solidaridad y el desarrollo. . Ediciones CONFECOOP, Santiago de Chile.

COOPEUCH. (2008). *Memoria Anual 2007*. Cooperativa de Ahorro y Crédito del Personal de la Universidad de Chile Ltda. COOPEUCH, Santiago de Chile.

DEL CAMPO, Pedro y RADRIGÁN, Mario (1998). *El Sector Cooperativo Chileno: Tradición, Experiencias y Proyecciones*. CONFECOOP – CCA, Santiago de Chile.

Departamento de Cooperativas, Ministerio de Economía. (2007a). *Estadísticas y Cifras del Sector Cooperativo*. Departamento de Cooperativas del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, Santiago de Chile.

Departamento de Cooperativas, Ministerio de Economía. (2007b). *Panorama General del Sector Cooperativo Chileno*. Unidad de Fomento, Capacitación y Estudios, Departamento de Cooperativas del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, Santiago de Chile.

Departamento de Cooperativas, Ministerio de Economía (2008). Evolución, Balances y Resultados 2004 – 2006 CAC's. Departamento de Cooperativas del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Santiago de Chile, 2008.

ESCOBAR, P. S/F. *Economía y Mercado del Trabajo en Chile: los efectos de una larga crisis*. Programa de Economía del Trabajo, PET. Santiago de Chile.

FOCUS. (2002). Estudio sobre las asociaciones gremiales de la micro y pequeña empresa en Chile. SERCOTEC, Santiago de Chile

GARCÉS. M. y VALDÉS. A. (1999). *Estado del Arte de la Participación Ciudadana en Chile*. Documento Preliminar para OXFAM-GB. Santiago, Chile.

GONZÁLEZ, P., MIZALA, A. y ROMANGUERA, P. (2003). *Flexibilidad, jornada laboral y sistemas de turnos: efectos de la legislación en empleo y producto*. Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. Santiago de Chile

GREZ, Sergio. (1999). "Una mirada al movimiento popular desde dos asonadas callejeras (Santiago, 1888 – 1905)". En Cuadernos de Historia, Nº 19, 157 - 193. Departamentos de Ciencias Históricas, Universidad de Chile, Santiago de Chile.

HERNÁNDEZ, Luis. (2006). *"*Situación Actual del Cooperativismo en Chile*"*. En *Impactos de la Integración Regional del MERCOSUR sobre el Sector Cooperativo*. Documento de Trabajo Proyecto Cooperativas e Integración Regional MERCOSUR, Montevideo, págs. 79 – 83.

HERNÁNDEZ, Luis, OYANEDEL, Juan Carlos y PÉREZ, Ernesto. (2003). Caracterización del sector asociativo chileno. Ponencia presentada al XXIV Congreso Latinoamericano de Sociología, ALAs, Arequipa, Perú, noviembre 2003

ILLANES, María Angélica. (1990). La revolución solidaria. Historia de las Sociedades Obreras de Socorros Mutuos. Chile: 1840-1920. Santiago de Chile, Chile. SEDEJ.

IRARRÁZABAL, Ignacio (Director). (2006). *Estudio Comparativo del Sector sin Fines de Lucro en Chile*. FOCUS, PNUD y Universidad John Hopkins, Santiago de Chile.

LAHERA, Eugenio. (1993). *¿Cómo mejorar la gestión pública?*. CIEPLAN, FLACSO, FORO 90, Santiago de Chile.

MARTINI, Gabriela, PÉREZ, Ernesto y RADRIGÁN, Mario. (2003). *Situación Actual del Cooperativismo en Chile, Año 2002*. Programa Interdisciplinario de Estudios Asociativos PRO – ASOCIA, Universidad de Chile, Santiago de Chile.

MATAMALA, Alexander. (2004). *Ineficiencia de la Ley 19.832, frente a la Igualdad Económica de las Cooperativas Agrícolas*. Tesis de Grado, Universidad Austral de Chile, Valdivia.

Ministerio de Trabajo y Previsión Social. (2007). *Balance legislativo Ministerio del Trabajo y Previsión Social 2000-2006*. Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile, Santiago de Chile.

Ministerio del Trabajo y Previsión Social. (2008a). *Código del Trabajo* (vigencia 31 marzo 2008, excepto Regiones III y XII). Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile, Santiago de Chile.

Ministerio del Trabajo y Previsión Social. (2008b). Código del Trabajo (vigencia desde el 31 de marzo de 2008, sólo para las Regiones de Atacama y Magallanes. Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile, Santiago de Chile.

Ministerio del Trabajo y Previsión Social. (2008c). *Situación del empleo en Chile, durante el 2007. Minuta de trabajo*. Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Santiago de Chile.

MIZALA, A. y ROMANGUERA, P. (2001). *Legislación laboral y el mercado del trabajo en Chile: 1975-2000*. Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile. Santiago de Chile.

MONZÓN, José y DEFOURNY , Jacques. (1987). Economía Social, entre economía capitalista y economía pública. Valencia, España. Editado por CIRIEC-España.

NARVARTE, Pedro. (2002). *Estudio de la organización cooperativa como un sistema viable: la experiencia de Mondragón como una referencia estratégica para el desarrollo del sector en Chile*. Tesis para optar al grado de Doctor en Economía, Universidad de Mondragón, España.

PNUD. (2000). *Desarrollo Humano en Chile 2000. Más Sociedad para Gobernar el Futuro*. PNUD, Santiago de Chile.

PET. S/F. *La economía Chilena: de la crisis al estancamiento*. Programa de Economía del Trabajo, PET. Santiago de Chile.

RADRIGÁN, Mario et.al. (1998). *El Sector Cooperativo Chileno. Tradición, Experiencias y Proyecciones*. Ediciones CONFECOOP. Santiago de Chile.

RADRIGÁN, Mario. (2004) "Políticas públicas y fomento de la economía social en Chile. Los desafíos de un largo camino a recorrer". En FUNDIBES, Seminario Internacional *La Economía Social como Factor de Desarrollo en Iberoamerica*: *Análisis de Experiencias Concretas y Políticas Públicas*", resultado del seminario internacional del mismo nombre, Madrid, España.

RADRIGÁN, Mario. y Barría, Cristina. (2006). "Situación y Proyecciones de la economía social en Chile". En Perez de Uralde, José María *La economía social en Iberoamerica. Un acercamiento a su realidad*, FUNDIBES. Madrid.

RADRIGÁ, Mario y ZAPATA, Cristian. (2008). *Informe Final. Sector Cooperativas de Trabajo en Chile*. Documento de Trabajo Proyecto Cooperativas e Integración Regional MERCOSUR, Santiago de Chile.

RAZETO, Luis S/F. *Economía y Mercado del trabajo en Chile: del estancamiento al desconcierto*. Programa de Economía del Trabajo, PET, Santiago de Chile.

REINCHE, G. y VELASCO, J. (2007). *Informe de empleo para el año 2006*. OIT. Oficina Subregional para el Cono Sur de América Latina. Santiago de Chile.

RODRIGUEZ, Mónica y BARRÍA, Cristina. (2006). *Políticas publicas de fomento del trabajo en el Cono Sur. Balance y Propuestas*. *Caso de Chile*. Documento de Trabajo Comité Académico UNIRCOOP, Santiago, Chile.

Salomon, Lester y Helmut Anheier. 1999. *Nuevo Estudio del Sector Emergente*. Universidad Johns Hopkins. Baltimore, EEUU.

SALOMON, Lester, WOJCIECH Sokolowski et.al. (1999). *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector.*Baltimore: Center for Civil Society Studies.

SALOMON, Lester y WOJCIECH Sokolowski. (2004) .*Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector, VolumeTwo*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.

SANTIBÁÑEZ, Dimas. (1994). *Una aproximación sistémico cultural a la organización comunitaria*. Tesis para optar al Título profesional de Antropólogo Social. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile. Santiago, Chile.

TEIXIDO, Soledad y REINCILINA, Chavarri. (2001). *La acción filantrópica como un elemento de responsabilidad social*. Ediciones PROHUMANA, Santiago de Chile.

TEIXIDO, Soledad y REINCILINA Chavarri.(2001). *Mapeando las Fundaciones en Chile: Características y desafíos para el siglo XXI*. Ediciones PROHUMANA, Santiago de Chile.

VALENZUELA, M.E. y REINCHE, G. (2008). *Distribución y Mercado de Trabajo: un vínculo ineludible*. OIT, Oficina Subregional para el Cono Sur de América Latina. Santiago de Chile.

Documentos legales y decretos

Decreto de Ley N° 2757 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 1979. Santiago. Chile.

Gobierno de Chile. *Carta de Compromisos del Presidente Lagos con la Pequeña Empresa*, 2000. Santiago, Chile.

Gobierno de Chile. Estatuto para el Fomento y Desarrollo de la Pequeña Empresa, Enero 2002. Santiago, Chile.

Sitios Web

Departamento de Cooperativas, Ministerio de Economía: www.decoop.cl

Confederación Mutualista de Chile: www.mutualismo.cl

División de Organizaciones Sociales. Ministerio Secretaria General de Gobierno: www.participemos.cl

Asociación de Exportadores de Manufacturas y Servicios, ASEXMA Chile A.G.: http://www.asexma.cl

Confederación Alemana de Cooperativas: www.dgrv.org

Confederación Mutualista de Chile: www.mutualismo.cl

Servicio Nacional de Empleo y Capacitación: www.sence.cl

ANEXO

1. Antecedentes generales

La crisis financiera internacional ha tenido en Chile una repercusión similar a la mayor parte de los países de América Latina, especialmente en lo que dice relación a su impacto sobre el sector financiero, el cual ha mantenido una relativa estabilidad, sin sufrir crisis similares a la situación de países desarrollados.

Sin embargo, considerando la estrategia de desarrollo que Chile ha llevado adelante hace ya casi treinta años, que se caracteriza por un énfasis en su inserción internacional de su economía, que aprovechando sus ventajas competitivas en ciertos sectores económicos vinculados a la producción de bienes primarios (principalmente minería, agricultura y pesca), la disminución de la demanda externa de los principales productos de exportación, ha tenido un fuerte impacto en estos mismos sectores de la economía, lo que se ha visto reflejado en el dinamismo de estos sectores, como también en el nivel del empleo de los mismo.

Por otra parte, la restricciones en las líneas de financiamiento hipotecario también han generado un fuerte impacto en el sector de la construcción de viviendas, lo que ha tenido consecuencias negativas en el nivel de empleo en este sector que es muy sensible, y altamente demandante de mano de obra semi-calificada.

2. Tendencias y situación actual del empleo

Según los últimos datos disponibles para el trimestre enero – marzo del 2009, que arroja la encuesta realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas, INE, la tasa nacional de desempleo ha alcanzado a 9,2% de la población. Esta cifra es 1,6% superior a igual trimestre del año 2008, y muy superior al 6,7% registrado a igual período del año 2007, que ha sido la cifra más baja registrada en el país durante esta década, aunque más baja que la cifra superior de desempleo registrada en esta misma década, que corresponde a un 9,6% ene. Año 2002.

Los sectores económicos más afectados por esta situación de alza del desempleo han sido por orden de importancia la construcción, la agricultura y pesca y el sector industrial.

3. Políticas Públicas y Empleo en el contexto actual:

En el escenario actual las principales medidas de políticas públicas que se han impulsado han sido los siguientes:

a) Perfeccionamiento del Seguro de Desempleo

En Chile a fines de la década de los 90 se legisló y puso en funcionamiento un sistema de seguro de desempleo, que en la actual coyuntura económica vive su primera prueba de funcionamiento en un contexto de restricción económica y crecimiento del desempleo de manera generalizada.

En este contexto las autoridades de gobierno en conjunto con el parlamento han realizado una serie de perfeccionamientos al funcionamiento del seguro de desempleo, especialmente para flexibilizar el uso de los recursos allí disponibles, como también su cobertura.

b) Activación de los Planes Especiales de Empleo

En el ámbito de las competencias del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, se dispone de un instrumental programático posible de activar en contexto de crisis sectoriales o globales en el contexto de empleo, las cuales se han puesto en funcionamiento a contar del mes de enero del año 2009, hasta totalizar un subsidio a la contratación de mano de obra hasta por un total de 150.000 empleos para el año 2009.

Lo anterior se complementa con la generación de programas especiales de obras públicas y construcción de vivienda social, sectores altamente demandantes de mano obra.

c) Dialogo y concertación social por el empleo

A principios del mes de mayo del año 2009 se ha generado un acuerdo tripartito entre trabajadores, empleadores y el Gobierno, para impulsar una serie de medidas de emergencia a fin de lograr generar una mayor retención laboral en las empresas, como también programas alternativos de capacitación laboral.

INFORME DIAGNÓSTICO NACIONAL DE COLOMBIA

Por
Ricardo Davila L. De G.
Felipe Medina
Pontificia Universidad Javeriana
Instituto de Estudios Rurales, IER
Unidad de Estudios Solidarios. UNES

1. SITUACIÓN GENERAL DEL EMPLEO Y RELACIONES LABORALES EN COLOMBIA

1.1. ANTECEDENTES GENERALES SOBRE LA LEGISLACIÓN LABORAL

Normas Generales

En Colombia, toda relación en la que una persona natural preste un servicio remunerado y bajo subordinación, se considera una relación laboral sujeta, por lo tanto a la normatividad legal del trabajo y de la seguridad social. Dicha regulación se encuentra compendiada en cuatro conjuntos de normas legales, que son:

a) El Código Sustantivo del Trabajo,
b) El Código Procesal del Trabajo
c) El Sistema de Seguridad Social Integral
d) El Sistema de Subsidio Familiar y Protección Social.

a) El Código Sustantivo del Trabajo

En la tabla que se encuentra a continuación se expone la evolución de las normas que se relacionan con el Código Sustantivo del Trabajo:

Ley 6 de 1945	Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial del trabajo.
Decreto 2127 de 1945	Por el cual se reglamenta la Ley 6 de 1945, en lo relativo al contrato individual de trabajo, en general.
Decreto 2663 de 1950	Por el cual de expide el Código Sustantivo del trabajo
Decreto 3743 de 1950	Por el cual se modifica el Decreto 2663 de 1950, en lo relacionado al Tribunal Especial de Arbitramento en los conflictos colectivos.
Decreto 2164 de 1959	Por el cual se reglamentan los artículos 450 y 451 del Código Sustantivo del Trabajo. Intervención del Ministerio de Trabajo una vez se haya declarado la ilegalidad de algún evento laboral.
Decreto 2365 de 1965	Por el cual se hacen algunas reformas al Código Sustantivo del Trabajo. Artículos 27 y 28.
Decreto 2486 de 1973	Por el cual se reglamenta el numeral 5 del artículo 60 del Código Sustantivo del Trabajo. Sindicatos o grupos de trabajadores. Disminución del ritmo de ejecución del trabajo, sanciones.
Decreto 1469 de 1978	Por el cual se reglamentan algunas disposiciones laborales. Conflictos colectivos, despidos colectivos.
Ley 11 de 1984	Por la cual se reforman algunas normas de los Códigos Sustantivo y Procesal del Trabajo. Arreglo directo, elusión en el inicio de las conversaciones.
Ley 39 de 1985	Por la cual se modifican los términos para el proceso de negociaciones colectivas de trabajo.
Ley 50 de 1990	Reforma laboral. Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo.
Decreto 2519 de 1993	Por el cual se reglamentan los artículos 444, 445 y 448 del Código Sustantivo del Trabajo.
Ley 584 de 2000	Por la cual se derogan y modifican algunas disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo.

Fuente: Elaboración propia de los autores.

b) El Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social

La evolución de las normas que se relacionan con el Código Procesal del Trabajo ha sido la siguiente:

Decreto – Ley 2158 de 1948	Por medio del cual se expide el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.
Decreto 616 de 1954	Por el cual se modifica el Código Sustantivo y Procesal del Trabajo.
Decreto 1761 de 1956	Por el cual se modifica el Código Sustantivo y Procesal del Trabajo.
Ley 16 de 1968	Por la cual se dictan normas sobre competencia penal, civil y laboral.
Ley 712 de 2001	Por la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo.
Ley 1098 de 2006	Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.
Ley 1149 de 2007	Por la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social para hacer efectiva la oralidad en sus procesos.
Ley 1210 de 2008	Por la cual se modifican parcialmente algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo y del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

Fuente: Elaboración propia de los autores.

c) El Sistema de Seguridad Social Integral

Según la normatividad vigente:

> *"La Seguridad Social Integral es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos de que disponen las personas y las comunidades, para gozar de una calidad de vida, mediante los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen, para proporcionar la cobertura integral de las contingencias especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad"*[1].

1. Ley 100 de 1993. Preámbulo. *Sistema de Seguridad Social Integral.* Editorial El Triángulo. Bogotá, Colombia. 1994.

Está Seguridad Social se encuentra regulada por la Ley 100 de 1993, a través de la cual, se crea el Sistema de Seguridad Social Integral. En el año 2003 se reformaron algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptaron disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales, las cuales quedaron expresadas en la Ley 797 de 2003.

d) El Sistema de Protección Social y Subsidio Familiar

Con el ánimo de preservar a los sectores más desprotegidos de la sociedad colombiana y buscando reducir su vulnerabilidad y la mejora de sus condiciones de vida, se propuso el ofrecimiento de una serie de derechos mínimo como el derecho a la pensión, a la salud y el trabajo a través de la constitución de un conjunto de políticas públicas que se denominaron como el Sistema de Protección Social y Subsidio Familiar, regido por la Ley 789 de 2002, por medio de la cual se dictaron normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modificaron algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo.

Modificaciones recientes de la legislación laboral

A comienzos de la década de los años noventa y con el ánimo de propiciar una mayor y mejor competitividad de las empresas colombianas para que pudieran enfrentar adecuadamente la apertura económica y la globalización, se produjeron una serie de modificaciones en el ámbito de la regulación del trabajo, a fin de propiciar la flexibilización del mercado laboral. Estas modificaciones fueron la reforma laboral de 1990 y las reformas a la seguridad social de 1993 y, en síntesis, los principales cambios fueron los siguientes: La eliminación de la retroactividad de las cesantías; la formalización de la capitalización de las cesantías a través de una cuenta destinada al empleado, que se capitaliza con el 9.3% del salario mensual; el nuevo salario integral, que permite acumular en una sola remuneración, las prestaciones salariales. Se aumenta la compensación al despido de trabajadores sin justa causa; se fomenta el empleo temporal; las contribuciones a la seguridad social y la salud cambian con la Ley 100 de 1993.

Sin embargo, los resultados de la flexibilización del mercado laboral fueron relativos pues, si bien la nueva legislación es más flexible en lo que tiene que ver con emplear de nuevo trabajadores despedidos después de haber tenido vinculación laboral con la empresa por un período de diez años, desde la perspectiva de los costos que se incurren por la mayor permanencia de los trabajadores hace que los cambios de personal sean más difíciles.

Los costos laborales se acentúan por el incremento a las contribuciones a la seguridad social, a la salud y la retribución al despido sin justa causa; sin embargo se disminuyen por los pagos de cesantías no retroactivas. La obligación anterior de garantizar trabajo permanente después de los tres meses de prueba, se flexibiliza al permitir el empleo temporal por un período relativamente largo.

La incorporación del derecho laboral internacional

El punto de partida de la incorporación del derecho laboral internacional en Colombia es la Constitución de 1991, en la cual se reconoció expresamente la internacionalización del Derecho del Trabajo, mediante los artículos 53, 93 y 94, que confieren a los tratados internacionales o principios universales de derecho impositivo, un status equivalente a normas de rango legal o constitucional.

> *"La constitución incorporó en su texto las Normas Internacionales sobre el Trabajo (NIT), correspondientes a los Convenios 87, 98, 100, 138 y 182 de la OIT. Además, tanto la Corte Constitucional como la Corte Suprema de Justicia, han proferido numerosas sentencias por vía de tutela, reconociendo la fuerza normativa vinculante a los Convenios 87 y 98 de la OIT".*
>
> *(PUYO y SÁNCHEZ, 2006:2-5)*

Además de la Constitución de 1991, las normas relacionadas con el tema son:

Ley 22 de 1967	Es la ley aprobatoria del Convenio con la OIT, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación.
Ley 50 de 1990	Esta ley facultó a los empleadores y trabajadores para constituir, sin autorización alguna, las organizaciones profesionales que estimen conveniente y redactar libremente sus estatutos. Facilitó la constitución de organizaciones sindicales, dotándolas de personería jurídica a partir de la fecha de su fundación. Acogió los artículos 1, 2 y 3 del Convenio 98 sobre la protección del derecho de asociación. Incorporó el artículo 3 del Convenio 87 sobre estatutos y el 4 sobre la disolución del sindicato por vía judicial.
Ley 584 de 2000	Esta Ley procuró adecuar las normas sobre libertad sindical a los principios y preceptos de la Constitución de 1991 y a los Convenios 87 y 98 de la OIT.
Ley 581 de 2001	Esta ley se expidió con el objetivo de combatir la discriminación en materia de empleo y ocupación, reglamentando la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios en las diferentes ramas y órganos del poder público.

Fuente: Elaboración propia de los autores.

1.2. ANTECEDENTES GENERALES SOBRE LA SITUACIÓN DEL EMPLEO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

Se hizo una revisión de los estudios, informes y documentos relacionados con la situación del empleo en los últimos 10 años en Colombia.

La Economía y el Empleo en la década de los noventa

El crecimiento de la economía colombiana en los años noventa, se dio en un margen cercano al 5%. Este crecimiento fue impulsado por la economía del narcotráfico, la inversión extranjera y la expansión del gasto del gobierno central en todas las áreas, en particular, por el crecimiento en las transferencias regionales.

> *"En los primeros cuatro años de la década se presenta un crecimiento positivo jalonado por el ingreso de divisas (inversión y lavado) y una política económica expansionista, a partir de 1996 se inicia la desaceleración del crecimiento hasta llegar en 1999 a la peor recesión de la historia colombiana"*
>
> *(SARMIENTO, CASTAÑEDA y FADUL, 2002:12-18)*

En los años noventa, la composición del empleo y del producto sufre un cambio sustancial, gracias a este ciclo de crecimiento positivo en los primeros años y de desaceleración, en los últimos años de ésta. En consecuencia, la composición del empleo y del producto, cambia sustancialmente en la década de los noventa. Desde el punto de vista del empleo, en el período 1990 – 1998, y como se puede apreciar en el cuadro A, la industria y las otras ramas de actividad económica tienen un decrecimiento del 9.48% y del 7.81%, respectivamente. La construcción tiene un comportamiento contradictorio ya que sigue su auge de los años iniciales, pero a partir del año 1995 presenta una caída sustancial. El desempleo que generan estos tres sectores es parcialmente absorbido por el comercio y los servicios.

El desempeño del sector industrial durante la década es, por decir lo menos, desastroso. Como se refleja en el cuadro A, la mayoría de los subsectores industriales tiene un decrecimiento importante, que en promedio es del 19%. No es por ello extraño que se hable de la "década de desindustrialización" del país. El efecto no es homogéneo, ya que ciertos productos han tenido un decrecimiento mayor que otros, entre los cuales se encuentran pequeñas empresas como la del calzado y el vestuario (Sarmiento, Castañeda y Fadul, 2002; 12-18)

El cuadro B nos muestra como la participación en el empleo de los obreros y empleados particulares y de los obreros y de los empleados públicos desciende en el período 1991 y 1999, pasando del 53.10% al 48.80% en el sector privado (aunque su contribución al empleo es positiva) y del 10.60% al 7.60 en el sector público (siendo su contribución al empleo negativa). Sin embargo, en el total, la contribución al empleo es positiva, de todas

Cuadro A
COLOMBIA: Crecimiento de la Población Ocupada según Rama de Actividad Económica. Crecimiento promedio anual

	Partic. en el empleo total 1991	Partic. en el empleo total 1999	Crecim. promedio anual 91/99	Crecim. promedio anual 91/94	Crecim. promedio anual 95/99	Contrib. Crecim. empleo	Crec. Total 1991-1999
Total	100	100	2	3.3	0.6	100	19.51%
Industria	23.40	18.40	-1.10	3.00	-4.30	-11.30	-9.48%
Construcción	5.50	5.10	1.10	14.00	-8.50	3.00	10.35%
Comercio	25.50	27.60	3.00	3.30	2.00	39.90	30.48%
Transporte	6.20	7.00	3.50	6.30	1.50	11.70	36.29%
Servicios financieros	7.20	8.80	4.60	6.10	2.20	18.60	49.89%
Serv. comunales,sociales y personales	29.90	31.10	2.50	0.30	4.20	39.10	24.89%
Otras ramas*	2.30	1.80	-0.90	-2.40	0.80	-1.00	-7.81%

*Agricultura, minas, electricidad, gas y agua.

Fuente: FEDESARROLLO (Coyuntura Social. Noviembre de 1999).

Cuadro B
COLOMBIA: Crecimiento de la Población Ocupada según Posición Ocupacional

	Partic. en el empleo total 1991	Partic. en el empleo total 1999	Crecim. promedio anual 91/99	Crecim. promedio anual 91/94	Crecim. promedio anual 95/99	Contrib. 1991-1999
Total	100.00	100.00	2.00	3.30	0.60	100.00
Obrero o empleado particular	53.10	48.80	0.90	4.70	-2.30	23.40
Obrero o empleado del gobierno	10.60	7.60	-2.10	-4.40	-0.40	-9.80
Total obreros	63.70	56.40				13.60
Empleado doméstico	5.30	5.30	2.00	-3.50	7.50	5.40
Trabajador por cuenta propia	25.10	32.30	5.20	1.40	5.10	74.80
Patrón o empleador	4.80	4.00	-0.30	17.90	-2.90	-0.80
Trabajador familiar sin remuneración	1.10	1.90	9.40	3.40	10.50	6.90

Fuente: FEDESARROLLO, Coyuntura Social. Noviembre de 1999.

maneras. Es interesante anotar, que en el caso del sector privado, se presenta un cambio de tendencia a lo largo de la década: una contribución positiva e importante de los obreros y empleados en el período 1991-1995, que luego se revierte hasta perder participación en el total durante el período 1995-1999.

El resultado para el caso de los empleados del sector público, es consistente con las acciones de privatización y de reestructuración de muchas entidades nacionales y regionales. En términos generales, sobre este cuadro B se puede concluir que las categorías que contribuyen a crear empleos son los trabajadores por cuenta propia (independientes) que contribuyen con 75% en la década, y los obreros y empleados particulares con el 23.40% y más por su participación en el empleo total que por su crecimiento. Y de las restantes cuatro categorías, dos de ellas tiene un resultado negativo.

Los datos de las encuestas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, Años 1997, 2002 y 2005, sobre la situación del empleo

Los datos agregados de las encuestas del DANE acerca de los indicadores básicos del mercado de trabajo nacional en tres fechas, correspondientes a las encuestas nacionales de hogares de 1997, 2002 y 2005, muestran un corolario propio de la evolución del ciclo económico general durante estos años, correspondiente a una disminución lógica de las condiciones ocupacionales entre 1997 y 2002, y una rápida mejora entre 2002 y 2005 (Cuadro 1).

> *"En el marco de esta tendencia de fondo, se registran tres hechos destacados: 1) La tasa de ocupación total en 2005 se ubica apenas por encima de la de 1997 (51.8% vs 53.3%). La situación de 2005 se caracteriza, sin embargo, por una menor utilización de la fuerza de trabajo, dado el aumento del subempleo por horas y del trabajo de tiempo parcial. 2) Por el contrario, el desempleo, aunque en continuo descenso desde 2002, en 2005 (11.8%) resultaba sustancialmente más grave que en 1997 (9.9%). 3) La tasa de subempleo se ha disparado, de 17.1% en 1997 a 37.4% en 2005· Este crecimiento resulta fundamentalmente provocado por razones de bajos ingresos, cuya tasa correspondiente en el período considerado casi triplicó de 11.1% a 30.6%".*
>
> *(FARNÉ, GRANADOS y VERGARA, 2006: 8-24)*

Cuadro 1
COLOMBIA: Indicadores laborales de los ocupados según sexo. Total nacional 1997, 2002 y 2005. (Porcentajes)

Tasas	Total			Hombre			Mujer		
	1997	2002	2005	1997	2002	2005	1997	2002	2005
Tasa de Participación	57.5	61.1	60.4	75.0	74.9	74.3	41.5	48.7	48.1
Tasa de Ocupación	51.8	51.5	53.3	69.6	65.6	67.7	35.6	38.9	40.5
Tasa de Desempleo	9.9	15.7	11.8	11.8	12.5	8.8	14.3	20.2	15.8
Tasa de Subempleo (1)	17.1	42.2	37.4	37.4	42.3	35.8	17.4	41.9	39.7
-TS por horas	10.2	15.7	14.1	14.1	13.0	11.2	12.3	19.9	18.4
-TS por competencias	2.3	3.1	3.7	3.7	2.6	3.1	2.2	3.9	4.5
-TS por Ingresos	11.1	35.9	30.6	30.6	37.5	30.2	11.0	33.4	31.3
Tasa Empleo Tiempo Parcial (2)	16.8	24.6	21.5	21.5					

Fuente: Observatorio del Mercado de trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares. Series adoptadas por cambios metodológicos. Se incluyen solamente los mayores de 12 años.

(1) Ocupados subempleados como proporción de los ocupados totales. La pregunta permite respuestas múltiples.

(2) Personas que trabajan normalmente menos de 36 horas semanales. Sólo zonas urbanas.

Indicadores Laborales de los ocupados según sexo

Cuando se analizan los indicadores laboral según sexo, se observa una situación interesante. De un lado, encontramos un significativo incremento en la tasa de participación femenina, que pasa de 41.5% a 48.1% en un período de ocho años. Este brinco de la participación laboral de las mujeres se debe tanto a fenómenos de demanda como a fenómenos de oferta (Ferné y Vergara, 2007;). En tanto que para los hombres lo que se observa es el aumento del desempleo acompañado, además, por una fuerte caída de la tasa de ocupación, de 69.6% a 67.7%, mientras que su participación laboral no sufrió variaciones significativas entre 1997 y 2005. En el período considerado, el subempleo, y en particular el debido a ingresos insuficientes, se difundió sin distinción entre hombres y mujeres. Para las mujeres también es importante y creciente el subempleo por insuficiencia de horas (18.4% en 2005).

Principales Indicadores Laborales según Grupo de Edad

Con base en el cuadro 2, donde se desagregan los principales indicadores laborales se pueden observar los siguientes comportamientos de interés para los diferentes rangos de edad:

A. Para el caso de los jóvenes entre 12 y 24 años, se presenta una disminución de la tasa de ocupación, tanto para hombres como para mujeres, aunque más fuerte para aquellos ya que en los tres años hay un descenso de 5.9 en tanto que para ellas es de solo 0.6. La recuperación de esta tasa para las mujeres, entre el 2002 y el 2005 es mínima, en tanto que para los hombre no parece recuperarse. Así mismo su probabilidad de conseguir empleo disminuye con el tiempo. En este aspecto son los mas afectados al lado de los adultos mayores. Igual sucede con la minima recuperación de la tasa de ocupación entre los años 2002 y 2005. . Las mujeres subempleadas de 12 a 24 años presentan una proporción casi igual a la de los hombres(47.7% frente a 45.1), pero el desempleo es mucho mayor y alcanza la alarmante cifra de 31.2% en 2005 en tanto que para los hombres es de 18.4. Además, casi la mitad de los hombres jóvenes se considera subutilizado en el trabajo y el 18.4% está buscando empleo en 2005.
B. Para el caso de los hombres y mujeres entre los 25 y 64 años, la tasa de ocupación de los hombres baja en el 2002 pero se recupera en el 2005 en tanto que para las mueres muestra una tenencia creciente en el periodo. En cuanto al desempleo, si bien esta disminuye para los hombres y las mujeres entre el 2002 y el 2005, para esta viene a ser casi el doble de la de los hombres (12.0 vs 6.3)..Las mujeres entre 25 y 64 años mejoraron su situación ocupacional, ya que incrementaron su tasa de ocupación de 46.5% a 53.9%.
C. Para el caso de los hombres y mujeres de mas de 65 años, mientras la tasa de ocupación de los hombres disminuye en el periodo se mantiene relativamente constante

para las mujeres. En cuanto a la tasa de desempleo es menor para las mujeres que para los hombres en el 2005, además de que para ellas disminuye significativamente en tanto que la tasa de subempleo se mantiene pareja para hombres y mujeres en el 2005. Adicionalmente, se puede constatar que el desempleo y el subempleo son comparativamente bajos entre las personas de más edad, aunque, otra vez, el subempleo por ingresos no resulta despreciable.

Cuadro 2
COLOMBIA: Principales indicadores laborales según grupo de edad total nacional 1997, 2002 y 2005 (Porcentajes).

Personas entre 12 y 24 años

Tasas	Hombres			Mujeres		
	1997	2002	2005	1997	2002	2005
Tasa de Participación	52.6	51.6	48.5	32.5	36.4	34.1
Tasa de Ocupación	45.5	40.2	39.6	24.1	23.2	23.5
Tasa de Desempleo	13.4	22.0	18.4	25.8	36.2	31.2
Tasa de Subempleo (1)	21.0	54.0	45.1	19.8	48.8	47.7
-TS por horas	12.6	16.5	14.6	13.3	20.1	19.9
-TS por Competencias	3.0	4.1	4.8	3.3	7.8	7.2
-TS por Ingresos	12.6	48.1	38.7	11.0	39.9	39.2

Personas entre 25 y 64 años

Tasas	Hombres			Mujeres		
	1997	2002	2005	1997	2002	2005
Tasa de Participación	94.1	93.7	93.5	51.6	61.1	61.2
Tasa de Ocupación	89.4	84.5	87.6	46.5	51.8	53.9
Tasa de Desempleo	5.1	9.8	6.3	9.9	15.2	12.0
Tasa de Subempleo (1)	16.3	40.1	34.7	17.1	40.8	38.8
-TS por horas	8.2	12.1	10.7	12.2	20.2	18.5
-TS por Competencias	2.2	2.4	2.9	2.0	3.0	4.1
-TS por Ingresos	11.3	35.4	29.1	11.3	32.3	30.3

Personas con más de 65 años

Tasas	Hombres			Mujeres		
	1997	2002	2005	1997	2002	2005
Tasa de Participación	48.5	42.8	41.2	11.1	12.8	12.0
Tasa de Ocupación	46.6	40.1	38.8	11.0	11.7	11.5
Tasa de Desempleo	3.9	6.3	5.6	0.9	8.3	3.7
Tasa de Subempleo (1)	6.8	27.5	18.2	4.9	23.4	17.1
-TS por horas	5.0	10.9	6.9	4.0	11.2	8.9
-TS por Competencias	0.9	0.0	0.1		0.0	0.2
-TS por Ingresos	3.7	24.1	13.9	4.3	18.7	10.9

Fuente: Observatorio del Mercado de trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares. Series adoptadas por cambios metodológicos.

Desempleo de Corta y Larga Duración

Observando el cuadro 3, se puede apreciar que el desempleo de larga duración crece para hombres y mujeres entre 1997 y 2002 y disminuye en el periodo 2002 y 2005 y para ellas el nivel de desempleo es mayor que el de los hombres. En tanto que para el desempleo de corta duración, disminuye para hombres y mujeres, entre los años 1997, 2002 y 2005. Conseguir un empleo no sólo es difícil sino que toma más tiempo hoy, que hace ocho años. Se puede afirmar que la incidencia del desempleo de larga duración se ha duplicado para todos los grupos poblacionales (Cuadro 3).

El desempleo de larga duración lo sufren en mayor intensidad los hombres y mujeres mayores de 65 años, y se observa una tendencia a continuar creciendo. En tanto que para los jóvenes de ambos sexos entre 12 y 24 y los hombres y mujeres entre 25 y 64 crece significativamente entre 1997 y 2002 , pero comienza a decrecer entre 2002 y 2005, de manera importante para los jóvenes de 12 a 24 en tanto que para los adultos entre 25 y 64 es muy leve la reducción. En el caso de la población joven, particularmente los hombres, las altas tasas de desempleo y la menor proporción de desempleo de larga duración, indican una mayor rotación laboral para este grupo.

Cuadro 3
COLOMBIA: Desempleo de corta y larga duración. Total nacional 1997, 2002 y 2005
(Porcentajes)

Desempleo corta duración (1)

Años	1997	2002	2005
Total	46.2	34.2	37.7
Hombres	49.0	38.0	42.2
Mujeres	43.9	31.0	34.2
Personas entre 12 y 24 años	47.9	37.1	42.5
Personas entre 25 y 64 años	44.8	32.2	34.1
Personas mayores de 65 años	30.2	28.6	34.1

Desempleo larga duración (2)

Años	1997	2002	2005
Total	10.1	22.4	19.4
Hombres	10.0	21.4	17.9
Mujeres	10.2	23.3	20.6
Personas entre 12 y 24 años	7.7	17.5	12.0
Personas entre 25 y 64 años	12.3	25.9	24.6
Personas mayores de 65 años	23.7	31.2	35.8

Fuente: Observatorio de Mercado de Trabajo y Seguridad Social con base en datos DANE. Encuestas de Hogares. Series adaptadas por cambios metodológicos.

Se incluyen solamente los mayores de 12 años,

(1) Porcentaje de desempleados que declaran buscar un empleo hace menos de 3 meses.

(2) Porcentaje de desempleados que declaran buscar un empleo hace más de 12 meses.

Indicadores Laborales según Nivel de Educación de los ocupados

En el cuadro 4 se pueden apreciar los indicadores desagregados por nivel educativo y permite hacer los siguientes comentarios adicionales:

A. Para el caso de la primaria, la participación en el empleo se mantiene para los que la han completado pero disminuye para quienes no la han completado en tanto que la tasa de ocupación se mantiene similarmente constante para ambas niveles. La tasa de desempleo tiene un crecimiento significativo entre los años 1977 y 2002 para ambas niveles y en periodo 2002 a 2005 hay una reducción que es mas significativa para los

que no han terminado. Algo similar sucede con la tasa de desempleo, que tiene una reducción mayor para los que no han terminado su primaria en el periodo 2002 a 2005.

B. En cuanto a la secundaria, los comportamientos que presentan la tasa de ocupación y la participación en el empleo, varían significativamente, dependiendo de si se ha terminado o no el bachillerato. Así, para el periodo 1997/2002/2005, la participación en el empleo mantiene una tendencia a la disminución para quienes no lo han culminado el bachillerato en tanto que para los graduados la tendencia es creciente (18.6 a 23.9 en el 2005), mientras que la situación de los no egresados es más favorable que la de los egresados, en el caso de la tasa de ocupación, pues para estos se presenta una tendencia a la disminución (pasa de 63.9 en 1997 a 61.5 en el 2005) en tanto que para los no egresados se mantiene alrededor del 38.5 en 1997 y 38.9 en 2005. En cuanto a las tasas de desempleo y desocupación, las tendencias para no egresados y egresados es similar, aunque el aumento de las tasa entre 1997 y 2005 es mayor en el caso de estos que en el de aquellos.

Los colombianos que no terminaron el bachillerato, a lo largo del período considerado, sustancialmente han mantenido sus niveles ocupacionales y su tasa de desempleo en 2005 es bastante parecida a la de 1997. Incluso, se observan leves mejoras en sus indicadores de empleo. Por el contrario, los colombianos más educados experimentan importantes bajas de su tasa de ocupación y alzas de su tasa de desempleo.

Crítica ha sido la evolución del mercado de trabajo de los universitarios, graduados y no graduados: su tasa de ocupación disminuyó más de tres puntos y su tasa de desempleo casi se duplicó entre 1997 y 2005. Además, a pesar de que su subempleo por ingresos es notablemente inferior al de los demás trabajadores, el índice correspondiente se ha triplicado. Este comportamiento toma connotaciones aún más graves si se tiene en cuenta que la educación promedio ha venido creciendo y que los trabajadores con por lo menos el título de bachiller o más, ahora representan el 42.8% de los ocupados totales, cuando en 1997 eran el 32.2%.

> *"Este hallazgo remite a una conclusión sobre la demanda relativa de empleo calificado: se constata un sustancial mantenimiento de los indicadores básicos del mercado de trabajo de los trabajadores menos calificados y un claro empeoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores más calificados, con 11 o más años de educación. Este resultado es particularmente relevante porque estaría en contra de la existencia de un déficit de personal calificado y un aumento de su demanda relativa".*
>
> *(FARNÉ, GRANADOS y VERGARA, 2006: 8-24)*

Cuadro 4
COLOMBIA: Principales indicadores laborales según nivel educativo de los ocupados. Total nacional 1997, 2002 y 2005. (Porcentajes)

A. PRIMARIA	Incompleta			Completa		
	1997	2002	2005	1997	2002	2005
Participación en el empleo	28.4	23.9	21.1	18.8	18.7	17.7
Tasa Global de Participación	53.3	54.8	53.7	58.0	59.6	58.7
Tasa de Ocupación	50.3	48.8	50.5	53.2	52.2	53.6
Tasa de Desempleo	5.6	11.0	5.8	8.3	12.4	8.7
Tasa de Subempleo	16.4	44.6	36.0	18.4	42.6	39.7
- Por horas	10.6	16.1	12.7	11.4	15.3	13.8
- Por competencias	1.3	0.3	0.9	1.5	0.5	1.2
- Por ingresos	10.8	40.1	31.1	12.3	37.6	34.4

B. SECUNDARIA	Incompleta			Completa		
	1997	2002	2005	1997	2002	2005
Participación en el empleo	20.2	18.4	17.8	18.6	22.4	23.9
Tasa Global de Participación	44.6	47.9	44.7	74.7	76.3	74.3
Tasa de Ocupación	38.5	38.8	38.9	63.9	60.4	61.5
Tasa de Desempleo	13.7	19.1	13.0	14.5	20.8	17.2
Tasa de Subempleo	20.6	47.5	42.8	16.2	41.8	38.1
- Por horas	11.2	16.4	16.6	8.9	15.2	13.7
- Por competencias	2.4	2.0	2.0	3.0	4.3	4.5
- Por ingresos	14.6	41.9	35.9	10.1	35.2	31.9

C. SUPERIOR	Incompleta			Completa		
	1997	2002	2005	1997	2002	2005
Participación en el empleo	5.4	5.7	7.1	8.2	10.0	11.7
Tasa Global de Participación	65.8	67.3	68.1	89.8	89.5	89.3
Tasa de Ocupación	58.3	53.0	55.8	84.9	80.1	81.5
Tasa de Desempleo	11.5	21.3	18.1	5.5	10.6	8.8
Tasa de Subempleo	16.9	40.1	38.2	11.0	28.9	27.1
- Por horas	10.6	18.2	16.7	7.1	15.2	13.1
- Por competencias	5.5	11.9	10.4	3.9	9.3	9.5
- Por ingresos	8.4	29.1	26.8	5.5	17.8	16.5

Fuente: Observatorio de Mercado de Trabajo y Seguridad Social con base en datos DANE. Encuestas de Hogares. Series adaptadas por cambios metodológicos.

Ocupados e ingresos reales según posición ocupacional

Las oportunidades de conseguir un empleo se han reducido especialmente para los que buscan una ocupación como asalariados, del sector público o privado (cuadro 5). A nivel nacional, los asalariados, incluidos los jornaleros rurales, han pasado de representar el 53.8% de los ocupados totales en 1997, a representar el 47.4% en 2005. Dado que encontrar un empleo asalariado es ahora más difícil, los colombianos se ocupan en lo mismo, pero por cuenta propia.

De hecho, el aumento de los trabajadores independientes, de 33.9% a 38.6% de los ocupados, que en términos porcentuales casi iguala la disminución de la participación de los asalariados, estaría reflejando un importante fenómeno de falso por cuenta propia, es decir personas que son contratadas como independientes o a través de cooperativas de trabajo, pero que para todo efecto desarrollan labores con clara relación de dependencia asalariada.

En todo caso, el hecho de que aumente la proporción de trabajadores por cuenta propia y que al mismo tiempo sus ingresos relativos disminuyan, implica que el auge de los trabajadores independientes se debe a una falta de oportunidades de trabajo asalariado y que los empleos independientes generados son en su mayoría de menor calidad. Al considerar sólo las áreas urbanas, se puede apreciar que la disminución de la población asalariada ha involucrado, con la misma intensidad, tanto a las empresas del sector privado como público.

La evolución de los ingresos laborales reales de los trabajadores entre 1997 y 2005 (Cuadro 5), permite resaltar, en primer lugar, la consistencia de las cifras de subempleo por bajos ingresos. Así como era de esperarse, los trabajadores que mejor ganan tienen a la vez una menor propensión a declararse subempleados. Este es el caso de los empleadores y de los funcionarios públicos. Por el contrario, una elevada proporción de trabajadores por cuenta propia y de servidores domésticos se considera mal remunerada. Por otro lado, la clara recuperación del poder adquisitivo de los ingresos en los últimos años se ha reflejado en el descenso del subempleo por bajos ingresos a partir de 2002.

Del índice de ingresos laborales reales para los asalariados urbanos, se deduce que en los últimos ocho años el salario promedio de los trabajadores del sector privado no ha crecido, mientras su subempleo por ingresos ha subido bastante (Cuadro 5). Es más, esta variación positiva de los salarios se produjo toda en el período 2002 -2005. Al contrario, el salario promedio de los funcionarios públicos subió continuamente hasta alcanzar 12% entre 1997 y 2005, mientras los niveles de subempleo permanecieron bajos. Más que un aumento de las remuneraciones debido a reajustes anuales por encima de la inflación, este resultado se debe a una significativa recomposición del empleo público a favor del personal profesional con educación superior completa, en contra de los trabajadores en cargos administrativos y con baja educación.

Al igual que los funcionarios públicos, también los servidores domésticos habrían ganado poder adquisitivo. Pero estos mayores ingresos pueden haber sido determinados en buena parte por el descomunal aumento de sus contribuciones de previsión social obligatorias, que desde 2003 se duplicaron, a raíz de la aprobación de la Ley 797 de reforma de pensiones. Este fuerte y repentino incremento de los costos laborales debe haber presionado al alza, las remuneraciones brutas de estos trabajadores, declaradas por sus empleadores, pero no sus ingresos netos.

Cuadro 5
COLOMBIA: Ocupados e ingresos reales según posición ocupacional
Total nacional y cabeceras 1997, 2002 y 2005

	Participación en el empleo total (Porcentaje)			Índice ingresos laborales reales (Tasa de subempleo por ingresos)		
	1997	2002	2005	1997	2002	2005
Total Nacional				100.0	89.3	91.6
Asalariados (1)	53.8	45.2	47.4	(11.7)	(31.8)	(26.5)
Servicio Doméstico	3.9	5.7	4.5	(12.3)	(36.2)	(36.3)
Cuenta Propia	33.9	40.3	38.6	(11.9)	(42.9)	(37.5)
Empleador	4.3	4.7	5.3	(3.3)	((14.9)	(12.8)
Trabajador Familiar	3.9	3.9	3.9			
Cabeceras						
Ocupados Totales				100.0	84.6	88.6
				(12.5)	(34.8)	(30.5)
Asalariados Particulares	45.6	39.1	42.2	100.0	94.7	99.1
				(13.1)	(35.5)	(29.5)
Asalariados Públicos	10.6	8.3	8.2	100.0	105.6	112.0
				(5.9)	(7.1)	(7.2)
Servicio Doméstico	4.6	6.2	5.1	100	99.6	108.0
				(12.1)	(31.9)	(36.1)

Fuente: Observatorio de Mercado de Trabajo y Seguridad Social con base en datos DANE.
Encuestas de Hogares. Series adaptadas por cambios metodológicos.
(1) Incluye a jornaleros y a obreros y empleados del sector público y privado

A pesar de las dificultades que se presentan en la medición de los ingresos de los trabajadores independientes, los índices de ingresos reales, relativos al total de los ocupados urbanos, dejan entrever una fuerte contracción, que efectivamente han sido particularmente afectados por las recientes reformas tributaras y pensionales. Por otro lado, los trabajadores que detentan más de un empleo han aumentado en los últimos años; hoy son el 6% de todos los ocupados. Entre 1997 y 2005 la cobertura de la seguridad social entre los trabajadores colombianos ha mejorado en materia de salud contributiva (36.9% vs

44.6%), pero muy poco en materia de pensiones (26.9% vs 28.6%). Lo anterior a pesar de que ambas contribuciones tienen carácter obligatorio para todos los trabajadores, sin distinciones. La informalidad laboral no ha experimentado cambios sustanciales, pues en 2005 se ubicaba a un nivel similar al de 1997, que era un poco superior al 60% de los ocupados.

> *"Se observa entonces que, mientras que ha aumentado el nivel educativo de la fuerza de trabajo y su productividad laboral promedio, los salarios de buena parte de los trabajadores han crecido a un ritmo insuficiente. No sería extraño, entonces, que ellos se clasifiquen cada día más como subempleados por bajos ingresos".*
>
> *(FAMÉ, GRANADOS y VERGARA,2006:8-24)*

Indicadores de Calidad del Empleo

El estancamiento de los salarios no es el único indicio del deterioro de la calidad del empleo. Solamente el 35% de los asalariados tiene un contrato escrito de trabajo de carácter permanente y otro 15% son trabajadores temporales por contrato (Cuadro 6). De manera que la mitad de los trabajadores dependientes no tiene legalizada su relación laboral. Además, un 8% de los asalariados es subcontratado. La subcontratación laboral es un fenómeno que tiende a difundirse rápidamente: en 2002, 6.4% de los trabajadores eran contratados por una empresa diferente de aquella a la cual prestaban efectivamente sus servicios.

Cuadro 6
COLOMBIA: Indicadores de calidad del empleo. Total nacional 1997, 2002 y 2005.
(Porcentajes)

Año	1997	2002	2005
Tasa de informalidad Cabeceras (1)	62.9		63.9
Trabajadores con más de 1 empleo		3.6	6.0
Asalariados (2) con contrato de trabajo escrito		49.5	51.5
- A término indefinido		33.4	35.0
- A término fijo		14.6	15.1
Trabajadores(2) subcontratados		6.4	8.0
Trabajadores afiliados a pensiones (3)	26.9	25.6	28.6
Trabajadores afiliados a salud. Régimen contributivo	36.9	44.2	44.6

Fuente: Encuestas de hogares. Series adaptadas por cambios metodológicos.

(1) En 1997 el dato se refiere a la ECV.

(2) Asalariados del sector público y privado, servidores domésticos y jornaleros.

(3) Cotizantes, incluye pensionados

1.3. SITUACIÓN GENERAL DEL SECTOR SINDICAL

Se realizó una revisión de documentos y estudios relacionados con la evolución y situación actual del Sector Sindical en Colombia.

1.3.1. Clases de Sindicatos en Colombia

En Colombia todos los trabajadores tienen derecho de organizarse sindicalmente, excepto los miembros de la fuerza pública.

> *"Los sindicatos se constituyen con un mínimo de 25 miembros y se clasifican en tres clases: 1) Sindicatos de empresa o de base, los cuales están conformados por personas que prestan sus servicios a una misma empresa, establecimiento o institución. 2) Sindicatos de industria o por rama de actividad, a los cuales se pueden afiliar las personas que prestan sus servicios a varias empresas de la misma industria o rama de actividad económica. 3) Sindicatos gremiales, los cuales están conformados por personas de una misma profesión, oficio o especialidad".*
>
> *(CASTAÑEDA y VALENCIA, 2004: 8-30)*

Las normas legales disponen que todo sindicato debe solicitar su inscripción en el registro sindical que para tales efectos lleva el Ministerio de la Protección Social, inscripción sin la cual no puede ejercer ninguna de sus funciones. Actualmente más del 50% de los sindicatos en Colombia son de de gremios, mientras los de empresa representan casi un 40% del total, mientras que el sindicalismo de industria no supera el 10%.

1.3.2. Densidad sindical en Colombia

Hasta la fecha en Colombia se han llevado a cabo tres censos sindicales nacionales, en 1947, 1984 y 1990. El primero estuvo a cargo de la Contraloría General de la República y los otros dos del Ministerio de Trabajo. En el año 2000, se llevó a cabo una encuesta de hogares que permitió conocer las características de la fuerza de trabajo asalariada, ocupada en empresas con presencia de una organización sindical. El principal indicador del grado de sindicalización de la fuerza de trabajo en un país está constituido por la densidad sindical o tasa de sindicalización o afiliación". *(CASTAÑEDA y VALENCIA, 2004: 8-30)*.

Por lo general ella se define como la proporción de asalariados que está afiliada a un sindicato. Se han calculado los siguientes índices de densidad: el de densidad total, que relaciona los afiliados totales con los ocupados totales y el de densidad de asalariados, que considera solamente a los afiliados que trabajan como asalariados y los compara con todos los asalariados del sector público y privado. A pesar de que este segundo índice es

el que más se acerca a la definición internacional de tasa de sindicalización, en Colombia las estadísticas oficiales siempre han hecho referencia al primero". *(CASTAÑEDA y VALENCIA, 2004: 8-30)*.

1.3.3. Afiliados totales según registros administrativos y gremiales

El cuadro 1 presenta la evolución del número de trabajadores afiliados a sindicatos y la respectiva densidad sindical en Colombia.

Cuadro 1
COLOMBIA: Afiliados y densidad sindical. Total nacional. Años 1947-2002

Año	Número de afiliados	Densidad Total (a)	Densidad Asalariados (b)
1947	165.595	4.7%	
1959	250.000	5.5%	
1965	700.000	13.4%	
1974	835.200	12.5%	
1980	1.051.000	12.3%	
1984	873.442	9.3%	
1990	890.096	6.6%	13.4%
1992	830.518	6.1%	12.1%
1994	846.842	5.9%	11.2%
1996	876.005	6.0%	12.0%
1998	847.834	5.6%	11.8%
2000	846.857	5.3%	11.6%
2002	862.297	5.2%	11.6%

Fuente: Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social. Misión de Empleo (1986). Escuela Nacional Sindical (a partir de 1990).
(a) Afiliados totales/Ocupados totales a nivel nacional.
(b) Trabajadores asalariados afiliados/Asalariados de los sectores público y privado a nivel nacional.

Como se puede apreciar en el cuadro 1, la densidad total muestra un crecimiento importante de 1947 hasta 1980, cuando llegó a la cifra del 12.3%, equivalente a 1.051.000 trabajadores sindicalizados Durante este período los afiliados crecieron más rápidamente que el empleo total, así que la densidad sindical fue subiendo, sin alejarse mucho de un 13% de la ocupación nacional. A partir de ese año, la densidad comenzó a disminuir y se estabilizó alrededor de los 860.000 sindicalizados y una densidad del 5.2%, en el año

2002. La pérdida de afiliados que se diño a partir de 1980 y que fue de una cifra cercana a los 200.000 afiliados, nunca se logró recuperar

1.3.4. Trabajadores afiliados a sindicatos según Género

El cuadro 2 muestra como la participación de género de los trabajadores afiliados ha venido sufriendo unas variaciones interesantes en el periodo 1984-2002, partiendo en 1984 de una composición de casi tres hombres por una mujer, a una proporción en el 2002 cercana al 60% de hombres y 40% de mujeres. Lo importante de resaltar es la tendencia creciente que muestra la participación del mujer en la afiliación a los sindicatos.

Cuadro 2
COLOMBIA: Trabajadores afiliados a sindicatos según género.
Total nacional. Años 1984, 1992, 2000 y 2002

Participación porcentual

	1984	1992	2000	2002
Hombres	71.5%	66.6%	64.0%	62.6%
Mujeres	28.5%	33.4%	36.0%	37.4%

Tasa de Afiliación

	1992	2000	2002
Hombres	6.2%	5.6%	5.4%
Mujeres	5.8%	5.0%	4.8%

Fuente: Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social. Segundo Censo Nacional Sindical. Desde 1992, datos de la Escuela Nacional Sindical.

1.3.5. Afiliados según Sector Económico

En el cuadro 3 se puede observar como la participación porcentual entre los trabajadores afiliados a sindicatos del sector público y los trabajadores afiliados al sector privado ha sufrido una cambio fundamental en el período 1984-2002. De tener los sindicatos del sector privado una participación mayoritaria en 1984, equivalente al 63%, pasa en el lapso de 18 años a invertirse. En este año los sindicatos del sector privado representan apenas el 41.4% de participación. En cuanto a la tasa de afiliación también conviene

mencionar que se presenta una situación contrastante entre los sindicatos del sector público y los del sector privado. En el sector público se mantiene un proporción cercana al 45% mientras que en el caso del sector privado esta tasa llega apenas al 4.7% en el 2002, mostrando, además, una tendencia de decrecimiento leve pero constante.

Cuadro 3
COLOMBIA: Trabajadores afiliados a sindicatos en los sectores público y privado
Total nacional. Años 1884, 1992, 2000 y 2002

Participación porcentual

	1984	1992	2000	2002
Sector Público	37%	54.5%	58.4%	58.6%
Sector Privado	63%	45.5%	41.4%	41.4%

Tasa de Afiliación

	1992	2000	2002
Sector Público	47.0%	49.0%	44.9%
Sector Privado	5.1%	4.7%	4.7%

Fuente: Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social. Escuela Nacional Sindical. Encuestas de hogares del DANE.

1.3.6. Afiliados según rama de actividad

En el cuadro 4 se puede apreciar como la rama de actividad que, en 2002 tiene la mayor participación porcentual, corresponde a la administración pública y los servicios, con el 54.3% seguido por la industria con el 12.3%, el transporte y las comunicaciones con el 8.3% (aunque esta actividad ha sufrido un cambio dramático en relación con 1984, cuando tenía un participación porcentual del 24.7% para 1984). El crecimiento de la participación porcentual por parte de la administración pública y los servicios ha sido persistente desde 1984 (38%) hasta el 2002 (54.3%), Caso contrario sucede con la industria, que muestra una tendencia leve pero persistente de disminución de la participación porcentual a través de los años, pasa del 14.3% en 1984 al 12.3% en el 2002. El caso del trasporte y las comunicaciones es importante de anotar, pues de tener una participación porcentual alta en 1984 (el 24.7%), se ha reducido al un 8.3% en el 2002. Mientras que ganaron en participación los sindicatos en agricultura, comercio y sobre en administración pública.

De la comparación de las dos últimas columnas del Cuadro 4 se infiere que hay muchos trabajadores independientes sindicalizados en los sectores del transporte, comercio y agricultura. Si se consideran las solas cifras de asalariados, la concentración sectorial de los afiliados por tipo de actividad se acentúa mucho más. Sólo dos sectores, servicios e industria, representan el 75% de todos los afiliados asalariados*".(CASTAÑEDA y VALENCIA, 2004: 8-30)*.

Cuadro 4
COLOMBIA: Trabajadores afiliados a sindicatos según rama de actividad
Total nacional. Años 1984, 1992, 2000 y 2002

Participación porcentual

Rama de actividad	1984	1992	2000	2002
Agricultura	6.4	7.1	7.5	7.9
Minería	1.5	1.7	1.8	1.8
Industria	14.3	14.4	12.7	12.3
Electricidad, gas y agua	1.7	3.0	2.4	1.7
Construcción	2.1	0.8	1.0	1.0
Comercio y hoteles	5.6	7.0	7.1	7.0
Transporte y comunicaciones	24.7	12.5	8.8	8.3
Establecimientos financieros	5.5	6.1	5.8	5.0
Administración pública y servicios	38.0	47.1	52.4	54.3

Fuente: Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social. Segundo Censo Nacional Sindical. Escuela Nacional Sindical.

Según el Cuadro 5, podemos apreciar como la tasa de afiliación de asociados ha tenido cambios significativos en el periodo 1992 a 2002. Así, por ejemplo, la rama de actividad referida a la electricidad, gas y agua, que en 1992 tenía la mayor tasa de afiliación con un 32.3%, en 10 años se redujo en 10 puntos, en tanto que crece la tasa de afiliación en la rama de actividad de la administración pública y servicios que pasa de 21.8 en 1992 al 25,1 en 2002, con una reducción de 0.8 en el año 2000. Merece una mención tambien el transporte y las comunicciones qie después de un incremento de casi 2 puntos entre 1992 y 2000 (de 10.5 a 12.3), vuelve a la misma situación de 1992 en el año 2002.

Con una observación de las cifras se aprecia que la densidad sindical de los asalariados es definitivamente superior en sectores con estructura de mercado monopólica o en manos del Estado: el de electricidad, gas y agua (22.2%) y la administración pública (25.1%)*".(CASTAÑEDA y VALENCIA, 2004: 8-30)*.

En el caso de la construcción y comercio y hoteles, la tasa se mantiene en niveles muy reducidos donde la presencia de sindicatos es apenas marginal. Los demás sectores presentan tasas de afiliación en línea con el promedio o ligeramente inferiores a él. Así por ejemplo, la minería, 11.8%, la industria, 9.1%, el transporte, 10.8%.

Cuadro 5
COLOMBIA: Asalariados afiliados a sindicatos según rama de actividad
Total nacional. Años 1992, 2000 y 2002

Tasa de Afiliación

Rama de actividad	1992	2000	2002
Agricultura	15.0	8.9	8.1
Minería	27.2	33.3	11.8
Industria	8.9	8.4	9.1
Electricidad, gas y agua	32.3	25.9	22.2
Construcción	2.0	3.1	2.0
Comercio y hoteles	1.5	1.2	1.3
Transporte y comunicaciones	10.5	12.3	10.8
Establecimientos financieros	12.9	10.4	8.5
Administración pública y servicios	21.8	20.6	25.1
Total	**12.1**	**11.6**	**11.6**

Fuente: Escuela Nacional Sindical. La tasa de sindicalización ha sido calculada por Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social utilizando la población ocupada en los diferentes años según encuestas de hogares del DANE.

1.3.7. Sindicalizados según encuestas de hogares

Como aparece en el cuadro 6, en cuanto al género, la tasa de sindicalización del asalariado urbano tiene mayor peso entre las mujeres que entre los hombres, ratificando el papel cada vez mayor que juega la mujer. Así mismo, en cuanto a la edad, son las personas entre 25 y 55 o más años, donde se presentan las mayores tasas de afiliación, siendo el rango de 45 a 54 años el que tiene la mayor tasa de todos , seguido del rango de edad entre los 25 y 34 años. Los rangos de edad más jóvenes tienen tasas bajas de sindicalización. Se destaca también, como las personas que tiene estudios supriores representan la mayor tasa de afiliación, en tanto que a menor nivel de formación menores tasas de afiliación. En cuanto al sector económico, el sector publico muestra el mayor peso frente al sector privado de manera contundente, 51.9 frente a 7.1.

En cuanto al tipo de contrato, los trabajadores que tiene contratos permanentes tiene una tasa mayor que los que tiene contratos temporales 15.4 frente a 6.1, lo que muestra la escasa penetración que tiene el sindicalismo en el sector privado

En cuanto a la rama de actividad, se reconfirma la presencia de de una tasa de sindicalización alta en Energía, gas y agua, si como en la administración pública. Es interesante apreciar como para el año 2000, la industria está por debajo de la agricultura, la minería, el transporte y las comunicaciones y los establecimientos financieros. Son los profesionales y técnicos los que como grupo ocupacional tienen una mayor tasa (8.5) seguidos por los directivos (17.0) y personal administrativo(17.7). Llama la atención la baja tasa de sindicalización que tiene el comercio y los vendedores.

El sindicalismo tiene escasa penetración en el sector privado colombiano (7.1%), en cambio es alta su incidencia entre los empleados públicos (51.9%).

Cuadro 6
COLOMBIA: Tasas de sindicalización de los asalariados urbanos. Once áreas metropolitanas. Diciembre de 2000

Género		**Rama de actividad**	
Hombres	12.0	Agricultura	13.1
Mujeres	14.2	Minería	11.1
Edad		Industria	10.6
12-20 años	3.4	Electricidad, gas y agua	47.3
21-24 años	6.2	Construcción	2.1
25-34 años	16.4	Comercio y hoteles	2.5
45-54 años	24.1	Transporte y comunicaciones	11.1
55 o más años	18.6	Establecimientos financieros	11.3
Educación		Administración Pública y Servicios	23.2
Ninguna	6.0	**Grupo Ocupacional**	
Primaria	7.0	Profesionales y Técnicos	28.5
Secundaria	9.5	Directivos	17.7
Superior	22.1	Personal Administrativo	17.0
Sector Económico		Comerciantes y vendedores	3.2
Asalariados Privados	7.1	Trabajadores de los servicios	8.0
Asalariados Públicos	51.9	Trabajadores agrícolas	13.9
Modalidad de Contratación		Operarios no agrícolas	8.8
Temporales	6.1		
Permanentes	15.4		
TOTAL	**13.0**		

Fuente: Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, con base en datos DANE, encuesta de hogares de diciembre de 2000.

En el cuadro 7 se puede observar como, con base en las encuesta de hogares se ha obtenido el dato de los ingresos promedios de los trabajadores sindicalizados y no sindicalizados, estos tiene menores ingresos mensuales que los sindicalizados, sean hombres o mujeres y con diferencias que son significativas. Sin embargo, como afirman los expertos, dado el carácter descriptivo de las estadísticas consultadas, no se puede inferir si ese diferencial salarial se debe a la acción de lo sindicatos o a la formación y preparación de los trabajdores.

> *"En Colombia, los trabajadores sindicalizados presentan algunas de las características observadas para sus homólogos en otros países del mundo, sobretodo desarrollado: se trata de personas en edad adulta, que trabajan en grandes empresas, en el sector público o en empresas monopólicas del sector privado, que gozan de una mayor estabilidad laboral y de mayores salarios".*
>
> *(CASTAÑEDA y VALENCIA,2004:8-30)*

Hay otras características propias del sector sindical colombiano, como la densidad sindical paritaria de género y un sindicalismo que tiende a concentrarse entre los trabajadores con más alto nivel de educación.

Cuadro 7
COLOMBIA: Salario promedio mensual de los trabajadores urbanos según sexo
Once Áreas Metropolitanas. Diciembre de 2000.

	Salario monetario en empresas		**Salario monetario y en especie en empresas**	
	Con sindicato	Sin sindicato	Con sindicato	Sin sindicato
Hombres	890.297	473.010	904.345	481.784
Mujeres	787.479	441.856	797.407	451.132

Fuente: Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, con base en datos DANE, encuesta de hogares de diciembre de 2000.

2. LOS PROGRAMAS PÚBLICOS Y PRIVADOS DE GENERACIÓN DE EMPLEO Y CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO

A continuación se presentan los programas de generación de empleo y capacitación para el trabajo en Colombia, desarrollados por entidades públicas y privadas a nivel nacional, con el apoyo y liderazgo del Ministerio de la Protección Social.

> *"El objetivo central de estos programas es el de generar las condiciones institucionales para que los nuevos emprendedores encuentren el ambiente propicio para consolidar sus ideas de empresa, en proyectos productivos viables y sostenibles en el tiempo, a través del apoyo técnico y financiero permanente de instituciones tanto del sector público como del privado, especializadas en desarrollar este tipo de actividades y programas"*
>
> *(CANO y MUÑOZ, 2005: 10-74)*

2.1. PROGRAMAS DE GENERACIÓN DE EMPLEO

A) Programas para la participación de la mujer en el mercado laboral

En el siguiente cuadro se presentan los programas dirigidos a las mujeres con el fin de mejorar su participación en el mercado laboral:

1. Mujer Rural	Es un programa que lidera el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y busca integrar a las mujeres rurales, en especial a las microempresarias y cabezas de familia a actividades productivas para que puedan mejorar sus ingresos y calidad de vida.
2. Mujer rural de bajos ingresos	Brinda oportunidades alternativas a mujeres campesinas para mejorar sus ingresos. El programa está bajo la dirección del Banco Agrario de Colombia.
3. Mujer cabeza de familia microempresaria agropecuaria	Apoyar a las mujeres que por distintas circunstancias son las únicas encargadas de la manutención de un hogar, financiando con trato preferencial sus iniciativas empresariales en el sector agropecuario. Este programa es manejado por el Banco Agrario de Colombia.
4. Mujer cabeza de familia micro-empresaria en actividades no agropecuarias	El programa financia a las mujeres cabezas de familia en actividades no agropecuarias y es liderado por el Banco Agrario de Colombia.

Fuente: Elaboración propia de los autores.

B) Programas de fomento a la creación de autoempleo

Los siguientes programas que se presentan en el cuadro se relacionan con la creación del autoempleo especialmente a través del apoyo al emprendimiento y el fortalecimiento de microempresas:

1. Programa de Apoyo al desarrollo de la microempresa rural	Este programa busca apoyar el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas rurales, como forma de alcanzar una mejora en la calidad de vida de las familias rurales más pobres.
2. Programa de apoyo a la creación y fortalecimiento de Mipymes solidarias que soportan la cadena productiva del turismo	El programa pretende asesorar, orientar y aplicar las nuevas tecnologías de capacitación empresarial, organizacional y de economía solidaria, conducentes a la generación y fortalecimiento de empresas de base que complementen la cadena productiva del turismo. El programa está dirigido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
3. Mipymes	Consiste en financiar las iniciativas de Mipymes en el sector rural. El programa está dirigido por el Banco Agrario de Colombia.
4. Creación de Microempresas	Consiste en financiar la creación de microempresas por un rango amplio de personas en cualquier sector de la producción. El programa está dirigido por el Banco Agrario de Colombia.
5. Emprendedores Colombia	Sus objetivos son: impulsar la creación de empresas de corte nacional e internacional; fomentar; apoyar el proceso de creación de nuevas empresas por parte del Proyecto Emprendedores Colombia por medio de los mecanismos con que cuenta el mismo: articular el proyecto con otros programas con que cuenta el gobierno para apoyar a los microempresarios. La entidad que lidera el proyecto es el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
6. Jóvenes Emprendedores	El programa busca generar empleos a través de la creación de empresas de jóvenes emprendedores que sean estudiantes o recién egresados de carreras universitarias. La entidad que lidera el proyecto es el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
7. Financiación de Programas y Proyectos	Fomentar a través de apoyo económico los diferentes proyectos científicos y tecnológicos que surgen en Colombia. La entidad que lidera el proyecto es COLCIENCIAS.
8. Proyectos de Innovación y desarrollo empresarial	Se busca financiar con créditos a largo plazo y tasa de interés preferenciales proyectos de innovación tecnológica. La entidad que lidera el proyecto es COLCIENCIAS.
9. Formación y Asesoría a creadores de empresa	Se pretende capacitar y asesorar a quienes tienen ideas innovadoras para la creación de empresas que generen proyectos productivos. La entidad que lidera el proyecto es el Servicio Nacional de Aprendizaje. SENA.

Fuente: Elaboración propia de los autores.

C) Programa destinado a la población reinsertada o desplazada

Población desplazada o reinsertada.

El programa busca apoyar las iniciativas empresariales para actividades agropecuarias que tengan la población reinsertada o desplazada. Se financia hasta el 100% de los costos directos del proyecto. Se benefician las asociaciones o agremiaciones de productores, cooperativas financieras y ONG's que desarrollen actividades productivas integrando la población vulnerable afectada por el conflicto.

D) Programa de fomento a la participación de las personas con discapacidad en el mercado laboral

Red Social Capítulo Colombia

Se pretende desarrollar un centro de recursos que haga posible a personas con limitación visual, mejorar su acceso al mercado laboral gracias a un programa de formación que se desarrolla.

E) Programas de fomento del Desarrollo Local

Los programas de Desarrollo Local están relacionados con la construcción de la paz especialmente en regiones de conflicto o con presencia de cultivos ilícitos:

1. Familias Guardabosques	El objetivo del programa es reducir la expansión en algunas regiones del país la dependencia de estas por los cultivos ilícitos; diseñar y poner en marcha estrategias asociadas con las fuentes alternativas de ingreso, protección, recuperación, reforestación y conservación de las áreas objeto del programa; apoyar la presencia del Estado en las regiones objeto del programa, a través de la promoción de formas de organización comunitaria. La entidad que lidera el programa es el Plan Colombia.
2. Obras para la paz	El programa busca desarrollar obras de infraestructura física en zonas poco desarrolladas y con altos niveles de presencia de cultivos ilícitos y de grupos armados irregulares. La entidad que lidera el programa es el Plan Colombia.
3. Vías para la paz	El programa busca mejorar la infraestructura vial y fluvial unido con otro tipo de iniciativas, en zonas y poblaciones con necesidades de conexión vial para el transporte y comercialización de sus productos. La entidad que lidera el programa es el Plan Colombia.
4. Apoyo a Proyectos de Innovación Regional	El programa apoya en diversas regiones que carecen de una base industrial importante, la creación de proyectos que marquen una diferencia en la estructura productiva de dichos lugares.

Fuente: Elaboración propia de los autores.

F) Programas de Orientación Profesional para el Empleo

Los programas de orientación profesional para el empleo se realizan especialmente a través de Comités Asesores especializados con prioridad en empresas para exportación con el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA:

1. Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior. Convenios e Integración. CARCES	El Sistema de Información y Promoción de Proyectos tiene como objetivos: orientar y asesorar las iniciativas exportadoras en las regiones hacia las entidades que puedan aportar capital fresco, darles apoyo y realizar un acompañamiento al proyecto en las entidades adscritas al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; ayudar con base en toda la información acumulada, al diseño de una política de apoyo a estas iniciativas dentro del sector internacional y a la participación de nuevas entidades.
2. Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior. Empresas, Universidades, Entidades del Tercer Sector.	Orientar y asesorar las iniciativas exportadoras de Empresas, Universidades, entidades del Tercer Sector y entidades de los gobiernos departamentales.
3. Servicio Público de Empleo	Se pretende articular de forma precisa a quienes demandan servicios laborales con quienes los ofrecen, a través de un sistema de consulta para que empleadores e interesados en plazas laborales, encuentren toda la información apropiada sobre las variantes y las necesidades que intervienen en la formación y consecución de empleo. La entidad que lidera el programa es el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.
4. Orientación Ocupacional	El programa ofrece asesoría sobre el descubrimiento de las potencialidades laborales de cada trabajador o si es el caso redireccionar las mismas, a través de personal especializado en evaluaciones sobre las capacidades laborales de quienes se interesen por estos servicios debido a su disfuncionalidad laboral. La entidad que lidera el programa es el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.

Fuente: Elaboración propia de los autores.

G) Programas de ayudas al fomento de sociedades laborales

Estos programas están especialmente dirigidos a fortalecer las cadenas productivas a través de Corporaciones especializadas para el desarrollo integral y laboratorios empresariales. Se incluyen los programas de Asistencia Técnica, Crédito Asociativo y Proyectos Productivos.

1. Asesoría para empresas	El programa articula los componentes de la cadena productiva artesanal en beneficio del diseño de sus productos. La asesoría busca la aplicación del diseño a la artesanía, con base en el trabajo entre artesanos y diseñadores sobre cuestiones que atañen a los procesos artesanales. La entidad que lidera el programa es Artesanías de Colombia.
2. Corporaciones para el Desarrollo Integral. CORPOS.	El programa apoya las habilidades que tienen las personas para trabajar y desarrollar proyectos en comunidad, a través de procesos generadores de confianza en la sociedad donde se interactúa y de redes de compromiso y de responsabilidad social entre lo integrantes del Estado y la sociedad civil. La entidad que lidera el programa es la Fundación Carvajal.
3. Cadenas Productivas	El programa busca que las actividades que encuentran su desarrollo en las zonas rurales, amplíen sus mercados, la reducción de costos y la generación de empleo. La entidad que lidera el programa es el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
4. Laboratorios Empresariales Organizacionales. LEOS.	El programa crea y desarrolla alianzas con microempresarios de cualquier sector que tengan iniciativas o que necesiten fortalecimiento para vincularse a la cadena productiva del turismo. La entidad que lidera el programa es el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
5. Asociatividad de Comerciantes	El programa realiza convocatorias en regiones para que el comercio mejore sus niveles de competitividad. La entidad que lidera el programa es el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
6. Minicadenas Productivas	Es un modelo de gestión, en el que los participantes buscan identificarse con al menos una de las cadenas productivas. Quienes hagan parte de este esquema, participan, opinan, se informan, generan ideas por medio de la interacción y se establecen las iniciativas y estrategias conjuntas. La entidad que lidera el programa es el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
7. Red Colombiana de Centros de Subcontratación	Se promueve a través de los centros, la unión entre la oferta y la demanda de bienes transables y no transables, procesos productivos y tecnología de las diferentes cadenas productivas. La entidad que lidera el programa es el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
8. Plan Nacional de Diseño para la industria. PNDI.	El programa integra a las mipymes a las más innovadoras formas de desarrollo, implementando estrategias de diseño en todas las redes productivas y de mercadeo, con el apoyo de la comunidad internacional además de los sectores público y privado colombianos. La entidad que lidera el programa es el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
9. Crédito Asociativo	El programa ofrece un tipo de crédito para desarrollar proyectos agropecuarios de forma asociada, con el propósito de reducir costos de producción y se puedan obtener mejores precios por las cosechas, por medio de una comercialización segura. La entidad que lidera el programa es el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
10. Proyectos Productivos	El programa apoya los proyectos productivos agroforestales y agrícolas de mediano y largo plazo, haciendo parte de la política agropecuaria, que ofrezca fuentes estables de empleo e ingresos y disminuyan la vulnerabilidad de las comunidades rurales. La entidad que lidera el programa es el Plan Colombia.
11. Asesoría Técnica	El programa capacita a los artesanos en el desarrollo de los productos que elaboran. La entidad que lidera el programa es Artesanías de Colombia.

Fuente: Elaboración propia de los autores.

H) Programas de entidades sin ánimo de lucro

Estos programas están dirigidos y liderados especialmente por las Fundaciones Empresariales con experiencia en proyectos de apoyo al empleo y el fortalecimiento de microempresas.

1. Programa de atención a desplazados	El programa contribuye a la inserción social y económica del desplazado por la violencia en su nuevo entorno. La entidad que lidera el programa es la Fundación Carvajal.
2. Programa de Desarrollo Empresarial. PRODEM.	El programa apoya al sector informal de la economía, para posibilitar que este se integre a las formas más modernas de la producción, mediante servicios integrales de capacitación, asesoría, financiamiento y mercadeo. La entidad que lidera el programa es la Fundación Compartir.

Fuente: Elaboración propia de los autores.

I) Programa de contratación temporal

Estos programas priorizan su acción en empleos de naturaleza temporal.

1. Empleo en Acción	El programa posibilita que las personas desempleadas de más bajos ingresos, encuentren una ocupación en el corto plazo. La entidad que lidera el programa es el Plan Colombia.
2. Vivienda nueva	El programa busca generar empleos, gracias a la participación de la comunidad en el mejoramiento de sus condiciones de vida. Es un proyecto donde las familias participantes logran en un plazo de 60 días, construir su casa gracias a la utilización de su mano de obra. La entidad que lidera el programa es la Fundación Carvajal.

Fuente: Elaboración propia de los autores.

J) Programa de unidades de promoción y desarrollo

Estos programas van dirigidos especialmente a empresas para la exportación.

1. Apoyo a la formación y consolidación de Centros y Grupos de Investigación	El programa busca mejorar la calidad y excelencia de la actividad científica en Colombia, a través del financiamiento de proyectos científicos y tecnológicos. La entidad que lidera el programa es COLCIENCIAS.
2. Programa de Apoyo a la Exportación de Pequeñas Empresas. EXPOPYME	El programa financia el desarrollo de productos innovadores con miras a ingresaren el mercado mundial. La entidad que lidera el programa es PROEXPORT.

Fuente: Elaboración propia de los autores.

K) Programa de contratación de trabajadores

1. Programa de Apoyo Directo al Empleo. PADE.

El programa promueve la generación de empleo formal, mediante el otorgamiento de un apoyo económico a las empresas privadas que contraten nuevos empleados. La entidad que lidera el programa es el ministerio de la Protección Social.

L) Programa de Asistencia para el Autoempleo

1. Cátedra Virtual de creación de empresas de base tecnológica

El programa busca formar a los más jóvenes en la creación de empresas con un alto valor agregado. La entidad que lidera el programa es el ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

2.2. PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO

A) Formación para autónomos y trabajadores de Mipymes

A continuación se presentan los programas relacionados con la formación y capacitación para trabajadores independientes y personas vinculadas a micro, pequeñas y medianas empresas. Es de resaltar los Centros especializados y los fondos de financiación que se han venido conformando para la atención al empleo.

1. Centro Regionales de Inversión. CRIITS	Se fortalece la capacidad industrial de Colombia, principalmente en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas mediante el establecimiento de una Red Nacional de Centros de Promoción de Inversiones, Información y Tecnología que funcionan en las Cámaras de Comercio en conjunto con las agremiaciones empresariales, como contrapartes operativas para proveer soporte directo al sector empresarial y apoyar la apropiación de la metodología desarrollada por la ONUDI para la atracción de la inversión extranjera hacia el sector productivo. La entidad que lidera el programa es el ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
2. Formación para el Trabajo	El programa articula programas de atención a la micro, pequeña y mediana empresa con la formación, actualización, calificación y especialización de la mano de obra y las innovaciones tecnológicas, de acuerdo con los requerimientos de la demanda laboral y la modernización empresarial en los diferentes artes y oficios. La entidad que lidera el programa es la Fundación Carvajal.
3. Fondo de Desarrollo Empresarial	El programa busca contribuir a mejorar la sostenibilidad y competitividad de las empresas de menor escala. La entidad que lidera el programa es la Fundación Corona.
4. Centros de Servicios Básicos Comunitarios	Consiste en la creación de sitios para la oferta de bienes y servicios básicos por parte de personas para que generen sus propios empleos a través de la venta de bienes transables y no transables a menor costo. La entidad que lidera el programa es la Fundación Carvajal.
5. Centro de Desarrollo Productivo de la Confección	El programa busca apoyar a los microempresarios en el área de la confección textil. La entidad que lidera el programa es la Fundación Compartir.
6. Capacitación Empresarial	El programa busca unir fuerzas entre el empresario y la sociedad en donde produce para que logre mejorar sus niveles de preparación. La entidad que lidera el programa es la Fundación Carvajal.
7. Fondo Emprender	El Fondo Emprender facilita el acceso a capital semilla y apoya proyectos productivos que integran los conocimientos de los emprendedores con el desarrollo de las minicadenas, cadenas y clusters regionales. La entidad que lidera el programa es el SENA.
8. Sistema Nacional de Incubación de Empresas	El programa busca poner a disposición de quienes fomenten la generación de empleo, las herramientas necesarias para la consecución de ese objetivo. La entidad que lidera el programa es el SENA.
9. Servicios Tecnológicos para las empresas	Ofrecimiento de Servicios Tecnológicos para que las organizaciones sean más productivas, mejoren sus procesos industriales y eleven la calidad de sus productos para competir exitosamente en los mercados globalizados. La entidad que lidera el programa es el SENA.
10. Creación y fortalecimiento de incubadoras de empresas de base tecnológica	El programa busca generar y acompañar la creación de empresas que marquen un diferencial tecnológico a su favor con respecto a otras compañías de la zona. La entidad que lidera el programa es el SENA.

11. Programa Nacional de Mejoramiento Continuo en Empresas del Sector Productivo.	El programa asesora el desarrollo y mejoramiento continuo de las organizaciones empresariales del sector productivo. La entidad que lidera el programa es el SENA.
12. Programa Nacional de Competitividad y Desarrollo Tecnológico en post – cosecha de frutas y hortalizas.	El programa busca mejorar las condiciones de desarrollo de la economía agrícola en las áreas de frutas y hortalizas. La entidad que lidera el programa es el SENA.

Fuente: Elaboración propia de los autores.

B) Formación para universitarios

A continuación se presentan los programas relacionados con la formación y capacitación para universitarios interesados en conformar su propia empresa:

1. Programa de jóvenes investigadores e innovadores	El programa pretende generar de una manera importante un acercamiento a la ciencia y a la tecnología en los jóvenes más talentosos, a través de su ingreso a grupos de investigación y centros de desarrollo tecnológico por medio de la motivación que ofrecen las becas – pasantía. La entidad que lidera el programa es COLCIENCIAS.
2. Formación de investigadores	El programa capacita en ciencia y tecnología a quienes demuestren capacidades idóneas para ser merecedores del apoyo. La entidad que lidera el programa es el COLCIENCIAS.
3. Proyecto inteligente	El programa construye en condiciones a un grupo de personas cuyas habilidades en tecnologías de la información sean avaladas en el mercado internacional a través de créditos de fomento parcialmente condonables. La condonación está sujeta al cumplimiento de requisitos como la certificación y creación de empresas con miras al fortalecimiento y expansión de este sector de la economía.

Fuente: Elaboración propia de los autores.

C) Formación para discapacitados

Se presenta el programa relacionado con la formación y capacitación para trabajadores con problemas de discapacidad física o mental:

1. Curso de informática básica y empresarismo	El programa pretende que la población con limitación visual eleve su nivel de empleabilidad a través del conocimiento y aprovechamiento de herramientas informáticas. La entidad que lidera el programa es el Instituto Nacional para Ciegos. INCI.

D) Formación para desempleados

Se presentan en el siguiente cuadro, los programas relacionados con la formación y capacitación para personas desempleadas, los cuales incluyen también a jóvenes del sector rural:

1. Formación profesional integral	El programa busca que personas con bajo nivel educativo se capaciten gracias a unos costos bajos en las labores que las empresas necesitan. La entidad que lidera el programa es el SENA.
2. Jóvenes en Acción	El programa brinda la posibilidad a jóvenes desempleados para que puedan acceder a su primera experiencia laboral, acompañado de un proceso de capacitación. La entidad que lidera el programa es el SENA.
3. Programa de formación ocupacional para jóvenes rurales	El programa capacita a jóvenes desempleados del sector rural inscritos en el Sistema de Información de Empleos del SENA, para mejorar su empleabilidad y sus posibilidades de inserción al mercado de trabajo. La entidad que lidera el programa es el SENA.
4. Formación Continua	El programa capacita laboralmente en horarios especiales a los diferentes usuarios del sistema, a través de convenios del SENA con los empresarios para impartir formación continua a los empleados para mejorar su eficiencia y competitividad. La entidad que lidera el programa es el SENA.

Fuente: Elaboración propia de los autores.

Normas relacionadas con los Sistemas de Capacitación para el Trabajo

Las siguientes son las normas que se han venido expidiendo desde 1996 hasta la actualidad en relación con los Sistemas de Capacitación para el Trabajo:

Decreto 1120 de 1996.	Se refiere a la función de liderar por parte del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.
Documento CONPES 2945 de 1997.	Tiene que ver con la Conformación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo
Decreto 933 de 2003.	Señala orientaciones y disposiciones que determinan al SENA como diseñador, regulador, normalizador y certificador de las competencias laborales.
Decreto 249 de 2004.	Se refiere al desarrollo e implantación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo por parte del SENA.
Documento CONPES 81 de 2004.	El documento trata sobre la consolidación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.
Recomendación 195 de la OIT de 2004.	El documento se refiere al desarrollo de los recursos humanos
Documento CONPES 3446 de 2006.	El documento señala lineamientos para una Política Nacional de la Calidad

Fuente: Documento Sistema Nacional de Formación para el Trabajo. Juan Bayona Ferreira. Servicio Nacional de Aprendizaje. SENA. Dirección Sistema Nacional de Formación para el Trabajo. Bogotá, Colombia. 2006.

El Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT)

Es una estructura que articula e integra la oferta de formación para el trabajo, conformada por gremios, empresas, organizaciones de trabajadores, entidades de formación para el trabajo, cajas de compensación familiar, instituciones de educación media, técnica, tecnológica y profesional, con entidades gubernamentales, con el fin de definir e implementar políticas y estrategias para el desarrollo y cualificación de los recursos humanos del país, mediante procesos de normalización, formación, evaluación y certificación de las competencias laborales de las personas en un contexto de aprendizaje permanente.

El Componente de Normalización de Competencia del SNFT

El Proceso de Normalización tiene las siguientes etapas: selección del área de análisis, integración con la instancia de concertación, planificación del proceso, caracterización ocupacional de las sub áreas, análisis funcional, elaboración de normas de competencia, consulta pública, aprobación, registro y publicación.

La Caracterización Ocupacional se refiere a la situación y evolución del área objeto de análisis, identificación de su estructura ocupacional, tecnológica, de empleo y formación.

El Análisis Funcional consiste en el proceso de identificación y ordenamiento de las funciones productivas a partir del propósito clave.

La Competencia Laboral es la capacidad de una persona para desempeñar funciones productivas en contextos variables con base en estándares de calidad establecidos por el sector productivo.

La Norma de Competencia Laboral es el estándar reconocido por trabajadores y empresarios, que describe los resultados y requisitos de calidad del desempeño de una función productiva, los contextos, los conocimientos y las evidencias, para demostrar su competencia.

Resultados del Componente de Normalización de Competencia Laboral. Año 2006

Mesas Sectoriales	68
Caracterizaciones Ocupacionales	65
Mapas Funcionales	78
Titulaciones de Competencia	553
Normas de Competencia	1.941

Fuente: Documento Sistema Nacional de Formación para el Trabajo. Juan Bayona Ferreira. Servicio Nacional de Aprendizaje. SENA. Dirección Sistema Nacional de Formación para el Trabajo. Bogotá, Colombia. 2006.

Titulaciones. Año 2006

Número	ÁREAS	Titulaciones
1	Administración y Finanzas	45
2	Ciencias Naturales y Aplicadas	14
3	Salud	30
4	Sociales, Educación, Gobierno y Religión	5
5	Arte, Cultura y Esparcimiento	26
6	Ventas y Servicios	41
7	Explotación Primaria y Extractiva	84
8	Construcción, Transporte y Mantenimiento	152
9	Procesamiento y Fabricación	156

Fuente: Documento Sistema Nacional de Formación para el Trabajo. Juan Bayona Ferreira. Servicio Nacional de Aprendizaje. SENA. Dirección Sistema Nacional de Formación para el Trabajo. Bogotá, Colombia. 2006.

Mesas Sectoriales por áreas temáticas. Año 2006

Administración y Finanzas	**Ciencias Naturales y Aplicadas**	**Salud**	**Sociales, Educación, Gobierno y Religión**	**Arte, Cultura y Esparcimiento**
Asistencia Administrativa	Aeronáutica	Servicios a la Salud	Consultoría Empresarial	Archivo y Biblioteca
Dirección y Gerencia	Diseño Industrial		Sector Educativo	Artesanías
Logística	Servicios Ambientales			Deporte, Recreación y Educación Física
Recursos Humanos	Teleinformática			Joyería
Serv. de Avalúos				Música
Serv. Financieros				

Ventas y Servicios	Explotación Primaria y Extractiva	Construcción, Transporte y Mantenimiento	Procesamiento y Fabricación
Mercadeo	Acuicultura	Agua potable y Servicios Básicos	Cadena cuero, calzado y marroquinería
Seguridad y Vigilancia Privada	Agroindustria de la panela	Construcción	Cadena Fibras Textiles y Confección
Servicios Personales	Agroindustria del banano	Gas	Cadena forestal, madera, muebles y productos de madera
Turismo	Avícola, Cacao	Procesos de Mantenimiento	Ensamble de Equipos
	Cadena de la guadua	Sector Eléctrico	Industria Azucarera
	Café	Servicios Portuarios	Industria Gráfica y afines
	Caucho	Telecomunicaciones	Industria Petroquímica
	Fique	Transporte Terrestre	Metalmecánica
	Floricultura	Transporte Acuático	Panificación y Repostería
	Frutas y Hortalizas	Transporte Aéreo	Plásticos, Sintéticos y Caucho
	Minería		Procesamiento de Alimentos
	Palma de aceite y oleaginosas		Producción de Bebidas
	Pesca		Química
	Producción agrícola		Refinación, Transporte de Petóleo y derivados
	Producción Agropecuaria Ecológica		Soldadura
	Producción Pecuaria		
	Producc. Hidrocarburos		
	Tabaco		

Fuente: Documento Sistema Nacional de Formación para el Trabajo. Juan Bayona Ferreira. Servicio Nacional de Aprendizaje. SENA. Dirección Sistema Nacional de Formación para el Trabajo. Bogotá, Colombia. 2006.

3. PANORAMA GENERAL DEL SECTOR DE ECONOMÍA SOLIDARIA EN COLOMBIA

3.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y LEGALES

La primera ley cooperativa aparece en Colombia en 1931, sin embargo las organizaciones de carácter asociativo y solidario existentes y que tuvieron desarrollos interesantes al finalizar el siglo XIX, tales como asociaciones de artesanos (urbanos y rurales) y de sectores populares que impulsaban acciones de ayuda mutua en salud, servicios funerarios, ahorro y crédito y de comercialización, utilizaban el código civil para formalizarse y obtener su personería jurídica como corporaciones sin ánimo de lucro, con objetivos exentos del lucro y permitidos por la ley y gozaban de amplia libertad contractual y con estatutos aprobados por el gobierno.

> *"Mediante la Ley 134 de 1931, el Congreso de la República, adoptó la primera ley general de cooperativas y en su exposición de motivos menciona que para su elaboración fueron consultadas las legislaciones argentina, chilena, belga e italiana así como otros pioneros del cooperativismo colombiano, algunos de ellos, personajes del clero, entusiasmados con la idea de desarrollar cooperativas como solución a problemas de consumo, ahorro, crédito y vivienda de los trabajadores asalariados, población ésta que iniciaba su crecimiento como consecuencia del proceso de industrialización del país, lo cual obligaba a buscar soluciones en estos campos a una nueva clase asalariada".*
>
> *(SARMIENTO y GUARÍN, 2003: 85-87)*

Sin embargo, hubo algún tipo de organizaciones como las asociaciones mutualistas y los fondos de empleados, que operaban como cajas de ahorro y préstamos de los trabajadores asalariados, que consideraron que la primera ley cooperativa del país exigía un nivel de desarrollo normativo y empresarial, que no tenían y siguieron conformándose como corporaciones civiles.

Comenzado la década de los años sesenta, el país tenía ya un relativo desarrollo del movimiento cooperativo, conformado por ideólogos, directivos, gerentes y entidades, que habían iniciado ya un proceso de formación de las primeras entidades nacionales de segundo grado, articuladas con las organizaciones latinoamericanas que integraban las cooperativas del continente y preocupado por los desarrollos teóricos y doctrinarios de la Alianza Cooperativa Internacional, ACI. Con base en este incipiente desarrollo y frente al impulso de un programa regional impulsado por el gobierno de los Estados Unidos, la Alianza para el Progreso, que buscaba modernizar el campo dando un papel importante a las cooperativas en ese proceso, llevaron a buscar la modificación de la ley de cooperativas. Se pretendía conseguir atribuciones especiales a la presidencia para modificar la ley del año 1931, crear una Superintendencia de Cooperativas para el control y

la Supervisión, asi como organizar una ntidad de carácter financiero que apoyara el desarrollo de las cooperativas. Se expidieron así los decretos con fuerza de ley números 1587, 1598 y 1630 de 1963, que hicieron posible respectivamente, la citada reforma y la creación de las entidades mencionadas.

Se inició así una fase del desarrollo cooperativo muy importante en el país, lográndose la vinculación de nuevos protagonistas relacionados con diferentes campos de la actividad económica, tales como los profesionales universitarios, los pequeños industriales, comerciantes y agricultores, lo cual contribuyó a un notorio crecimiento empresarial de las cooperativas y a la generación de nuevas entidades financieras y aseguradoras de naturaleza cooperativa de grado superior. Con la Ley 24 de 1981 se transformó la Superintendencia de Cooperativas en Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, DANCOOP, adquiriendo un nivel de ministerio técnico y desarrollando en una sola entidad la parte de fomento como la de inspección y vigilancia.

3.2. LEGISLACIÓN ACTUAL

Comenzando la década de los años 80 y

> *"después de más de veinte años de vigencia del Decreto-Ley 1598 de 1963, es el mismo movimiento cooperativo el que presiona una reforma a la legislación, con el fin de actualizarla, para permitir un mayor dinamismo del sector; modificar su régimen económico; obtener un reconocimiento del sistema financiero cooperativo, consagrando la posibilidad de crear bancos cooperativos y todo tipo de instituciones financieras de naturaleza cooperativa; establecer un régimen propio de trabajo para las cooperativas de trabajo asociado; configurar jurídicamente el sector cooperativo colombiano; determinar con mayor claridad las relaciones de las cooperativas con el Estado, norma que se adopta como la Ley 79 de 1988 y que actualmente rige a las cooperativas con algunas modificaciones que se le han introducido posteriormente. Dentro de la facultad reglamentaria que tiene el presidente de la República de regular las actividades financieras y de trabajo, y con el carácter también de Decreto Reglamentarios de la Ley 79 de 1988, se dictaron los siguientes decretos: el decreto No. 1134 de 1989 para regular la actividad financiera de las cooperativas de ahorro y crédito y de las secciones de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas e integrales y el decreto No. 468 de 1990, para regular el funcionamiento del trabajo asociado de naturaleza cooperativa. "*
>
> *(SARMIENTO y GUARÍN, 2003: 89).*

La Ley 79 de 1989, permitió la regulación de entidades que tenían carácter de solidaridad y sin ánimo de lucro, pero con particularidades propias que conllevaban el que no pudieran ser cubiertas por la mencionada ley. Se produjeron así decretos ley que permi-

tieron la regulación de los fondos de empleados, las asociaciones mutualistas, las precooperativas y las administraciones de servicios públicos cooperativos existentes[2].

En el año de 1991 se adoptó una nueva Constitución Política de Colombia, que además de consagrar la solidaridad como fundamento del Estado, estableció que las empresas asociativas y solidarias deberían ser fomentadas y apoyadas y les asignó importantes tareas tanto en el campo social como en el de servicios públicos.

> *"La necesidad de desarrollar la Constitución del 91 en el tema de la economía solidaria, unido a la crisis del DANCOOP y la necesidad de regular la actividad financiera de las cooperativas, condujeron a que el Congreso de la República aprobara la Ley 454 de 1998, la cual abordó los temas planteados, estableciendo un marco conceptual para la economía solidaria, la creación del Consejo Nacional de la Economía Solidaria, CONES y del Fondo para el Fomento de la Economía Solidaria, FONES. Asimismo ésta Ley transformó al DANCOOP en el Departamento Administrativo de la Economía Solidaria. DANSOCIAL, creó la nueva Superintendencia de Economía Solidaria y facultó la creación del Fondo de Garantías para entidades Cooperativas de carácter financiero, FOGACOOP".*
>
> *(SARMIENTO y GUARÍN, 2003: 88-89)*

3.4. PANORAMA GENERAL DE LOS ACTORES BÁSICOS DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA EN COLOMBIA: COOPERATIVAS, FONDOS DE EMPLEADOS Y ASOCIACIONES MUTUALES[3]

Las entidades del Sector de Economía Solidaria y el entorno económico

El Sistema de Economía Solidaria originado por la ley 454 de 1998 se encuentra presente en las actividades económicas más importantes del país, que son atendidas por entidades caracterizadas por ofrecer una diversidad de líneas de servicios y por tener una gran heterogeneidad en cuanto a tamaños, lo que conlleva efectos de los movimientos en las variables económicas que producen una amplia gama de posibilidades. En Colombia, la mayor cantidad de recursos y personas se encuentran vinculados a actividades de las entidades solidarias que ofrecen crédito. Dicho grupo de organizaciones es el que vive los efectos de los movimientos económicos en el corto plazo, ya que su actividad depende de la capacidad adquisitiva de los asociados.

---

2. Precooperativas por el Decreto- Ley 1133 de 1989; Asociaciones Mutualistas por el Decreto Ley 1480 de 1989; Fondos de Empleados por el Decreto-Ley 1481 de 1989; Administraciones de servicios públicos cooperativos por el Decreto-Ley 1482 de 1989.

3. La información fue tomada directamente del Documento de la Confederación de Cooperativas de Colombia, CONFECOOP: *SECTOR COOPERATIVO COLOMBIANO. 2007. Un sector en movimiento.* Bogotá, Colombia. 2008, pags 45-52.

Una de las situaciones que genera preocupación es el clima inflacionario como el actual, que representa para la actividad crediticia del sector solidario, diferentes tipos de riesgo. El primero tiene que ver con la posibilidad que los usuarios que se han beneficiado con el servicio de crédito incumplan con su pago así como una posible reducción de los montos a captar, por los efectos que la inflación tenga en el poder adquisitivo de los asociados. Estos riesgos, sin embargo, deben relativizarse en la medida que la identidad y especificidad cooperativa sean considerados cuando se trate el tema de la gestión del riesgo (vinculo, pertenencia, por ejemplo). De igual manera la capitalización de las cooperativas podría verse afectada por la posible disminución de personas que soliciten su ingreso a las cooperativas, por tener reducciones en sus ingresos ya que Confecoop considera que

> *"la volatilidad asociada a los aportes sociales puede incrementarse llevando a la disminución de los mismos y generando un riesgo de liquidez para la organización y, en segundo lugar, el incremento en el número de asociados puede verse truncado, limitando las posibilidades de crecimiento de las entidades. Igualmente la estructura de costos de la organización se ve afectada por el lado de los insumos necesarios para la oferta de los servicios a los asociados".*
>
> *(CONFECOOP, 2008;45-52)*

> *"Para las entidades solidarias del sector real, el fenómeno inflacionario también representa riesgos relacionados con la capacidad de demanda de sus asociados, pues está en función de sus ingresos. Las presiones de inflación llevan a que las autoridades monetarias suban las tasas de interés de referencia como política contraccionista, la cual tiene como objetivo restringir el otorgamiento de crédito para disminuir las presiones de demanda interna y conseguir una disminución de precios"*
>
> *(CONFECOOP, 2008;45-52).*

Frente al fenómeno de la crisis Global, Confecoop ha venido planteando que

> *"El fenómeno global de la desaceleración económica repercute directamente en el crecimiento económico, el nivel de empleo, los términos de intercambio y las exportaciones. Las cooperativas tanto financieras como del sector real tienen que estar atentas a los impactos sectoriales que se generen, por disminuciones en la demanda y la producción, con el fin de poder mitigar los riesgos asociados a la escasez de insumos y los menores volúmenes de venta de servicios. De ahí que sea necesario para las organizaciones del sector solidario, identificar y analizar su cadena productiva, saber en qué sector económico están ubicados sus asociados, clientes, proveedores, consumidores, deudores y acreedores, así como el tipo de afectación de los fenómenos económicos en cada uno de ellos"*
>
> *(CONFECOOP, 2008 45-52).*

Estamos de acuerdo con la posición de Confecoop que considera que "Aunque el panorama macroeconómico actualmente presenta incertidumbres, las organizaciones del sector solidario han demostrado históricamente su capacidad de permanencia y auto-sostenibilidad, atendiendo a las necesidades insatisfechas de grupos poblacionales" (Cobfecoop, 2008; 45-52). Ya que como se planteó atrás, en momentos de volatilidad e incertidumbre, son los principios y valores cooperativos y solidarios, los que pueden contrarrestar los efectos negativos de situaciones difíciles para las personas, a través de la aplicación de acciones de responsabilidad social que adelanten las organizaciones del sector, en un momento difícil de turbulencia y riesgo.

Algunas variables económicas de las entidades del Sector de Economía Solidaria

En el cuadro A aparecen registradas las principales variables del sistema de economía solidaria (SES). En este cuadro se puede apreciar el papel significativo que juega el subsector cooperativo en las variables listadas.

Cuadro A
Colombia: principales variables del sistema de economía solidaria
a diciembre 31 de 2007

Entidad	Nº Entidades	Activos Totales Billones $	Pasivo Total Billones $	Patrimonio Billones $
Cooperativas	7349	16.9	10.2	6.6
Fondos de Empleados	1921	3.2	2.1	1.1
Asociaciones Mutuales	233	0.3	0.3	0.1
Total	9530	20.4	12.6	7.8

Fuente: Tomado de www.portalcooperativo.coop/estadísticas.

Para el caso del activo total, el subsector cooperativo representa el 82% del total, en tanto que en el caso del pasivo total y el patrimonio corresponden al 81% y al 85% respectivamente. El SES ha venido creciendo consistentemente, a partir del comienzo del siglo, situación que se al apreciar al comparar las cifras de sus estados financieros con el año anterior. El volumen total de activos evolucionó favorablemente en comparación con el año 2006, con un crecimiento del 19.7% en el año. Igual situación se presenta en el caso del Patrimonio que presentó un crecimiento anual de 13.88% si se compara con los $6.8 billones del año 2006.

"Los ingresos del sector de la economía solidaria alcanzaron los $21.6 billones, un 17.12% más que el cierre del año anterior. De este volumen, el 93% pertenece a las cooperativas ($20.2 billones), el 2.5% a los fondos de empleados ($511 mil millones) y el 4.5% a las asociaciones mutuales ($895 mil millones). Para los últimos cinco años, las principales variables del sector de la economía solidaria se han duplicado en términos corrientes, es decir, que han tenido un incremento real de alrededor del 50%, descontando el efecto inflacionario, que para cinco años llega al 30.08%".

(CONFECOOP, 2008; 53-69)

Crecimientos similares se presentan para el caso de los Fondos de Empleados y de las Asociaciones Mutuales. Los activos de los Fondos crecieron en un 10.96%, el patrimonio el 10.56% ingresos y excedentes tuvieron crecimientos del 13.47% y 7.18% respectivamente. Y los ingresos y excedentes tuvieron crecimientos del 13.47% y 7.18% respectivamente. En cuanto a las Asociaciones Mutuales el crecimiento anual de los activos fue del 9.96%, el del patrimonio el 8.20% y el de los ingresos el 9.44%.

En cuanto al empleo, el SES mantuvo en el 2007, cerca de 124.000 empleos directos bajo el régimen laboral, de los cuáles 112.400 aproximadamente corresponde a las cooperativas, 8.400 por los fondos de empleados y el 3.200 por las asociaciones mutuales(Confecoop, 2008; 53-69).

Presencia de las entidades de economía solidaria en el país[4]

Las entidades del SES se encuentran dispersas a lo largo y ancho del país, haciendo presencia en mas de 900 municipios y 31 departamentos. Al finalizar el año 2007, las entidades del sector de economía solidaria tienen presencia en más de 900 municipios del país y en 31 departamentos. Su mayor concentración se encuentra en la región Andina, una de las 5 regiones que se encuentran en el país y donde se ha concentrado el desarrollo economico y social del pais, desde la época de la colonia

"Si se tiene en cuenta la distribución geográfica de los agregados del sector de la economía solidaria por ubicación, se observa que Bogotá D.C., Antioquia, Valle, Santander y Cundinamarca, concentran alrededor del 80% de los activos, el 82% de los pasivos, el 76% del patrimonio, el 67% de los ingresos y el 76% de los excedentes"

(CONFECOOP, 2008; 53).

4. Nota: la información fue tomada textual y directamente del Documento de la Confederación de Cooperativas de Colombia, CONFECOOP: *SECTOR COOPERATIVO COLOMBIANO. 2007. Un sector en movimiento.* Bogotá, Colombia. 2008. Se seleccionaron los apartes que se consideraron de mayor importancia para este informe.

El sector de la economía solidaria vincula directamente cerca de 4.932.000 de asociados, lo que representa un crecimiento del 9.44% comparado con el año inmediatamente anterior. De este gran total, las cooperativas representan el 82%, los fondos de empleados el 15% y las asociaciones mutuales el 3%.

4. APORTES ESPECÍFICOS DE LAS ENTIDADES DE LA ECONOMÍA SOCIAL A LA GENERACIÓN DE EMPLEO E INGRESOS

4.1. ASPECTOS GENERALES RELATIVOS AL SECTOR COOPERATIVO[5]

Como se mencionó anteriormente y tal como lo afirma Confeccop

> *"El año 2007 representó para las cooperativas colombianas un período más de crecimiento, comportamiento que en lo corrido de esta década ha permanecido constante permitiéndole una consolidación y vigencia en la actividad económica nacional"*
>
> *(CONFECOOP, 2008)*

Según Confecoop, el sector cooperativo cuenta con 4.020.334 asociados, cifra que representa el 9.15% de la población total en Colombia, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, crecimiento que representa el un 9.17%. Posee unos aportes sociales de cerca de $4 billones. El aporte social promedio es de $991.902 correspondiente a 2.14 salarios mensuales mínimos. Por género el sector se encuentra equilibrado: el 52% de los asociados son hombres, el 47% son mujeres y el 1% son personas jurídica. Sin embargo, es nuestra opinión, que la fortaleza aparente que da la cantidad de asociados a las cooperativas, se debe relativizar significativamente, ya que la inmensa mayoría de ellos no tienen una conciencia clara de que significa la propuesta cooperativa y en que consiste su identidad y especificidad.

Las cooperativas tienen una presencia que cubre la totalidad del territorio nacional. Por domicilio principal las cooperativas están presentes en 31 departamentos y 627 municipios y por cobertura, sobre todo de las cooperativas de salud, la presencia supera los 900 municipios.

5. Este aparte ha sido tomado directa y textualmente de Confecoop, 2008: 51-69. Se seleccionó por los autores por el interés que tiene este tipo de análisis para valorar su presencia en el país.

Los departamentos en los que más hacen presencia las cooperativas, haciendo evidente la correlación existente entre la densidad poblacional de las regiones y su actividad productiva, son: Bogotá D.C., Valle, Antioquia y Santander. Estos departamentos concentran el 51% de las cooperativas y este grupo de entidades representa a su vez el 78% de los activos, el 74% del patrimonio, el 68% de los ingresos, el 68% de los excedentes, el 76% de los asociados y el 77% de los empleados.

> *"Una metodología que ha sido usada para quitar el efecto poblacional y determinar un impacto de las cooperativas en las regiones, ha sido tomar el número de cooperativas domiciliadas por departamento contra el número de habitantes. Tomando como base el número de cooperativas domiciliadas en cada departamento por cada 10.000 habitantes, el resultado establece un rango entre 0.30 y 3.01 cooperativas. Este se ha denominado como un indicador de aceptación y difusión del modelo cooperativo dentro de la población. IAD: Número cooperativas por departamento/Número de habitantes por departamento x 10.000. Este cálculo cambia el panorama de los departamentos en los cuales las cooperativas tienen una mayor incursión por número de entidades".*
>
> *(CONFECOOP, 2008:51-58)*

Para facilitar el análisis, con los 32 datos resultantes, se pueden establecer rangos del indicador, tomando los siguientes intervalos: IAD entre 0 y 0.5 cooperativas, corresponde a un impacto bajo del modelo; IAD entre 0.5 y 1.7, un impacto medio y un IAD entre 1.7 y 3.01, un impacto alto. Bajo este nuevo escenario, departamentos como Antioquia, que tienen el 8.98% de las cooperativas del país, obtienen una IAD de impacto medio, pues el número de cooperativas por cada 10.000 habitantes es de 1.13.

Departamentos como Tolima, Huila, Boyacá, Caldas y Meta, tienen participaciones por número de cooperativas, sobre el total nacional entre 2.7% y 3.7%, tienen una IAD de impacto alto, ya que en dichos departamentos existen más de dos cooperativas por cada 10.000 habitantes.

El indicador más alto lo muestra el departamento de Santander con 3.01 cooperativas por cada 10.000 habitantes (1 cooperativa por cada 3.326 habitantes). Bogotá presenta un indicador de 2.4 cooperativas por cada 10.000 habitantes (1 cooperativa por cada 4.172 habitantes). El dato nacional es de 1.67 cooperativas por cada 10.000 habitantes o para ser más exactos, en Colombia existe una cooperativa por cada 5.997 habitantes.

Estos datos se constituyen en una referencia para las regiones en los cuales los indicadores son bajos respecto a la realidad nacional, sin que ello implique que las que tienen indicadores altos están en niveles óptimos. No obstante, este análisis permite evaluar, dada una referencia nacional, en qué regiones debe el movimiento cooperativo, desarrollar acciones tendientes a conseguir unos mejores indicadores de impacto del modelo cooperativo regional.

Otra manera de ver la penetración regional de las cooperativas es comparando el número de municipios existentes en cada departamento, con el número de municipios donde se encuentra el domicilio principal de una cooperativa. Este elemento permite apreciar cómo en ciertas regiones aún falta difusión del modelo en municipios apartados, a pesar de que en algunos casos es alto el porcentaje de la población, respecto del número de entidades.

Por ejemplo, en Boyacá, departamento donde existe un buen número de cooperativas por cada 10.000 habitantes (2.05), tan solo en el 38% de los municipios existe una cooperativa, indicando que la región concentra la población en unos pocos municipios y que existen algunas zonas apartadas que no tienen presencia de entidades del sector.

Con base en la clasificación que hace la ley 590 del 2000 que define el tamaño de las empresas en grandes, medianas, pequeñas y microempresas, según volumen de activos y plantas de personal (ver cuadro B), el mayor número de las empresas que conforman el sector cooperativo se ubica en las microempresas, pequeñas y medianas como se puede apreciar en el Cuadro B, en el cual se ha realizado una clasificación de las cooperativas, en cuanto a su tamaño, teniendo en cuenta los parámetros mencionados:

Cuadro B
COLOMBIA: Tipo de Empresas Cooperativas según activos y número de empleados o trabajadores asociados para el año 2007

Volumen de activos en SMLM	Volumen de activos según SMLM (2008)*	Nº de empleados o trabajadores asociados *	Tipo de Empresa	Numero de Empresas
0 a 500	$0 a $231	0 a 10	MICRO	**5942**
501 a 5.000	$231 a $2.307	11 a 50	PEQUEÑA	**1190**
5.001 a 30.000	$2.307 a $13.845	51 a 200	MEDIANA	**182**
30.001 en adelante	$13.845 en adelante	201 en adelante	GRANDE	**35**

Cuadro elaborado por la Confederación de Cooperativas de Colombia. CONFECOOP, 2007.
SMLM: Salarios Mínimos Legales Mensuales.
*Millones de pesos.

Según las cifras del cuadro anterior, se tiene como resultado que el 80% de las cooperativas, son microempresas (5.942), el 16.19% son pequeñas empresas (1.190), el 2.48% son medianas empresas (182) y el 0.48% son grandes empresas (35).

Para las principales variables, las grandes empresas cooperativas manejan el 41.88% de los activos del sector ($7billones), el 31.06% del patrimonio ($2 billones), el 36.75% de

los ingresos ($7.4 billones), el 40.98% de los excedentes ($153.000 millones), el 25% de los asociados (1millón de asociados) y el 47.44% de los empleados. (53.000).

El segmento MIPYME cooperativo a su turno maneja el 58.12% de los activos ($9.8 billones), el 68.94% del patrimonio ($4.6 billones), el 59.02% de los excedentes ($221 mil millones), el 75% de los asociados (3millones de asociados) y el 52.83% de los empleados. (59.000). Se aprecia de esta manera que las MIPYMES cooperativas, aportan de manera importante en empleo y asociación. Los promedios para cada tipo de empresa son los siguientes:

Cuadro C
COLOMBIA: Número de asociados y empleados por tipo de cooperativa

Tipo de empresa cooperativa	Nº de asociados promedio por cooperativa	Nº de empleados promedio por cooperativa
GRANDE	28.633	1.509
MEDIANA	5.847	97
PEQUEÑA	853	20
MICRO	158	3

Fuente: Cuadro elaborado por la Confederación de Cooperativas de Colombia. CONFECOOP.

Dadas las características del modelo cooperativo, el aporte a la generación de empleo tiene un gran impacto, no solo por las cifras que representan sobre el total nacional, sino porque promueve la formalización y el emprendimiento a personas que individualmente no tendrían la posibilidad de crear una empresa. El número de empleos directos del sector cooperativo es de 111.951, lo que representa el 91% de los empleados de las entidades de economía solidaria en el país. De ésta cifra el 44% son hombres y el 56% son mujeres. Existen empresas dentro del sector cooperativo, que se destacan por su aporte al empleo, como las empresas cooperativas de salud, las cuales tienen el 24.41% de los empleos generados por las cooperativas. Otros sectores que contribuyen de manera significativa son transporte con el 18.3%, agropecuario con el 8.3% y financiero con el 7.2%.

Para ver el impacto que tienen los diferentes subsectores cooperativos sobre el empleo nacional, se puede ver el número promedio de empleados por subsector cooperativo (Número de empleados / Número de entidades), así, subsectores como el asegurador genera 474 empleos promedio por entidad, el funerario 73, el financiero 40, el de transporte 23 y el agropecuario 13. Las cooperativas de trabajo asociado vinculan a 500.450 personas como asociados trabajadores, bajo el régimen de trabajo asociado cooperativo.

En este modelo, los asociados y gestores de de las cooperativas son a su vez quienes aportan trabajo.

En nuestra opinión, sin embargo, consideramos que el tamaño de la entidad cooperativa genera una restricción ya que da origen a un riesgo, el riesgo del isomorfismo organizacional que se manifiesta en que la empresa cooperativa tiende a parecerse y actuar como una empresa de capital. Esto sucede porque a mayor tamaño y poca o mínima educación cooperativa, al interior de esta tiende a generarse una menor participación, menor democracia, menor relación de directivos con la base social.

La mayor parte de los puestos de trabajo que se generan en este tipo de cooperativas, son proporcionados por entidades de tamaño muy pequeño. De esta manera, al sumar los empleos bajo el régimen laboral tradicional y los puestos de trabajo generados por el modelo de trabajo asociado cooperativo, son 612.401 colombianos los que encuentran en el sector cooperativo, una posibilidad de trabajo. Este volumen de puestos de trabajo representa el 3.14% de la población económicamente activa del país (19.5 millones) y el 3.49% de la población ocupada del país (17.6 millones). En nuestra opinión, conviene recordar los problemas que se han generado en el país por la manera como se ha aplicado el modelo de trabajo asociado, que ha conducido a una perversión, la que se ha traducido en la precariedad del empleo y la explotación de los asociados por empresas temporales con apariencia de cooperativas.

4.2. LAS COOPERATIVAS POR SECTORES[6]

4.2.1. Las Cooperativas de Trabajo Asociado

En los últimos años y en especial el año 2007, representó para las cooperativas de trabajo asociado un período de transición hacia la consecución de un marco legal y operativo, encaminado a corregir las desviaciones que sobre el modelo de trabajo asociado se han presentado en el país. Tal situación ha llevado a que se vean afectados un buen número de trabajadores asociados, que han visto vulnerados sus derechos fundamentales, como consecuencia de la intermediación laboral promovida por empresas inescrupulosas que han aprovechado la situación, para disminuir costos laborales a través de la contratación que realizan organizaciones con fachada de cooperativas, promovidas y manejadas por las mismas empresas contratantes.

Se ha apreciado asimismo, un desconocimiento de los conceptos fundamentales y de las normas que regulan el modelo de trabajo asociado cooperativo por parte de entida-

6. Como se mencionó en el aparte anterior, este aparte se tomó directa y textualmente de Confecoop (2008; 70-111). La selección de los contenidos incluidos se hizo por parte de los consultores, agregando los comentarios que se consideraron oportunos.

des tanto públicas como privadas y de los mismos trabajadores, así como el señalamiento público de que todas las cooperativas de trabajo asociados desarrollan sus actividades apartándose de la ley y perjudicando a los trabajadores. Al generalizar la situación presentada, se ha dado un desprestigio de la imagen de un buen número de cooperativas verdaderas de trabajo asociado que sí han cumplido con la doctrina y las normas que las regulan.

Los avances en materia normativa y las acciones realizadas han contado con la participación tanto del sector público como del sector cooperativo, el primero representado por el Ministerio de la Protección Social y la Superintendencia de la Economía Solidaria y el segundo representado por CONFECOOP como organismo de representación del cooperativismo colombiano.

En la normatividad vigente, las cooperativas de trabajo asociado son definidas en el artículo 70 de la Ley 79 de 1988 como *"…aquellas que vinculan el trabajo personal de sus asociados para la producción de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios"*. Por tanto, el aporte fundamental de los asociados en estas organizaciones es su trabajo, aunque realizan aportes de capital pero generalmente en cuantías poco significativas.

La Corte Constitucional, en su Sentencia C-211 de 2000, reafirmó las características legalmente establecida para las cooperativas de trabajo asociado, con ocasión de la declaratoria de constitucionalidad del artículo 59 de la Ley 79 de 19888, precisando que el trabajo asociado es una tercera modalidad de trabajo, diferente al asalariado y al independiente, en la que existe identidad entre asociado y trabajador por lo cual no es posible hablar de empleadores y trabajadores, excluyéndose la aplicación del Código Sustantivo del Trabajo.

Por tanto, el trabajo es la base fundamental de este tipo de cooperativas y su objetivo fundamental es el de trabajar colectivamente en busca de obtener y mantener un empleo con los ingresos necesarios que les permita llevar una vida digna para los asociados y sus familias.

El comportamiento reciente en cuanto al crecimiento creciente del número de cooperativas de trabajo asociado en Colombia, ha coincidido con un período de expansión económica luego de la crisis de finales de los años noventa.

> *"Se podría plantear de que tal crecimiento no proviene de elementos doctrinarios como la libre adhesión, la autogestión o una alternativa de solución al desempleo, sino que ha dependido de la expansión de un sector empresarial que luego de un período de recesión, busca obtener márgenes de utilidad mayores, disminuyendo costos laborales aprovechándose de una figura asociativa de trabajo que adolecía y adolece aún de vacíos normativos y escasos niveles de vigilancia y control por parte del Estado"*.
>
> *(CONFECOOP, 2008:86-92)*

El problema que se ha generado es la pérdida de identidad cooperativa, lo cual ha causado desviaciones que atentan contra la calidad del empleo, dada la indebida utilización de la figura cooperativa de trabajo asociado que solo se ha utilizado para beneficiar a algunos empresarios inescrupulosos.

Al finalizar el año 2007, se registran 3.602 cooperativas de trabajo asociado, constituyendo el trabajo asociado cooperativo con mayor número de organizaciones, con el 49.01% de las cooperativas del país y ratificando con ello la creciente dinámica de emprendimientos bajo dicho modelo cooperativo. El crecimiento en cuanto a número de entidades para el 2007 fue del 9.06% con 306 nuevas cooperativas para dicho período.

Las cooperativas de trabajo asociado cuentan con cerca de 500.000 trabajadores asociados, variable que presenta un crecimiento en el último año del 10.75% con 48.581 nuevos asociados. Al cierre del 2007 este tipo de cooperativas tienen el 12.45% de los asociados en cooperativas en Colombia. Cada asociado a una cooperativa de trabajo asociado tiene un aporte social promedio de $557.513.

Por ubicación las cooperativas de trabajo asociado se localizan en 30 departamentos y 445 municipios del país., siendo Bogotá D.C., Valle, Santander y Antioquia, las regiones que concentran mayor número de cooperativas de este tipo. Por tamaños de cooperativa, el 80.04% son microempresas (2.883 entidades), que manejan el 17.29% de los activos del trabajo asociado cooperativo ($223 mil millones) y el 30.40 de los trabajadores asociados. (152.126 personas). El número de trabajadores asociados promedio por cooperativa de trabajo asociado en Colombia es de 139.

El trabajo asociado cooperativo se encuentra en plena etapa de desarrollo si se tiene en cuenta que el 98.06% son por nivel de activos, micro y pequeñas empresas, las cuales manejan el 63.35% de los activos, el 67.02% de los ingresos, el 15.06% de los excedentes y el 71.62% de los trabajadores asociados. Los trabajadores asociados de este tipo de cooperativas, representa el 2.61% de la población económicamente activa y el 2.90% de la población ocupada del país.

Cuadro CTA - 1
COLOMBIA: Cooperativas de Trabajo Asociado*

Tamaño de la cooperativa de Trabajo Asociado	Número de cooperativas	% de Participación	Número de trabajadores asociados	Nº de trabajadores promedio por cooperativa
Grande	7	0.19%	12.949	1.850
Mediana	63	1.75%	129.081	2.049
Pequeña	649	18.02%	206.294	318
Micro	2.883	80.04%	152.126	53
Total Nacional	**3.602**	**100.00%**	**500.450**	**139**

Fuente: Cuadro elaborado por la Confederación de Cooperativas de Colombia. CONFECOOP.
*Información al cierre del año 2007.

La composición de los activos de las cooperativas de trabajo asociado, dada su concentración en actividades de servicios, corresponde a casi un 60% a cuentas por cobrar por su actividad empresarial. Esta es una estructura que ha permanecido constante en los últimos tres años, período en el cual se ha dado un crecimiento alto de este tipo de cooperativas. Los activos de éstas organizaciones al cierre de 2007 ascienden a $1.3 billones, $75.924 millones más que en el año 2006, lo que equivale a un crecimiento de 6.26% en el último año. Este volumen de activos representa el 7.64% de los activos del sector cooperativo nacional.

Cuadro CTA - 2
COLOMBIA: Composición de los Activos de las Cooperativas de Trabajo Asociado*

Cuentas por cobrar	Disponible	Propiedades y Equipo	Inventarios	Cartera de Créditos	Inversiones	Otros activos	Total
58.38%	15.05%	10.79%	6.05%	3.12%	2.73%	3.87%	100%

*Información al cierre del año 2007.
Cuadro elaborado con base en Información de la Confederación de Cooperativas de Colombia. CONFECOOP.

En cuanto a la estructura de los pasivos, el trabajo asociado cooperativo tiene el 76% representado en cuentas por pagar a terceros y obligaciones con los trabajadores asociados de las entidades. Los pasivos de estas cooperativas suman $884 millones, un 6.17%

más que el cierre del año 2006, cuando ascendían a $833 mil millones. Dentro del sector cooperativo nacional, el trabajo asociado tiene el 8.62% de los pasivos.

Cuadro CTA - 3
COLOMBIA: Composición de los Pasivos de las Cooperativas de Trabajo Asociado*

Cuentas por pagar	Obligaciones con asociados	Créditos en Bancos	Fondos Sociales	Estimados y Provisiones	Impuestos	Total
43.44%	32.99%	11.94%	4.81%	4.07%	2.76%	100%

*Información al cierre del año 2007.
Cuadro elaborado con base en Información de la Confederación de Cooperativas de Colombia. CONFECOOP.

La estructura patrimonial de las cooperativas de trabajo asociado refleja que el modelo aún se encuentra en una etapa de consolidación, pus no se refleja una cantidad importante en los rubros que representan el capital institucional. Los aportes sociales son aún la base de su patrimonio aunque respecto al año anterior las reservas y fondos patrimoniales presentan un leve incremento.

El patrimonio a 2007 es de $405 mil millones, registrando un crecimiento anual del 6.46% frente a los $380 mil millones del año 2006 y representa el 6.12% del patrimonio total del sector cooperativo colombiano. Los aportes sociales, la principal variable del patrimonio, cierra en el 2007 con $279.007 millones, con crecimiento de 2.38% frente a los $272.505 del año 2006.

Cuadro CTA - 4
COLOMBIA: Composición del Patrimonio de las Cooperativas de Trabajo Asociado*

Aportes Sociales	Reservas	Superavit	Fondos patrimoniales	Resultados	Total
67.81%	13.11%	8.99%	5.21%	4.87%	100%

Fuente: Cuadro elaborado con base en Información de la Confederación de Cooperativas de Colombia. CONFECOOP. *Información al cierre del año 2007.

Los ingresos de $4.6 billones a 2007 muestran un importante ritmo de crecimiento anual de 26.81% frente a los 3.6 billones del año 2006. El 22.96% de los ingresos del sector cooperativo fue recibido por las cooperativas de trabajo asociado Los excedentes

al cierre del 2007 son de $23.218 millones con crecimiento del 10.81% con respecto al año 2006; estos representan el 6.21% del total de excedentes del sector cooperativo nacional.

Cuadro CTA - 5
COLOMBIA: Cooperativas de Trabajo Asociado.
Comportamiento de las Principales Variables

Año	Activos	Pasivos	Patrimonio	Ingresos	Excedentes
2006	1.213.033	832.775	380.257	3.663.387	19.379
2007	1.288.957	884.134	404.831	4.645.647	23.218

Fuente: Cuadro elaborado con base en Información de la Confederación de Cooperativas de Colombia. CONFECOOP. Cifras en millones de pesos.

El trabajo asociado cooperativo presenta un indicador de endeudamiento del 68.59%, ubicándose por encima del promedio del sector cooperativo (60.79%). Por el tipo de actividad que desarrollan este tipo de cooperativas en la prestación de servicios, este indicador debiera estar en niveles del 50% al 60%, pero debido a su reciente expansión y estado de crecimiento, estos niveles de endeudamiento se consideran altos.

Normas relacionadas con las Cooperativas de Trabajo Asociado

Mecanismos alternativos para vincular trabajadores dependientes no sujetos a las normas imperativas del trabajo, los constituyen las Empresas de Trabajo Temporal y las Cooperativas de Trabajo Asociado, en donde la relación se establece entre dos personas jurídicas. La vigilancia de los deberes patronales para con los trabajadores se realiza a través del Ministerio de la Protección Social. Las siguientes son las normas que han regulado a las Cooperativas de Trabajo Asociado:

Decreto 468 de 1990. Esta disposición legal, reglamentó las normas correspondientes a las cooperativas de trabajo asociado contenidas en la Ley 79 de 1988.

Decreto 4588 de 2006. Esta norma prohibió a las cooperativas y precooperativas actuar como empresas de intermediación laboral, disponer del trabajo de los asociados para suministrar mano de obra temporal a usuarios o terceros beneficiarios o remitirlos como trabajadores en misión.

Ley 1233 de 2008. En esta Ley se precisan los elementos estructurales de las contribuciones a la seguridad social, se crean las contribuciones especiales a cargo de las coopera-

tivas y precooperativas de trabajo asociado, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, y a las Cajas de Compensación Familiar, se fortalece el control concurrente y se dictan otras disposiciones.

Para cerrar este aparte, consideramos conveniente comentar que el clima que se a creado en el país, alrededor de esta situación, se ha traducido en un imagen negativa sobre la propuesta cooperativa, que es rechazada tanto por los sindicatos como por las organizaciones sociales que protegen los derechos de los trabajadores.

4.2.2. Las Cooperativas con Actividad Financiera

El sector de las cooperativas con actividad financiera, presentó en el año 2007 algunos cambios importantes que surgieron como consecuencia de la especialización y la evolución de dicha actividad en algunas organizaciones.

El número de entidades que conforman este grupo representativo del cooperativismo colombiano es de 204, de las cuales 197 son vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria y 7, por la Superintendencia Financiera, representando el 2.78% del total nacional de cooperativas. Estas cooperativas cuentan con 1.752.944 asociados, cifra que corresponde al 43.38% del número total de asociados del sector cooperativo. Cada asociado a este tipo de cooperativas, tiene un aporte social promedio de $900.000.

Se ubican en 24 departamentos y 79 municipios, siendo Antioquia, Bogotá, Santander y Valle, los departamentos que concentran el mayor número de cooperativas. Por su consolidación en el sector cooperativo, así como por las características de su actividad económica, las cooperativas que ejercen la actividad financiera tienen una red de 790 oficinas a nivel nacional que cubre 29 departamentos y 250 municipios de los 1.121 existentes en Colombia.

Por tamaño, el 3.43% son grandes empresas (7 entidades), grupo que maneja el 40.19% de las actividades del subsector financiero cooperativo ($2.8 billones) y el 27.88% de los asociados (488.787 personas). El número de asociados promedio por cooperativa es de 69.827 y el número de empleados promedio es de 408.

> *"El mayor número de cooperativas con actividad financiera se encuentra en el segmento de pequeña empresa (96 cooperativas), manejando el 24.74% del total de activos. Finalmente se encuentran 75 cooperativas en el segmento de microempresa con el 3.85% de los activos. Estas cooperativas generan 8.071 puestos de trabajo, lo que representa el 11.44% de los empleos del sector cooperativo. Representa además en el empleo nacional, 0.041% de la población económicamente activa y el 0.046% de la población ocupada"*
>
> *(CONFECOOP, 2008:71-75)*

Cuadro CAF - 1
COLOMBIA: Cooperativas con Actividad Financiera*

Tamaño Coop. con Actividad Financiera por activos	Número de cooperativas	% Participación	Número de asociados	Número asociados promedio por cooperativa	Nºempleados promedio por cooperativa
Grande	7	3.43%	488.787	69.827	408
Mediana	26	12.75%	686.142	26.390	103
Pequeña	96	47.06%	473.964	4.937	22
Micro	75	36.76%	104.053	1.387	6
Total Nacional	**204**	**100.00%**	**1.752.946**	**8.593**	**40**

Fuente: Cuadro elaborado por la Confederación de Cooperativas de Colombia. CONFECOOP.
*Información al cierre del año 2007.

En nuestra opinión es conveniente diferenciar claramente entre las cooperativas financieras, que captan recursos de asociados y no asociados y las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, que solo captan de sus asociados. Son las cooperativas financieras las que representan los mayores cifras relacionadas con activos totales, ingresos totales, número de asociados, número de oficinas. Como se puede apreciar en el cuadro CAF-1, las 7 cooperativas que aparecen referenciadas en este cuadro, son todas ellas cooperativas financieras. La diferencia mas importante de esta clasificación tiene que ver con el riesgo del isomorfismo organizacional, ya mencionado, que se manifestó durante la crisis del sector financiero cooperativo al finalizar el siglo XX, en el país. Las cooperativas que desaparecieron fueron las cooperativas financieras, en tanto que las cooperativas de ahorro y crédito (especializadas, multiactivas o integrales) , se vieron afectadas mínimamente (Fischer y Desrochers, 1999) (Dávila, 2004)

4.2.3. Las Cooperativas con Actividad de Seguros

Las cooperativas participan en la industria aseguradora colombiana en las dos grandes líneas de producto existentes: la de seguros generales y la de seguros de vida. Las cooperativas en este campo son: Aseguradora Solidaria de Colombia y Seguros La Equidad. En el ramo de los seguros generales, las cooperativas tienen una participación del 3.94% sobre el total de activos, esto es $296.037 millones sobre un total de $7.5 billones, en un universo de 24 compañías(Confecoop, 2008; 76-80).

En la actividad de los seguros de vida, La Equidad Vida representa el 1.37% sobre el total de activos, es decir $124.376 millones sobre $9.1 billones, de un total de 21 com-

pañías aseguradoras. El domicilio principal de las cooperativas de seguros es Bogotá, pero manejan una red de 62 oficinas ubicadas en 20 departamentos del país. Estas entidades cooperativas están en el segmento de grandes empresas por su volumen de activos y generan 947 empleos directos equivalentes al 0.85% de los empleados del sector cooperativo(Confecoop, 2008; 76-80).

4.2.4. Las Cooperativas con Actividades de Salud

Según datos suministrados por la Superintendencia Nacional de Salud, existen en Colombia 61 Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) de naturaleza cooperativa de las cuáles no fue posible conseguir información, debido a restricciones de tipo legal. Se ha obtenido información del sector cooperativo de 4 Entidades Promotoras de Salud (EPS) de propiedad cooperativa (SALUDCOOP, CAFESALUD, CRUZ BLANCA Y COOMEVA - EPS), y de 3 Entidades Promotoras de Salud Administradoras del Régimen Subsidiado que son de naturaleza cooperativa: COOSALUD, COMPARTA Y ECOOPSOS. Estas entidades tienen 31.945 asociados, lo que representa el 0.79% del total de asociados del sector cooperativo. Este mismo grupo de entidades genera 27.330 empleos, esto es el 24.41% del total de empleados que genera el sector cooperativo nacional, el 0.14% de la población económicamente activa y el 0.16% de la población ocupada del país (Confecoop, 2008; 81-85).

.En nuestra opinión y sin que se haya podido comprobar esta situación, en este sector el riesgo del isomorfismo organizacional está presente y existen quejas relacionadas con el tratamiento que se da a los proveedores de servicios (varios de ellos cooperativas de trabajo asociado) y a los mismos usuarios de lo servicios.

4.2.5. Las Cooperativas con Actividades en el Sector Agropecuario

Está conformado tanto por las cooperativas que se dedican a la explotación agropecuaria de manera directa, como las que desarrollan procesos agroindustriales o la comercialización de productos agrícolas. De esta manera, 709 cooperativas desarrollan su actividad en el sector agropecuario colombiano, representando el 9.65% de las cooperativas a nivel nacional. Estas cooperativas asocian a cerca de 141.000 personas, representando el 3.52% del total de asociados a nivel nacional. Cada asociado a este tipo de cooperativas tiene un aporte social promedio por valor de $1.700.000. Por ubicación, las cooperativas agropecuarias se encuentran en 26 departamentos y 211 municipios, siendo Valle, Santander, Antioquia y Meta, los departamentos que concentran el mayor número de cooperativas con el 46% del total nacional (Confecoop, 2008; 92-97).

Las cooperativas agropecuarias generan alrededor de 9.301 empleos directos, representando el 8.31% de los empleos del sector cooperativo nacional. Sobre el empleo nacional, los empleados de las cooperativas agropecuaria representan el 0.05% de la población económicamente activa. Por tamaño, el 0.56% de las cooperativas agropecuarias

son grandes empresas (4 entidades), grupo que maneja el 38.33% de los activos de las cooperativas agropecuarias ($1.4 billones) y el 7.17% de los asociados (10.130 personas) (Confecoop, 2008; 92-97).

> *"El mayor número de cooperativas agropecuarias se encuentra en el segmento de micro empresa (581 cooperativas), manejando el 9.06% del total de activos. 105 cooperativas pequeñas manejan el 25.91% de los activos y 19 cooperativas en el segmento de mediana empresa manejan el 26.7 % de los activos. Con esta distribución por tamaños y sus participaciones, se aprecia una brecha bastante amplia entre las microempresas cooperativas agropecuarias y las grandes cooperativas de este sector".*
>
> *(CONFECOOP, 2008:94-98)*

Cuadro CSA - 1
COLOMBIA: Las Cooperativas con Actividades en el Sector Agropecuario*

Tamaño Coop. Agropecuaria por activos	Número de cooperativas	% Participación	Número de asociados	Nº asociados promedio por cooperativa	Nº empleados promedio por cooperativa
Grande	4	0.56%	10.130	2.533	1.285
Mediana	19	2.58%	42.147	2.218	69
Pequeña	105	14.81%	44.801	427	14
Micro	581	81.95%	44.284	76	2
Total Nacional	**709**	**100.00%**	**141.362**	**199**	**13**

Fuente: Cuadro elaborado por la Confederación de Cooperativas de Colombia. CONFECOOP.
*Información al cierre del año 2007

4.2.6. Las Cooperativas con Actividad en Servicios de Transporte

Con una muestra de 880 entidades bajo la vigilancia especializada de la Superintendencia de Puertos y Transporte, éstas cooperativas muestran un comportamiento de estabilidad al finalizar el 2007. Las cooperativas de transporte representan por número de entidades, el 11.97% del total de entidades del sector cooperativo colombiano. El número de asociados a este tipo de cooperativas es cercano a los 93.800 y permaneció constante con respecto al año anterior. El 2.33% de los asociados del sector cooperativo se encuentran vinculados a este tipo de entidades y cada asociado tiene un aporte social promedio de $1.813.000 (Confecoop, 2008; 101-106).

Se encuentran cooperativas de transporte de diversos tamaños, siendo las de tamaño micro las más numerosas, 642 cooperativas que representan el 72.95% del total de entidades, pero que tan solo manejan el 18.31% de los activos. Las pequeñas empresas de transporte suman 191 cooperativas y tienen el 32.92% de los activos. Las medianas son 43 cooperativas y tienen el 29.56% de los activos. Las grandes empresas son 4 cooperativas con el 18.21% de los activos (Confecoop, 2008; 101-106).

Las cooperativas de transporte generan 20.482 empleos, variable que de un año a otro creció el 7.10% y que representa el 18.30% de la totalidad de empleos del sector cooperativo. Sobre el empleo nacional, estas cooperativas vinculan el 0.11% de la población económicamente activa y el 0.12% de la población ocupada (Confecoop, 2008; 101-106).

Cuadro CST - 1
COLOMBIA: Las Cooperativas con Actividad en Servicios de Transporte

Tamaño Coop. de Transporte por activos	Número de cooperativas	% Participación	Número de asociados	Nº asociados promedio por cooperativa	Nº empleados promedio por cooperativa
Grande	4	0.45%	1.966	492	892
Mediana	43	4.89%	16.762	390	188
Pequeña	191	21.70%	34.552	181	31
Micro	642	72.95%	40.498	63	4
Total Nacional	**880**	**100.00%**	**93.778**	**107**	**23**

Fuente: Cuadro elaborado por la Confederación de Cooperativas de Colombia. CONFECOOP.

El cooperativismo de transporte, en nuestra opinión, es otro sector que en su gran mayoría se ve abocado al riesgo del isomorfismo organizacional, el cual se traduce en que a pesar de que su presencia es importante en el contexto nacional, tal como lo muestran las cifras aportadas por Confecoop, el espíritu y la esencia de la propuesta cooperativa, no se traduce en un mejor tratamiento a los usuarios del servicio ni a sus empleado, en especial a los conductores de los vehículos. Es de todos conocidos, que uno de los cánceres del transporte urbano en nuestras ciudades, lo ocasión la denominada "guerra del centavo" a la que se enfrentn diariamente los conductores del servicio de transporte urbano, ya que reciben un porcentaje mínimo del pago que hace cada pasajero, situación que conduce a jornadas de trabajo de mas de diez horas diarias, además de no contar con todos los beneficios de la seguridad social y prestacional.

4.2.7. Las Cooperativas con Actividad en Servicios de Educación

El número de entidades que reportan como su actividad principal la educación al finalizar el año 2007 es de 159. Sobre el total de cooperativas a nivel nacional, corresponde a un 2.05%. El número de asociados a este tipo de entidades es de 49.123, con un incremento anual del 6.21%. Sobre el total de asociados del sector cooperativo, las cooperativas de educación representan el 1.15% (Confecoop, 2008; 107-110).

El segmento de micro y pequeña cooperativa representa el 94% de las entidades de educación, maneja el 20% de los activos y tiene el 78% de los asociados. Dentro de este subsector, se encuentra la Universidad Cooperativa de Colombia, que es la única que se encuentra en el segmento de gran empresa y es una entidad reconocida como institución auxiliar del cooperativismo. La totalidad de empleos generados por estas cooperativas es de 7.983 representando el 7.11% de los empleados del sector cooperativo nacional (Confecoop, 2008; 107-110).

Cuadro CSE - 1
COLOMBIA: Las Cooperativas con Actividad en Servicios de Educación

Tamaño Coop. de Educación por activos	Número de cooperativas	% Participación	Número de asociados	Nº asociados promedio por cooperativa	Nº empleados promedio por cooperativa
Grande	1	0.63%	7	7	5.100
Mediana	8	5.03%	10.943	1.368	614
Pequeña	43	27.04%	19.712	458	1.716
Micro	107	67.30%	18.461	173	533
Total Nacional	**159**	**100.00 %**	**49.123**	**309**	**7.983**

Fuente: Cuadro elaborado por la Confederación de Cooperativas de Colombia. CONFECOOP.

4.2.8. Las Cooperativas con Actividad en Servicios Funerarios

Al finalizar el año 2007, 26 entidades de naturaleza cooperativa, prestan servicios funerarios en Colombia. En este grupo de cooperativas hay entidades de primer grado conformadas por personas naturales y de segundo grado conformadas por cooperativas. El número de empleados de las cooperativas funerarias es de 1.900, cifra que representa un leve incremento con respecto al año anterior que era de 1.718(Confecoop, 2008; 98-100).

Por tamaños de cooperativa, tres son de tamaño de mediana empresa, las cuáles manejan el 54.09% de los activos del subsector cooperativo funerario. Dentro del segmento

de micro y pequeña empresa hay 23 cooperativas. El mayor número de cooperativas son micro (15), las cuales manejan el 4.23% de los activos y 8 cooperativas pequeñas manejan el 41.68% de los activos. Los activos de este subsector al cierre de 2007 son de $93.729 millones (Confecoop, 2008; 98-100).

Cuadro CSF - 1
COLOMBIA: Las Cooperativas con Actividad en Servicios Funerarios

Tamaño Coop. Funeraria por activos	Número de cooperativas	% Participación	Número de asociados	Nº asociados promedio por cooperativa	Nº empleados promedio por cooperativa
Mediana	3	11.54%	73	24	405
Pequeña	8	30.77%	103	13	35
Micro	15	57.69%	835	56	27
Total Nacional	**26**	**100.00%**	**1.011**	**39**	**73**

Fuente: Cuadro elaborado por la Confederación de Cooperativas de Colombia. CONFECOOP.

4.2.9. Las Cooperativas con actividad en Servicios de Vigilancia

Según datos suministrados por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, 46 cooperativas ejercen este tipo de actividad a nivel nacional, lo que representa por número de entidades el 0.63% sobre el total nacional. Estas entidades cuentan con 12.876 asociados, los cuáles tiene un aporte social promedio de $2.761.242 y representan el 0.32% de los asociados del sector cooperativo (Confecoop, 2008; 111).

El mayor número de cooperativas de vigilancia se ubica en el segmento de pequeña empresa, manejando el 38.80% de los activos del subsector y el 43.98% de los asociados. La gran empresa existente COOSEGURIDAD, tiene el 19.46% de los activos de este tipo de cooperativas y el 14.89% de los asociados (Confecoop, 2008; 111).

Cuadro CSV - 1
COLOMBIA: Cooperativas con actividad en Servicios de Vigilancia

Tamaño Coop. Vigilancia por activos	Número de cooperativas	% Participación	Número de asociados	Nº de asociados promedio por cooperativa
Grande	1	2.17%	1.917	1.917
Mediana	6	13.04%	4.502	750
Pequeña	28	60.87%	5.663	202
Micro	11	23.91%	794	72
Total Nacional	**46**	**100.00%**	**12.876**	**280**

Fuente: Cuadro elaborado por la Confederación de Cooperativas de Colombia. CONFECOOP.

4.3. ASPECTOS RELATIVOS AL SECTOR DE ASOCIACIONES, FUNDACIONES Y CORPORACIONES PRIVADAS SIN FINES DE LUCRO Y OTRAS ENTIDADES DE ECONOMÍA SOCIAL EN COLOMBIA

4.3.1. Las Organizaciones promovidas por el gobierno

A finales de los años cincuenta, la estabilidad del acuerdo del Frente Nacional y del proceso de institucionalización, requería de la expansión de la presencia del Estado.

> *"El limitado campo de acción de la burocracia gubernamental, estuvo compensado por soluciones de bajo costo y alta rentabilidad política, pues la prolongación del alcance de las instituciones estatales en la sociedad, se realizó en muchos casos por medio de organizaciones promovidas por el propio gobierno"*
>
> *(VILLAR, 2001:78)*

Las Juntas de Acción Comunal y las Asociaciones de Usuarios Campesinos representan dos importantes casos de organizaciones de la sociedad civil creadas y promovidas por el gobierno.

Las Juntas de Acción Comunal

Las juntas de acción comunal, representan la organización popular más extendida en el país fueron promovidas por el gobierno a partir de 1958, buscando contribuir a la pacificación del país y a resolver problemas críticos de la pobreza, bajo un esquema de participación comunitaria. Fueron establecidas territorialmente en barrios dentro del sector urbano y en veredas en el sector rural. Han operado con fondos públicos y auxilios par-

lamentarios, con contrapartidas en trabajo voluntario de la comunidad, para proyectos específicos como: construcción de escuelas, centros de salud, vías, alcantarillado, acueductos, entre otros (Villar, 2001; 78).

El desarrollo de las juntas de acción comunal, no se ha limitado a la intermediación de recursos públicos, pues muchas de ellas adquirieron independencia en relación a los partidos políticos y al gobierno. En algunos casos, participaron en la creación de otras organizaciones cívicas y en movilizaciones sociales. La formación de federaciones, de comisiones nacionales y de la Confederación Comunal, así como la eliminación de los auxilios parlamentarios a partir de la Constitución de 1991, ha contribuido de manera importante al fortalecimiento de su autonomía (Villar, 2001; 78).

La contribución de las juntas comunales en el desarrollo y adecuación de la infraestructura social de barrios marginales y zonas rurales deprimidas han sido de gran importancia, al igual que la educación comunitaria, la promoción del deporte y recientemente las acciones de conciliación comunitaria, como acciones de paz dentro del conflicto armado que vive el país.

Las Asociaciones de Usuarios Campesinos

La Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, ANUC, fue una iniciativa gubernamental de creación de una base popular, para contrarrestar corrientes políticas contrarias a las propuestas de reforma agraria del gobierno. La independencia de la ANUC de la tutela del gobierno se inició muy temprano a través de su crítica a los límites de la ley de reforma agraria de 1969. En 1972, el Ministerio de Agricultura promovió la división de la Asociación que mantendría la línea oficialista, conocida como ANUC – Armenia, y la ANUC – Sincelejo, como la tendencia independiente del gobierno y mayoritaria al interior de la Asociación (Villar, 2001).

4.3.2. La empresa privada y la promoción de entidades sin ánimo de lucro

Los empresarios han participado en la dinámica de la creación de entidades sin ánimo de lucro de manera diversa. Desde la década de los sesenta promovieron la filantropía empresarial a través de la creación de fundaciones con diversos tipos de programas, las cuales por su número y por las características de sus programas, han llegado a ser hoy en día un fenómeno importante en el contexto latinoamericano. Por otro lado también se destaca la creciente formación de asociaciones gremiales especializadas y la promoción empresarial de las Cajas de Compensación Familiar (Villar, 2001; 75-77) .

Las Fundaciones Empresariales

Las Fundaciones Empresariales han establecido diferentes modelos de relación con las empresas. Desde el más común, del aporte para un patrimonio inicial, o los aportes continuos de las empresas que las promueven, hasta la formación de empresas por la propia fundación para generar recursos con destino a programas sociales, o la participación de la fundación de un porcentaje de las acciones de la empresa promotora. La mayor parte de estas fundaciones operan sus propios programas y algunas complementan este papel con el de donantes para proyectos de de grupos comunitarios y de otras ONG´s(Villar, 2001; 75-77).

> *"Unas fundaciones han desarrollado programas financieros innovadores de gran importancia para la comunidad y otras, han promovido y llevado a cabo programas económicos, sociales y ambientales de gran impacto nacional. En algunos campos, como el de los programas de capacitación, asesoría y crédito para microempresas y famiempresas, la repercusión de los modelos desarrollados, ha sido internacional".*
>
> *(VILLAR, 2001:75-77)*

La coordinación interinstitucional a través de asociaciones, consorcios y programas conjuntos, ha sido también una práctica corriente de estas fundaciones, las cuales han tenido siempre relaciones armónicas con el gobierno y tienen una experiencia en vincular su actividad con la política pública y la movilización importante de recursos públicos. El caso del Plan Nacional de Microempresa iniciado en 1984, coordinado por el Departamento Nacional de Planeación y gestado por fundaciones y corporaciones, es un ejemplo concreto de la buena concertación que han tenido este tipo de organizaciones con el Estado (Villar, 2001; 75-77).

Las Cajas de Compensación Familiar

Estas entidades tienen su origen en la iniciativa del empresariado organizado, aunque las prácticas de subsidio familiar las hayan precedido.

> *"En 1991 existían 67 Cajas de Compensación Familiar distribuidas en todo el país con una gran amplitud de servicios además del subsidio monetario, como servicios en las áreas de salud, recreación, mercadeo social, educación, capacitación y vivienda, llegando a un alto número de personas".*
>
> *(VILLAR, 2001:78)*

La organización de las cajas se hizo como personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, en la forma de asociaciones de empresarios. Hasta 1981 la supervisión de las cajas estuvo a cargo del Ministerio del Trabajo. A partir de ese año se creó la Superintendencia del Subsidio Familiar. La fuente principal de ingresos hasta 1989 se basó

en los aportes obligatorios del 4% de las nóminas de las empresas. El desarrollo de programas sostenibles y generadores de ingresos, permite que actualmente las actividades propias constituyan el 70% de los recursos de este tipo de organizaciones(Villar, 2001; 78).

4.4. ORGANIZACIONES SELECCIONADAS PARA EL ANÁLISIS DE BUENAS PRÁCTICAS EN LA GENERACIÓN DE EMPLEO

4.4.1. COOHILADOS[7]

Identificación de la organización

El municipio de San Gil, donde se encuentra COOHILADOS, se ubica en la parte sur oriental del departamento de Santander, es atravesado por la carretera troncal central. A 98 kilómetros de Bucaramanga, capital del departamento, y 350 Kilómetros de Bogotá, distrito capital; su extensión territorial es de 145,9 Km.; se encuentra a una altura de 1.114 m.s.n.m. y disfruta de una temperatura de 24°C.

San Gil es la capital de la provincia de Guanentá, razón por la cuál es un punto central de intercambio económico e influencia política de los municipios de la provincia. Cuenta con una población de aproximadamente 43.493 habitantes[8], de los cuales un 79% habitan el área urbana y el 21% el área rural. Los sectores económicos sobre los que gira este municipio son el comercio y la agricultura; se han venido desarrollando actividades de eco y agroturismo.

COOHILADOS trabaja básicamente en la elaboración industrial de empaques y cordeles de Fique. El fique es una fibra natural, 100% biodegradable. Los Guanes, población precolombiana de la región Guanentina, Santander, se dedicaban a la elaboración de tejidos en complemento a la agricultura.

Breve reseña histórica.

COOHILADOS nace como empresa cooperativa en 1998 como iniciativa de un grupo de trabajadores de la empresa Hilanderías del Fonce. Esta empresa se encontraba en proceso de liquidación debido a las pérdidas que caracterizaban los estados de resultados de los últimos años.

---

7. Tomado literalmente de: Dávila, R y López S. 2006. *Coohilados del Fonce*. Informe final individual Comité Académico Investigación acción para el desarrollo de la gestión democrática de las cooperativas. Red Unircoop y Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá D.C.

8. Proyecciones DANE. www.dane.gov.co.

Hilanderías contaba con 360 trabajadores de los cuales, aproximadamente, 80 decidieron impulsar la idea de continuar con la actividad de Hilanderías, pero como una empresa de economía solidaria. San Gil atravesaba un periodo de crisis, resultado de la crisis financiera nacional de ese año, empresas muy importantes para la región fueron cerradas y sus trabajadores despedidos, en otros casos se presentaron reducciones de personal. Estas personas fueron invitadas a asociarse a COOHILADOS solo 40 personas se volvieron socias y en total fueron 120 los asociados fundadores de la organización.

Cada asociado aportó un total de 3.000.000 de pesos (US$ 1.270). Algunos de ellos obtuvieron financiación a través COOMULTRASAN, cooperativa multiactiva con actividades de ahorro y crédito de Santander.

Actualmente COOHILADOS cuenta con 115 trabajadores asociados y 150 trabajadores adscritos. Al tratarse de una cooperativa que limita el ingreso de asociados, han comenzado a contratar trabajadores que no son asociados, pero deben ser recomendados por un asociado aunque existen personas que trabajan en COOHILADOS y no son recomendadas.

El propósito de fundar COOHILADOS fue tener la oportunidad de continuar con el empleo que se venía desempeñando. Sin embargo la evolución de Coohilados muestra la apertura hacia nuevos objetivos, que sin olvidar su razón de nacimiento, aportan al desarrollo integral de los asociados, del municipio y de la región.

Lo más difícil para COOHILADOS fue aprender a autogestionarse. Los asociados no sabían nada acerca de gestión cooperativa ni de leyes. Su estrategia fue contratar asesores que los guiaran y paralelamente capacitarse en gestión de cooperativas:

> *"comenzamos la dirección con algunas dificultades porque no sabíamos nada de cooperativismo. Contratamos unas personas para que nos capacitaran. Para comenzar a pensar empresarialmente nos toco contratar asesores…"*
>
> *Guerrero*[9]

El cambio que se produjo en COOHILADOS fue drástico y se presentaron problemas de adaptación. En la gerencia: ahora el gerente también era dueño, pero rendía cuentas a un consejo que tenía unas características muy diferentes a la junta directiva de Hilanderías del Fonce. Algunos de los miembros del consejo eran operarios, lo que producía una actitud de independencia por parte del gerente, Don Luís Guillermo Castro quien, en cierta medida seguía sin comprender como un operario podía hacer parte del consejo de administración (que para el seguía siendo como la antigua Junta Directiva).

9. Entrevista Carlos Guerrero, Asociado a COOHILADOS y desempeña el cargo de Jefe de Máquina. 18/01/06.

Las decisiones que se tomaban en el consejo de administración se caracterizaban por la búsqueda del consenso, sin embargo el gerente hacia caso omiso de estas decisiones y aplicaba las decisiones que consideraba más apropiadas.

En el año 2005 el señor Castro se pensiona y se elige como gerente al Ingeniero Alejandro Mancilla, quien desempeña la gerencia en la actualidad y no se encuentra asociado a la cooperativa. Dentro de COOHILADOS se presenta un debate acerca de la conveniencia de que el gerente sea un asociado o no lo sea.

En el área estratégica, no se han presentado cambios severos, sin embargo los directores de área, en su mayoría son Asociados y deben cumplir las decisiones del consejo de administración. En la planta, los cambios no se han asumido a cabalidad, se encuentra que muchos asociados no han apropiado su papel de asociados, de dueños de COOHILADOS.

> *"…La mayoría tienen mentalidad de obrero, es decir que solo piden y piden. Es más, tienen mentalidad de sindicalista. En muchos trabajadores quedó esa mentalidad de obreros…"*
>
> *Mancilla*[10]

Además, durante el taller 3 una de las conclusiones de los participantes fue que es muy bajo el sentido de pertenencia de los asociados por la cooperativa, y lo concluyen a partir de la baja participación de los asociados en los órganos de dirección.

El mejoramiento del nivel salarial es notorio, y comparativamente con empresas de la región, es casi el triple. Además los asociados cuentan con apoyos económicos adicionales y con la posibilidad de capacitarse en gestión de cooperativas. Sin embargo la participación en los órganos de dirección es principalmente por parte de una cuarta parte del total de asociados.

La base social de COOHILADOS está compuesta en un 39% por personal femenino y 61% masculino. El 57% de los trabajadores se encuentran entre 28 y 47 años de edad. El 59% cuentan con bachillerato. La cooperativa ha impulsado la continuidad de los estudios de básica primara y secundaria por parte de los asociados. Es muy importante para COOHILADOS lograr que toda la base social sea bachiller, este es un objetivo por cumplir de la norma ISO 9.000, que ellos obtuvieron en el 2004 y la cual significa una ventaja competitiva. Hoy en día es una motivación propia que tiene la cooperativa.

10. Entrevista Alejandro Mancilla Gerente Coohilados del Fonce. 18/01/06.

COOHILADOS una organización exitosa

De manera sintética se puede afirmar que COOHILADOS es una organización exitosa que ha contribuido al desarrollo de los asociados y de la localidad desde su propia identidad cooperativa. Brevemente se puede apreciar de qué manera COOHILADOS vive la identidad cooperativa.

COOHILADOS como organización social y empresa de producción. El núcleo base de la cooperativa ha sabido desarrollar de forma deliberada y exitosa las características distintivas de las cooperativas. Es claro y sostenido el esfuerzo por lograr mejores condiciones de vida para los asociados y sus familias, pero es igualmente exigente, planeado y permanente el trabajo por alcanzar los mejores niveles de calidad en los procesos que tienen que ver con la elaboración y comercialización de los productos derivados del fique.

COOHILADOS como empresa de propiedad común. Una de las grandes preocupaciones del Gerente, del Consejo de administración y en general de todas y todos los asociados ha sido la de construir un patrimonio común.

COOHILADOS como organización empresarial de autogestión democrática. Las personas asociadas a la cooperativa tienen un alto sentido de pertenencia que las motiva para participar activa y efectivamente en la vida de la organización. Los asociados y asociadas señalan que la seguridad de ser "dueños" o "propietarios de la empresa" los anima a trabajar con calidad y a participar en los procesos de gestión de la cooperativa. Cabe destacar también, los esfuerzos realizados para desarrollar los principios básicos de la democracia en la generación, ejercicio y control del poder social interno de la organización.

COOHILADOS factor de desarrollo. Desde una perspectiva cooperativa el desarrollo se refiere principalmente a las personas y no a las cosas y es de carácter integral, sostenible, solidario. En COOHILADOS las asociadas y asociados tienen clara percepción a cerca de la influencia de la cooperativa en su propia calidad de vida, en la de sus familias y en la de la sociedad de San Gil.

Integración de COOHILADOS a las dinámicas del desarrollo cooperativo de la región. La creación de la cooperativa se dio con el apoyo de organizaciones y entidades comprometidas con el desarrollo cooperativo. Pero una vez en actividad, COOHILADOS ha mantenido un vínculo estratégico con el movimiento cooperativo regional.

4.4.2. Cooperativa Lechera de Antioquia. COLANTA[11]

Historia

En 1964, al norte del departamento de Antioquia, la situación de los pequeños productores de leche era caótica, la minería del oro lavó los suelos y la subsistencia de las familias dependía de una producción de 20 litros de leche al día por familia. En Medellín la situación tampoco era la mejor. La Alcaldía prohibió la venta de leche cruda y un oligopolio controlaba el 95% del mercado lechero. Aún así, los deseos de superación de los pequeños productores siguieron adelante. Sesenta y cuatro campesinos, con el apoyo de la Secretaría de Agricultura, fundaron en Don Matías, Antioquia, el 24 de junio de 1964, lo que entonces se llamó COOLECHERA.

La situación no era fácil para la naciente cooperativa, porque tres veces fue declarada en quiebra legal en diez años y el gobierno ordenó su liquidación. En 1973 el panorama cambió por completo, cuando con el liderazgo de Jenaro Pérez, Médico Veterinario, cambió su original nombre por el de COLANTA, sigla de la Cooperativa Lechera de Antioquia. Todo esto sirvió como punto de partida para desarrollar productos que desde entonces han mejorado la calidad de vida de los campesinos y el deleite de los consumidores colombianos.

COLANTA en la actualidad

Hoy COLANTA es patrimonio nacional, sus dueños asociados son más de 10.000 campesinos de Antioquia, Boyacá, Cundinamarca, Córdoba, Caldas, Atlántico y Nariño y también 4.500 trabajadores que asimismo son asociados de COLANTA.

La labor de COLANTA en 35 años ha permitido transformar suelos, modificar costumbres y consolidar la economía de miles de familias colombianas, convirtiendo al país de importador a exportador de productos lácteos y leche con un consumo per cápita que pasó de 50 a 146 litros por año.

El balance social de COLANTA en sus años de vida cooperativa se resume en crecimiento y calidad de vida para sus productores, trabajadores, clientes y la comunidad en general. En síntesis ésta organización es un claro ejemplo de lo que se puede lograr gracias al modelo cooperativo y a la solidaridad de asociados, trabajadores, consumidores y al apoyo de las distintas administraciones públicas que han creído en el sistema cooperativo como solución efectiva a los problemas del sector rural y sus habitantes.

11. Tomado de www.colanta.com.co.

A medida que COLANTA ha crecido se ha fortalecido. Además de la leche, los campesinos tienen otras actividades complementarias como el ganado de carne. A través de FRIGOCOLANTA se les compra cerca de 130.000 animales al año. Esta empresa les brinda capacitación en mejoramiento de razas y les paga el mejor precio del mercado. También COLANTA les compra sus cultivos de arroz, fríjol, lenteja, arveja y papa.

Alrededor de 180.000 familias dependen su trabajo de COLANTA, organización que fiel a su filosofía cooperativa, les devuelve sus excedentes en servicios como crédito, insumos agropecuarios, asistencia técnica, educación, seguridad social y recreación.

5. POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS A LA GENERACIÓN DE EMPLEO Y MEJORAMIENTO DE LA RENTA A TRAVÉS DE ENTIDADES DE LA ECONOMÍA SOCIAL

5.1. PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO. PADE

Programa cuyo objetivo es promover la generación de empleo formal mediante la entrega de un subsidio en dinero a las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas que generen nuevos puestos de trabajo. El monto del subsidio será de 9% del salario mínimo legal mensual vigente. El tiempo por el cual se otorgará el subsidio a un empresario por persona será de máximo seis meses.

5.2. FONDO DE FOMENTO PARA EL EMPLEO Y PROTECCIÓN AL DESEMPLEO. FONEDE

Con la expedición del Decreto 827 de 2003 se reglamentó el Fondo de Fomento para el Empleo y Protección al Desempleo, FONEDE, que se encarga de administrar los recursos que apropia cada Caja de Compensación Familiar para otorgar los subsidios al desempleo y los recursos para microcréditos y capacitación para desempleados

5.3. LA POLÍTICA DE EMPLEO Y EL SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE, SENA

Las iniciativas del SENA frente a la política de empleo se relacionan con el emprendimiento y la creación de empresas, el apoyo a los programas de innovación y desarrollo y la atención a las micro, pequeñas y medianas empresas. En el campo del emprendi-

miento y la creación de empresas el SENA además de incorporar el desarrollo de competencias de emprendimiento en sus programas cuenta con recursos para la cofinanciación de proyectos empresariales con alto contenido de innovación y desarrollo tecnológico, aportando a manera de capital semilla.

5.4. POLÍTICAS DE FORMACIÓN Y RETENCIÓN DE LA OFERTA LABORAL

Con el fin de mejorar la pertinencia y la calidad de la formación de acuerdo con las necesidades de los sectores empresarial y social, el SENA dirige acciones hacia una nueva oferta dirigida al enfoque por competencias y al fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.

5.5. COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO

A partir de la expedición a finales de diciembre de 2006 del Decreto 4588, por medio del cual se reglamentó la organización y funcionamiento de las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado y se derogó el Decreto 468 de 1990, las organizaciones representativas del Sector Cooperativo desarrollaron una serie de actividades de diversa índole, principalmente con la Presidencia de la República, el Ministerio de la Protección Social y la Superintendencia de la Economía Solidaria , enfocadas a lograr precisión frente algunos aspectos contenidos en la nueva normatividad que presentaban dificultades de tipo práctico o no consultaban la realidad de estas cooperativas.

5.6. REESTRUCTURACIÓN DE COOPDESARROLLO

Se ha desarrollado un proceso de concertación entre el sector cooperativo y el gobierno, encaminado a lograr la reactivación de COOPDESARROLLO, entidad cooperativa de segundo grado de carácter financiero y su fusión con COOPCENTRAL otra entidad cooperativa financiera. La nueva entidad financiera prestará servicios como Caja Central de liquidez, intermediación financiera, asesoría y consultoría en gestión, se creará una red tecnológica propia para unificar el sistema financiero cooperativo, con el fin de lograr un impacto más positivo en los niveles de competitividad del sector.

5.7. BANCA DE OPORTUNIDADES

La denominada Banca de Oportunidades es una política pública para promover el acceso al crédito y a los demás servicios financieros para ciudadanos de escasos recursos y en zonas apartadas, buscando la equidad social. Considerando que con los recursos de la Banca de Oportunidades se puede financiar la celebración de convenios con entidades cooperativas para ampliar cobertura o diseñar nuevos productos para segmentos de

población específicos, se abrió un concurso para el otorgamiento de recursos de cofinanciación destinados a ampliar la cobertura de cooperativas con actividad financiera.

Como resultado de esta convocatoria y luego de evaluadas las respectivas propuestas, fueron escogidas nueve cooperativas con actividad financiera que ampliarán su cobertura en los departamentos de Antioquia, Cesar, Meta, Santander, Cundinamarca, Cauca y Valle, llegando a 16 municipios con poblaciones inferiores a los 50.000 habitantes en los cuales no hay presencia de entidades financieras. El valor total de los recursos de cofinanciación para las cooperativas es de $933 millones para el primer año de operación y de $467 millones para el segundo año de operación.

5.8. PLAN DECENAL DE EDUCACIÓN

El Plan Decenal de Educación incluye al sector cooperativo en el eje temático "Educación en y para la paz, la convivencia y la ciudadanía", al reconocer que el mismo hace parte del sector productivo nacional. Se establecen mecanismos de participación en los cuales los sectores productivo, solidario y social se comprometen en la construcción, desarrollo y acompañamiento de procesos de formación de ciudadanos críticos, autónomos, solidarios y responsables. Asimismo el Plan Decenal dispone que los establecimientos educativos deben fomentar un pensamiento empresarial solidario que se integre a la realidad local, regional, nacional y global.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

6.1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LOS PROPIOS ACTORES DE LA ECONOMÍA SOCIAL

Sólo en las cooperativas de trabajo se pueden generar unas relaciones de trabajo cualitativamente diferentes a las que se producen como consecuencia del trabajo asalariado, por tanto su regulación no puede quedar en el mismo plano de la que se genera cuando existe una retribución salarial como forma básica de remuneración del trabajo dependiente.

El modelo de las cooperativas de trabajo asociado se caracteriza por el conjunto de rasgos que distinguen a estas organizaciones de otras, enmarcadas estas particularidades siempre, dentro del contexto de los principios cooperativos.

En las cooperativas de trabajo asociado, el servicio fundamental o la esencia del acto o acuerdo cooperativo que realiza la cooperativa, es el de facilitarle a los asociados una ocupación laboral o puesto de trabajo en las mejores condiciones posibles, obligación

que deberá quedar clara en el estatuto, con la posibilidad de prestar otros servicios como ahorro, crédito, consumo y demás bienestar social y solidario, los cuales deben organizarse como servicios complementarios del trabajo asociado.

La preocupación de la cooperativa y de sus directivos deberá ser la de mantener y aumentar los puestos de trabajo y sólo en la medida en que las condiciones le permitan introducir otros servicios, que deben ser conexos y complementarios del principal.

Es fundamental considerar como prioritarios en las cooperativas de trabajo asociado, los relacionados con la previsión y la seguridad social y aquellos servicios que permitan garantizar las condiciones físicas e intelectuales del trabajador para laborar adecuadamente.

El ingreso a las cooperativas de trabajo asociado debe ser voluntario y no puede haber restricciones artificiales ni discriminaciones sociales, políticas, religiosas o de cualquier tipo que impidan la afiliación.

Las cooperativas de trabajo asociado no pueden ser de "puertas abiertas", ya que por sus características, el número de asociados tenderá a ser limitado, dependiendo de los puestos de trabajo disponibles y su crecimiento estará condicionado al desarrollo empresarial que logren las organizaciones, el cual les debe permitir crear nuevos puestos de trabajo y así afiliar a más personas como trabajadores asociados.

En las cooperativas de trabajo asociado los trabajadores deben ser asociados, pues el principal fundamento o razón de ser de ellas es el de agrupar a las personas para trabajar cooperativamente, con todas las ventajas, posibilidades y riegos que implica este tipo de actividad.

Sólo en forma excepcional y justificada las cooperativas de trabajo asociado podrían contratar a trabajadores no asociados, como el caso de labores ocasionales, transitorias o accidentales, que no justifiquen tener asociados por corto tiempo, dada la naturaleza pasajera de la labor.

Las cooperativas de trabajo asociado deben ser organizaciones autónomas y lo menos dependientes posible de otro tipo de entidades, en especial de empresas o sociedades contrarias a sus fines u objetivos.

La independencia técnica en la realización del trabajo y la responsabilidad directa sobre el producto o servicio generado con el mismo, garantiza a las cooperativas de trabajo asociado contar con la autonomía necesaria para demostrar que la misma no es una simple intermediaria del empleador, ni que éste se vale de la cooperativa para evitar asumir las responsabilidades y cargas económicas propias de la relación laboral dependiente.

6.2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA EL MUNDO DE LA INVESTIGACIÓN Y ASESORÍA TÉCNICA

La incertidumbre relativa al verdadero número de afiliados a los sindicatos colombianos, impone la necesidad de llevar a cabo en materia de estadísticas laborales, un programa que permita disponer de información suficiente que permita profundizar más en el complejo fenómeno del sindicalismo en Colombia.

Se requiere desarrollar mucho más el modelo teórico del trabajo asociado solidario y cooperativo, como solución efectiva al problema del desempleo.

Las entidades gremiales del sector solidario deben desarrollar estudios de investigación a profundidad sobre el verdadero potencial del modelo cooperativo y solidario como alternativa innovadora para la generación de empleo

Aunque se han logrado avances importantes en materia de salud ocupacional y riesgos profesionales, el aseguramiento en el trabajo, es el servicio de seguridad social con menos cobertura entre los asalariados, inferior a la cobertura del sistema de pensiones. Se debe profundizar más en la investigación de este fenómeno, cuyas conclusiones y resultados permita analizar y plantear alternativas de solución.

El sistema de seguridad social ha puesto de manifiesto sus límites a la expansión de su cobertura ya que está basado en los aportes financieros efectuados por una minoría de población ocupada como son los trabajadores del sector formal. Hay necesidad de desarrollar investigaciones y estudios en este campo.

6.3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN EL ÁMBITO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En lo relacionado con el mercado laboral, en el período 1997 – 2005, la proporción de colombianos con un empleo ha mejorado levemente, pero la tasa de desempleo agregada ahora es más alta, en parte debido al aumento de la participación femenina.

Alcanzar nuevamente los niveles de empleo de 1997 ha sido posible en medio de un estancamiento de los salarios reales y una disminución de los ingresos laborales netos de los trabajadores independientes.

La informalidad laboral no ha cedido y el tamaño del sector informal sigue siendo similar que a finales de los años noventa, en niveles algo superiores al 60%. Alrededor del 50% de los asalariados no consigue formalizar su contrato laboral y una proporción creciente de ellos es subcontratada.

La recuperación del mercado de trabajo, al menos hasta el año 2005, no ha sido completa, comparada con la situación vigente del año 1997, mientras parte de esa recuperación ha sido posible a costa de la calidad del empleo.

En presencia de buenas relaciones laborales y de modernos sistemas de gestión de empresas, los sindicatos tienen un impacto positivo sobre la productividad de las empresas, lo cual a éstas les permite pagar salarios más altos sin ver afectados sus beneficios.

En algunos casos, la presencia de organizaciones sindicales en las empresas, afecta negativamente la inversión en capital físico y el gasto en investigación y desarrollo, pero se favorece la formación de los trabajadores.

Se deben superar las resistencias mutuas y las dificultades de diálogo entre empresarios y sindicalistas y se debe fortalecer y extender el Programa de Dialogo Social y Productividad promovido por la OIT, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de la Protección Social.

Con la Ley 454 de 1998 se introdujeron notables variaciones en las relaciones entre el Estado y las entidades de economía solidaria, en particular, al establecer las funciones de la nueva Superintendencia de la Economía Solidaria como entidad reguladora de las diferentes actividades que realizan las organizaciones de economía solidaria. Sin embargo se hace necesario una actualización permanente de la normatividad en la medida que vayan cambiando las condiciones del entorno económico y social en que se desenvuelven este tipo de organizaciones.

En las cooperativas de trabajo asociados no se requiere que el Estado venga a imponer normas de orden público en materia laboral, para regir este tipo de organizaciones, ya que ellas no se hayan sometidas a la legislación laboral ordinaria, que es propia de los trabajadores asalariados y donde están en contradicción los intereses de los patronos o empleadores con los de los trabajadores o asalariados, constituyendo dos partes opuestas de la relación de trabajo.

El mayor obstáculo que tienen las cooperativas de trabajo asociado para construirse, mantenerse activas y garantizar su desarrollo es la escasez de recursos propios que les permitan adquirir los medios de producción y trabajo, la infraestructura de operación y contar con los recursos necesarias para adelantar sus servicios.

El fomento económico del Estado a las cooperativas de trabajo asociado, así como la participación decidida del cooperativismo financiero en apoyar a estas organizaciones, deberán contribuir a solucionar sus problemas económicos.

La contribución patrimonial de los asociados de las cooperativas de trabajo asociado debe ser vital e insustituible y mirada por los asociados como la forma más efectiva de mantener su ocupación laboral dentro de la organización.

BIBLIOGRAFÍA

BARIENTO, JUAN CARLOS Y CASTRILLÓN, GISELLA. (2007) *Generación de Empleo en el Sector Agrario Colombiano.* Revista Agronomía Colombiana. No. 25 (2).. Bogotá, Colombia. Págs. 383 – 395

BENAVIDES, EDUARDO.(1998) *Alianza Proyecto de Generación de Empleo a través del reciclaje de desechos sólidos.* Instituto de Estudios Regionales. INER. Universidad de Antioquia. Programa Alianzas para el Desarrollo entre el Sector Privado, Gobiernos y Organizaciones Ciudadanas para la superación de la pobreza. Medellín. Colombia.

CANO, OSCAR ENRIQUE.(2005) *Portafolio de Ofertas Institucionales de Programas de Generación de Empleo y Capacitación para el trabajo.* Ministerio de la Protección Social. Bogotá, Colombia.

CANO, OSCAR E., MUÑOZ, OSCAR HERNÁN. *Portafolio de Ofertas Institucionales de Programas de Generación de Empleo y Capacitación para el Trabajo.* Ministerio de la Protección Social. Dirección General de Promoción del Trabajo. Bogotá, Colombia. Páginas 10 a 74. Enero de 2005.

CASTAÑEDA, CRISTINA Y VALENCIA NELCY.(2004) *Los Sindicatos en Colombia. Una aproximación Microeconómica.* Universidad Externado de Colombia. Boletín del Observatorio de Trabajo y Seguridad Social. No. 7. Bogotá. Colombia. Septiembre de 2004.

CONFEDERACIÓN DE COOPERATIVAS DE COLOMBIA. CONFECOOP.(2008) *Sector Cooperativo Colombiano 2007.Un sector en movimiento..* CITYGRAF Impresores. Bogotá, Colombia.

CUESTA, LAURA. *Impacto de los Sindicatos en Colombia.¿Mayores salarios y más desigualdad?* Universidad de los Andes. Documento CEDE 2005 – 45. Bogotá, Colombia. Agosto de 2005.

DÁVILA L. DE G., RICARDO. *Innovación y Éxito en la Gerencia Cooperativa.* Pontificia Universidad Javeriana. Instituto de Estudios Rurales. Unidad de Estudios Solidarios. Bogotá, Colombia. 2004.

DÁVILA, R. Y LÓPEZ S.. *Coohilados del Fonce.* Informe final individual Comité Académico Investigación acción para el desarrollo de la gestión democrática de las cooperativas. Red Unircoop y Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá D.C. 2006

DILLMAN, RALF; OCAMPO, MARÍA MARGARITA; OSPINA, ANA MARÍA. *Política Nacional de Juventud. Bases para el Plan Decenal de Juventud. 2005 – 2015.* Presidencia de la República. Programa Presidencial Colombia Joven. Bogotá, Colombia. Octubre de 2004.

Documento: *Sector Cooperativo Colombiano. 2007. Un Sector en Movimiento*. Confederación de Cooperativas de Colombia. CONFECOOP. Bogotá, Colombia. Junio de 2008.

Documento: *Derecho a Solidarizarse*. Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria. DANSOCIAL. Bogotá, Colombia, Julio de 2005.

FARNÉ, STEFANO; VERGARA, CARLOS ANDRÉS. *Calidad del Empleo: ¿Qué tan satisfechos están los colombianos con su trabajo?* Universidad Externado de Colombia. Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social. Cuadernos de Trabajo. No. 8. Bogotá, Colombia. 2007.

FARNÉ, STEFANO; GRANADOS, EDUARDO; VERGARA, CARLOS ANDRÉS. *El Mercado Laboral y la Seguridad Social en Colombia en los inicios del siglo XXI*. Serie Estudios y Perspectivas. No. 15. Oficina de la CEPAL en Bogotá. Colombia. Noviembre de 2006.

FARNÉ, STEFANO. *Políticas de Mercado de Trabajo en un país en crisis. El caso de Colombia. Parte I. La Administración Pastrana*. Universidad Externado de Colombia. Observatorio de Mercado de Trabajo y Seguridad Social. Cuadernos de Trabajo No. 4. Bogotá, Colombia. Noviembre de 2002.

FISCHER, KLAUS Y DESROCHERS, MARTIN. Costos de Agencia y la crisis de cooperativas

FINANCIERAS EN COLOMBIA. EN: Las Cooperativas Financieras y el Desarrollo Regional, Marietta Bucheli G y Ricardo Dávila L. de G. (Compiladores, editores). Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. 1999

GRACIA, ORLANDO; URDINOLA, PIEDAD. *Una mirada al mercado laboral colombiano*. Departamento Nacional de Planeación. Unidad de Análisis Económico. Bogotá, Colombia. Febrero de 2000.

HERNÁNDEZ, GAMARRA, ANTONIO. *Macroeconomía y Políticas Públicas. La Reforma Laboral. Págs. 423 – 428*. Revista de la Contraloría General de la República. Bogotá, Colombia. Junio de 2006.

MARÍN ARANGO, EDWIN. *Empresas Cooperativas, Solidarias y otras Formas Asociativas*. Cooperativa de Impresores de Artes Gráficas de Antioquia. Medellín, Colombia. Noviembre de 1998.

PALACIO BETANCUR, DIEGO. *Reforma Laboral. Orígenes, estructura y resultados*. Ministerio de la Protección Social. Documento de presentación ponencia. Medellín. Colombia. Abril de 2005.

PUYO, JIMENA. *La Normatividad Laboral en Colombia*. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Bogotá, Colombia. 2007.

PUYO, JIMENA; SÁNCHEZ, EDUARDO.(2006) *La Normatividad Laboral en Colombia*. Documento del Instituto de Ciencia Política ECHEVARRÍA OLÓZAGA, Hernán. Bogotá. Págs. 2 a 5.

SARMIENTO, ANTONIO, GUARÍN, BELISARIO. (2003) *Aspectos Legales de la Gestión Cooperativa*. PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA. Unidad de Estudios Solidarios. Tercera edición. Bogotá, Colombia. Páginas 85 a 87

SARMIENTO, ARMANDO. *Globalización y Crisis Económica. Incidencia en la financiación de unidades de pequeña escala.* Fundación Corona. Fundación Ford. Bogotá, Colombia. Marzo de 2002.

SILVA, JUAN MANUEL; DÁVILA, RICARDO. *Gestión y Desarrollo: La experiencia de las cooperativas en Colombia*. Pontificia Universidad Javeriana. Instituto de Estudios Rurales. Bogotá, Colombia. 2002.

TENJO, JAIME. *Pobreza y Mercados Laborales*. Investigación financiada por Colciencias. 1997. Bogotá, Colombia.

TENJO, JAIME; BERNAT, LUISA FERNANDA; URIBE, ANGELA. *Algunos Aspectos del Funcionamiento del Mercado Laboral en el Sector Rural*. Departamento Nacional de Planeación. DNP. Bogotá, Colombia. 2007.

URIBE GARZÓN, CARLOS. *Bases del Cooperativismo*. Fondo Nacional Universitario. Bogotá, Colombia. 1993.

VILLAR, RODRIGO. *El Tercer Sector en Colombia. Evolución, dimensión y tendencias*. Confederación Colombiana de Organizaciones no Gubernamentales.. Bogotá, Colombia. 2001.

ANEXO

Aunque el gobierno colombiano manifiesta que la economía colombiana está mejor preparada que hace 10 años para enfrentar las dificultades que genera la crisis financiera global y que el sector financiero es sólido y genera confianza y no es de esperarse una situación de quiebra de los principales bancos, como ha sucedido en los países desarrollados, hay, según los gremios, una serie de indicadores que inducen un clima de incertidumbre y de predecir una situación de dificultad que puede conducir al incremento del desempleo.

Así el DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) informó que la tasa de desempleo subió del 13.1 % al 14.2% en enero del 2009 y que hay un fuerte repunte de la tasa nacional urbana entre diciembre de 2008 y Enero de 2009 (del 10.6% en dic 08 a 14.2 en enero 09), algunos analistas plantean que "se debe tener en cuenta la estacionalidad de esta estadística, que refleja todos los años un salto recurrente entre diciembre y enero de cada año" (Portafolio, 9 marzo de 2009; pag 12). La Gran Encuesta Integrada de Hogares, en enero la tasa de desempleo para 13 ciudades principales se ubicó en 14.9 % , mientras que en el mismo mes en el año pasado era de 12.3 %. Según el DANE, además, hubo una reducción en las exportaciones en el mes de diciembre de 2008 del 6.7%.

Algunos gremios plantean efectos negativos como es el caso de ASCOLTEX (Asociación Colombiana de productores textiles), el sector ha tenido caídas significativas de las ventas al exterior, ocasionadas por la disminución en el consumo en los Estados Unidos (al comparar 2007-2008, hay una caída del 28%) y consideran que esta situación se mantendrá en este año, pronosticando una reducción en las evntas al exterior de entre 300 y 400 millones de dólares.

ANALDEX (Asociación Nacional de Exportadores), informó que en los últimos meses del año pasado el precio de las commodities se ha reducido hasta en un 60% lo que significa disminución en los ingresos de las empresas que exportan y, pronostica, que la situación en el año 2009 reducciones en el comercio exterior cercanas al 18%-20%, que si bien no son de la magnitud que se ha dado en otros países (hasta del 45%) si tendrá efecto en la economía de las empresas. El sector de la construcción muestra caídas en la venta de vivienda entre el 15% y el 35% en diferentes ciudades del país.

INFORME DIAGNÓSTICO NACIONAL DE ESPAÑA

LA ECONOMÍA SOCIAL Y EL EMPLEO EN ESPAÑA

Por

José Luís Monzón Campos
Catedrático de Economía Aplicada
de la Universitat de València (IUDESCOOP)
Presidente del CIRIEC-España

José Mª Pérez de Uralde
Director-Patrono de FUNDIBES
Vicepresidente de CIRIEC-España

1. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO Y DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA

1.1. EL PARO, DESEQUILIBRIO BÁSICO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

Puede afirmarse sin lugar a dudas que el paro es uno de los grandes desequilibrios que han caracterizado a la economía española en los últimos 30 años. En efecto, aunque entre 1978 y 2008 se han conocido en España importantes ciclos de crecimiento económico y del empleo, el paro nunca ha descendido en ese periodo por debajo del 8,3%, que fue la tasa de paro correspondiente al 4º trimestre del año 2006.

Lo anterior no significa que exista en España una incapacidad endémica para crear empleo, sino que debido a las bajas tasas de actividad existentes hace 30 años la importante cantidad de empleos netos creados en este periodo no ha sido suficiente para compensar el enorme flujo de personas que se han incorporado al mercado de trabajo, (jóvenes, mujeres e inmigrantes). Ello explica, por ejemplo, que aunque entre 1990 y 2000 el empleo creciera en términos netos un 15%, el paro en el mismo periodo solo descendiera un 2,7%, pasando del 16,1% en 1990 al 13,4% en 2000. Entre 2001 y 2007 se crearon en España más de 4,5 millones de empleos lo que supuso un crecimiento del empleo en dicho periodo del 25%, si bien el paro solo descendió un 2,3%.

En resumidas cuentas, la población residente en España ha conocido un fuerte incremento en los últimos años debido, fundamentalmente a los flujos de inmigrantes. En 2008 había empadronados en España 5.268.000 extranjeros, por solo 637.000 en 1998. Además, la tasa de actividad de la población española ha aumentado debido a la incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo. Todo ello ha traído como consecuencia un espectacular incremento de la población activa, superior a los 23 millones de personas en 2008, frente a poco más de 18 millones en 2000.

La reciente crisis económica, que ha incorporado significativos procesos de destrucción de empleo, ha supuesto un importante incremento del paro y ha puesto en primer plano la necesidad de implementar un amplio abanico de políticas de empleo.

Cuadro nº 1
Evolución de la población activa, ocupada y parada en España

Años	1977	1984	1994	2000	2006	2007	2008
Población activa	13.350.000	13.992.000	16.138.000	18.360.000	21.810.000	22.404.000	23.065.000
Ocupados	12.590.000	11.040.000	12.281.000	15.900.000	20.000.000	20.476.000	19.857.000
Parados	760.000	2.952.000	3.857.000	2.460.000	1.810.000	1.928.000	3.208.000
Tasa de paro (%)	5,7	21,1	23,9	13,4	8,3	8,6	13,9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

1.2. LA EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN 2008

El segundo trimestre de 2007 marcó un punto de inflexión en la evolución del empleo y del paro en España comenzando a partir del mes de julio de dicho año un rápido proceso de deterioro del mercado de trabajo que se intensificó a lo largo del año 2008.

En el 4º trimestre de 2008 el paro había aumentado en 1,3 millones de personas respecto al mismo periodo de 2007 como consecuencia tanto de la destrucción de empleo (700.000 empleos menos) como del aumento de la población activa (600.000 trabajadores más). En el primer trimestre de 2009 la tasa de paro ya ha alcanzado el 17,4% de la población activa y cabe prever una tasa de paro a comienzos de 2010 en torno al 20%, lo que sitúa a España casi en el doble de tasa de paro que la correspondiente a la media de la Unión Europea.

En cuanto a la evolución del empleo y del paro por tramos de edad, sexo y nacionalidad, el Cuadro nº 2 pone de manifiesto que los varones fueron los más castigados, perdiéndose 656.600 empleo en 2008 respecto a 2007, sobre todo en los tramos de edad más jóvenes. De estos empleos perdidos, solo 17.400 afectaron a trabajadores extranjeros. Por el contrario, el empleo de las mujeres, tanto españolas como extranjeras, todavía creció en 2008.

Por lo que respecta a la evolución del paro, la persistencia del aumento de la población activa, unida a la pérdida de empleo ha hecho aumentar espectacularmente el desempleo. Por ejemplo, entre los varones, tanto españoles como extranjeros el paro aumentó en más del 90% y, entre las mujeres, también aumento en un 50%. La consecuencia de todo ello es que las tasas de paro total se incrementó en 2008 en más del 50% respecto a 2007, pasando del 8,6% al 13,9%.

La tasa de paro es mucho mayor entre los trabajadores extranjeros (21,3%) que entre los españoles (12,5%). En cuanto a su distribución por sexos la tasa de paro entre los varones españoles (11,3%) es más baja que entre las mujeres (14,1%). Sin embargo, ocurre lo contrario entre los trabajadores extranjeros, donde la tasa de paro masculina (21,9%) es mayor que la femenina (20,5%). [Cuadro nº 3]

Cuadro nº 2
Empleo y paro en España por sexo, edad y nacionalidad, 2007-2008
(miles de personas, 4º trimestre de cada año)

	Empleo		Paro	
	2007	**2008**	**2007**	**2008**
Españoles	**17.589,9**	**16.970,1**	**1.519,8**	**2.428,5**
Varones	10.391,8	9.752,6	676,3	1.244,0
Mujeres	7.198,1	7.217,5	843,5	1.184,5
Extranjeros	**2.887,0**	**2.886,7**	**407,8**	**779,3**
Varones	1.605,4	1.588,0	202,9	444,8
Mujeres	1.281,6	1.298,7	204,9	334,5
Total	**20.476,9**	**19.856,8**	**1.927,6**	**3.207,8**
Varones	11.997,2	11.340,6	879,2	1.688,8
Mujeres	8.479,7	8.516,2	1.048,4	1.519,0

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

En lo que respecta a la caída del empleo, el Cuadro nº 4 permite constatar que, con excepción del sector servicios, todos los demás han experimentado un brusco descenso del empleo. Verdaderamente espectacular ha sido la destrucción de empleo en el sector de la construcción: si entre el sector primario, industrial y de la construcción se han destruido 820.400 empleos en 2008, el 68% de los mismos corresponde a la construcción, lo que evidencia el fuerte peso de este sector en el empleo español y también en la importancia de la burbuja inmobiliaria que se traduce en la existencia de más de un millón de viviendas nuevas sin vender y en un severo proceso de ajuste de este sector que durará varios años, y que conducirá a un redimensionamiento del mismo sensiblemente a la baja. La consecuencia es que la reabsorción de estos parados por el mercado de trabajo será dura y prolongada.

El sector primario prosigue su inexorable camino a la reducción de empleo, que en estos momentos supone el 4,3% de la población ocupada y que, es de prever, seguirá descendiendo en los próximos años. La creación de empleo en el medio rural solo podrá abordarse con éxito buscando en el mismo nuevas fuentes de riqueza vinculadas al sector servicios e industria manufacturera.

Cuadro nº 3
Tasas de paro por nacionalidad, sexo y grupo de edad, 2007-2008
(Porcentaje de desempleados sobre la población activa en cada caso, cuartos trimestres)

	Total		Extranjera		Española	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Ambos sexos	**8,6**	**13,9**	**12,4**	**21,3**	**8,0**	**12,5**
16-24	18,8	29,2	22,0	32,9	18,1	28,2
25-34	8,8	15,1	11,0	20,3	8,2	13,7
35-44	7,0	12,2	10,4	18,1	6,3	10,9
45-54	6,9	10,2	11,7	21,1	6,4	9,0
55+	5,7	8,5	11,0	17,8	5,4	7,9
Varones	**6,8**	**13,0**	**11,2**	**21,9**	**6,1**	**11,3**
16-24	16,5	29,6	19,0	34,4	16,0	28,4
25-34	7,0	15,0	9,5	20,1	6,3	13,6
35-44	5,0	10,6	9,7	18,9	4,1	8,9
45-54	5,5	9,1	12,7	24,9	4,9	7,4
55+	4,9	7,3	12,7	11,7	4,5	7,0
Mujeres	**11,0**	**15,1**	**13,8**	**20,5**	**10,5**	**14,1**
16-24	21,7	28,6	25,1	31,2	20,9	27,9
25-34	11,1	15,3	12,9	20,5	10,6	13,9
35-44	9,6	14,1	11,5	17,0	9,3	13,5
45-54	8,7	11,7	10,7	16,3	8,5	11,2
55+	7,1	10,6	8,7	26,2	7,0	9,5

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Por su parte, el sector industrial ha sido, después de la construcción, el que más ha acusado el impacto de la crisis económica, con una pérdida de empleos netos en 2008 de 219.500 puestos de trabajo, el 26,7% de todos los empleos perdidos. Llama la atención, sin embargo, que frente a importantes pérdidas de empleo en las industrias extractivas (-12%) y en las manufactureras (-7,2%), se ha experimentado un significativo crecimiento del empleo en industrias de pequeña importancia cuantitativa pero de fuerte contenido tecnológico (máquinas de oficina, equipos informáticos, maquinaria y material eléctrico), refino de petróleo, industria de papel y otras. Por el contrario, los sectores manufactureros más castigados por la crisis han sido aquellos más directamente vinculados a la construcción (industria metalúrgica, fabricación de muebles y otros).

Cuadro nº 4

Empleo por ramas de actividad y sexo en 2008 (miles de personas, cuarto trimestre y variación interanual en miles y porcentaje)

RAMAS DE ACTIVIDAD	AMBOS SEXOS			VARONES			MUJERES		
	2008 (miles)	Var. 2007-2008 (miles)	%	2008 (miles)	Var.2007-2008 (miles)	(%)	2008 (miles)	Var. 2007-2008 (miles)	%
SECTOR PRIMARIO	**863,4**	**-42,5**	**-4,7**	**644,6**	**-14,3**	**-2,2**	**218,8**	**-28,2**	**-11,4**
• Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	820,3	-36,7	-4,3	608,3	-10,6	-1,7	212,0	-26,1	-11,0
• Pesca	43,1	-5,8	-11,9	36,3	-3,7	-9,3	6,8	-2,1	-23,6
SECTOR INDUSTRIAL	**3.059,7**	**-219,5**	**-6,7**	**2.300,5**	**-139,7**	**-5,7**	**759,2**	**-79,8**	**-9,5**
• Industrias extractivas	47,6	-6,5	-12,0	44,0	-5,5	-11,1	3,6	-1,0	-21,7
• Industrias manufactureras	2.895,6	-223,3	-7,2	2.162,4	-144,1	-6,2	733,2	-79,2	-9,7
• Producc. y distribución de energía eléctrica, gas y agua	116,5	10,3	9,7	94,1	9,9	11,8	22,4	0,4	1,8
CONSTRUCCIÓN	**2.135,0**	**-558,5**	**-20,7**	**1.995,6**	**-553,8**	**-21,4**	**139,4**	**-14,7**	**-9,5**
SERVICIOS	**13.797,3**	**200,1**	**1,5**	**6.399,6**	**41,4**	**0,6**	**7.397,7**	**158,7**	**2,2**
• Comercio y reparaciones	3.213,7	2,2	0,1	1.630,6	-4,9	-0,3	1.583,1	7,1	0,5
• Hostelería	1.410,0	-33,8	-2,3	622,4	-22,5	-3,5	787,6	-11,3	-1,4
• Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1.194,4	18,1	1,5	906,0	-11,7	-1,3	288,4	29,8	11,5
• Intermediación financiera	484,9	-24,4	-4,8	269,7	-0,5	-0,2	215,2	-23,9	-10,0
• Actividades Inmobiliarias y de alquiler; serv. empresaria.	2.065,1	11,1	0,5	1.018,7	4,1	0,4	1.046,4	7,0	0,7
• Admón. Pública Defensa y Seg. Social obligatoria	1.316,9	75,6	6,1	780,2	29,8	4,0	536,7	45,8	9,3
• Educación	1.162,5	34,5	3,1	411,3	23,1	6,0	751,2	11,4	1,5
• Actividades sanitarias y veterinarias, serv. sociales	1.335,7	114,7	9,4	304,2	22,8	8,1	1.031,5	91,9	9,8
• Otras actividades sociales y serv. prestados a la comunidad, serv. personales	859,6	17,5	2,1	399,3	1,2	0,3	460,3	16,3	3,7
• Actividades de los hogares	754,5	-15,4	-2,0	57,2	0,0	0,0	697,3	-15,4	-2,2
Total	**19.856,8**	**-620,1**	**-3,0**	**11.340,6**	**-656,5**	**-5,5**	**8.516,2**	**36,4**	**0,4**

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Cuadro nº 5
Ocupados por situación profesional y sexo. Año 2008
(miles de personas, cuarto trimestre, y variación interanual en miles y en porcentaje)

Situación profesional	AMBOS SEXOS 2008 (miles)	Var. Año (miles)	%	VARONES 2008 (miles)	Var. Año (miles)	(%)	MUJERES 2008 (miles)	Var. Año (miles)	%
Por cuenta propia	3.535,0	-58,2	-1,6	2.383,4	-91,9	-3,7	1.151,6	33,7	3,0
Empleador	1.165,3	29,0	2,6	857,4	-3,4	-0,4	307,9	32,3	11,7
Empresario sin asalariados o trabajador independiente	2.110,3	-75,7	-3,5	1.412,4	-78,3	-5,3	697,8	2,5	0,4
Miembro de cooperativa	62,4	-6,2	-9,0	38,7	-9,7	-20,00	23,7	3,5	17,3
Ayuda familiar	197,0	-5,3	-2,6	74,9	-0,5	-0,7	122,1	-4,8	-3,8
Por cuenta ajena	16.308,2	-568,3	-3,4	8.948,9	-568,3	-6,0	7.359,3	0,0	0,0
Asalariados del sector público	3.029,5	116,2	4,0	1.423,9	47,9	3,5	1.605,5	68,2	4,4
Asalariados del sector privado	13.278,7	-684,6	-4,9	7.525,0	-616,2	-7,6	5.753,8	-68,2	-1,2
Total	**19.856,8**	**-620,1**	**-3,0**	**11.340,6**	**-656,5**	**-5,5**	**8.516,2**	**36,4**	**0,4**

El total incluye los no clasificables por situación profesional.

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

El sector servicios, que representa casi el 70% del empleo en España ha conocido una evolución desigual por ramas de actividad si bien en su conjunto experimento un crecimiento del empleo del 1,5% en 2008 respecto a 2007 (200.100 empleos más). Por la destrucción de empleo destaca la hostelería (33.800 empleos menos) y la intermediación financiera (24.400 empleos menos). Por el contrario, las actividades sanitarias y el conjunto de servicios sociales y personales han incrementado el empleo en 132.200 personas, mientras que las administraciones públicas lo han hecho en 75.600 empleos, la educación en 34.500 y el transporte y las comunicaciones en 18.100.

La evolución del empleo desde la perspectiva profesional (empleados por cuenta propia o por cuenta ajena) y desde la pertenencia de los asalariados al sector privado o al sector público puede analizarse a partir del Cuadro nº 5. La caída del empleo se ha concentrado en el grupo de trabajadores asalariados del sector privado (684.600 empleos menos) y en los trabajadores autónomos (75.700 empleos menos).

Un aspecto relevante de la evolución reciente del empleo asalariado está relacionado con el diferente comportamiento del empleo indefinido y temporal. Los datos recogidos en el Cuadro nº 6 ponen de manifiesto que el mecanismo de ajuste del mercado de trabajo en la crisis económica actual ha sido el empleo temporal, cuyo descenso interanual en el 4º trimestre de 2008 respecto a 2007 en el sector privado ha sido de 717.000 empleos, mientras que el empleo indefinido en el mismo periodo y sector ha experimentado un aumento de 32.700 personas.

En los últimos tres años, el continuo descenso del empleo asalariado temporal en el sector privado y el mantenimiento e incluso aumento del empleo indefinido ha hecho descender notablemente la tasa de temporalidad que ha pasado del 35,4% en 2006 al 25,6% en el primer trimestre de 2009.

Cuadro nº 6

Asalariados por sexo, tipo de contrato y sector institucional, 2005-2008 (Miles de personas, cuartos trimestres. Variación interanual en miles y en porcentajes. Tasas de temporalidad como porcentaje de temporales sobre el total en cada caso)

	SECTOR PRIVADO				SECTOR PÚBLICO			
	Total	Indefinido	Temporal	Tasa temp.	Total	Indefinido	Temporal	Tasa temp.
Ambos sexos								
2005	12.973,6	8.356,5	4.617,1	35,6	2.868,0	2.134,8	733,2	25,6
2006	13.558,1	8.762,9	4.795,2	35,4	2.908,0	2.134,4	773,6	26,6
2007	13.963,3	9.482,4	4.480,9	32,1	2.913,3	2.175,8	737,5	25,3
2008	13.278,7	9.515,1	3.763,6	28,3	3.029,5	2.238,9	790,6	26,1
Var. 2007-2008	-684,6	32,7	-717,3	-3,7	116,2	63,1	53,1	0,8
%	-4,9	0,3	-16,0		4,0	2,9	7,2	
Varones								
2005	7.771,7	5.117,8	2.653,9	34,1	1.393,5	1.117,9	275,6	19,8
2006	8.011,4	5.273,9	2.737,5	34,2	1.392,4	1.116,6	275,8	19,8
2007	8.141,2	5.577,2	2.564,0	31,5	1.376,0	1.126,3	249,7	18,1
2008	7.525,0	5.485,5	2.039,5	27,1	1.423,9	1.146,0	277,9	19,5
Var. 2007-2008	-616,2	-91,7	-524,5	-4,4	47,9	19,7	28,2	1,4
%	-7,6	-1,6	-20,5		3,5	1,7	11,3	
Mujeres								
2005	5.201,9	3.238,7	1.963,2	37,7	1.474,5	1.016,8	457,7	31,00
2006	5.546,7	3.489,0	2.057,7	37,1	1.515,6	1.017,8	497,8	32,8
2007	5.822,0	3.905,1	1.916,9	32,9	1.537,3	1.049,5	487,8	31,7
2008	5.753,8	4.029,6	1.724,2	30,0	1.605,5	1.092,7	512,8	31,9
Var. 2007-2008	-68,2	124,5	-192,7	-3,0	68,2	43,2	25,0	0,2
%	-1,2	3,2	-10,1		4,4	4,1	5,1	

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

2. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN ESPAÑA

2.1. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

El mercado de trabajo, recordando la vieja canción, no es un mercado cualquiera, sino que se trata de una verdadera *institución social* y, aunque el paro y el desempleo sea un fenómeno común a una gran cantidad de países, su génesis y desarrollo tiene lugar en contextos diferentes con valores y principios reguladores diferentes. El carácter social de la institución del mercado de trabajo explica la mayor regulación a que se ve sometido por los poderes públicos en comparación con otros mercados y, por ello, no es posible analizar las políticas públicas de empleo si no se ponen en relación con otras políticas públicas de carácter macroeconómico y con los sistemas nacionales de protección social.

De acuerdo con lo anterior es aconsejable diferenciar entre los conceptos de *política laboral* y *política de empleo*. La primera engloba un amplio campo de actuación de los poderes públicos en el ámbito del mercado de trabajo que incluye la regulación legal de dicho mercado, junto a las intervenciones específicamente encaminadas a corregir posibles fallos, facilitando la creación de nuevos empleos y/o garantizando determinados niveles de renta a los desempleados. La política laboral, teniendo como actor principal a los poderes públicos se implementa en interacción con otros actores como los sindicatos y las organizaciones patronales. Probablemente, el escaso o nulo protagonismo que se concede a la Economía Social en el diseño de la política laboral, impida que dicha política carezca de la ambición suficiente para *ordenar* de una forma más imaginativa y fructífera las posibilidades de creación de empleo y de aumento de su calidad.

La *política de empleo*, en tanto que *política de proceso*, puede considerarse como un subconjunto de la política laboral y comprende el conjunto de intervenciones públicas en el mercado de trabajo con la finalidad de corregir eventuales desequilibrios (eliminar el desempleo) y/o limitar los efectos nefastos de dichos desequilibrios (garantizar las rentas a los parados).

Durante el periodo 1945-1975 la política pública de empleo por antonomasia se desarrolló a partir de las políticas de regulación macroeconómica de inspiración keynesiana, de corte presupuestario y monetario. En este sentido, la noción de *política de empleo*, en singular, se ha vinculado históricamente a la *política económica de pleno empleo* de inspiración keynesiana, orientada a la regulación del ciclo económico manteniendo niveles de demanda efectiva suficientes para garantizar el pleno empleo mediante una adecuada utilización de los instrumentos monetarios, crediticios y presupuestarios.

La crisis económica que estalló con el shock petrolero de 1973 pero que ya se venía anticipando desde 1970 con la crisis del sistema financiero internacional, puso en evidencia las limitaciones de la política keynesiana para garantizar el pleno empleo y la necesidad de desarrollar, junto a las políticas macroeconómicas de mantenimiento del nivel

de demanda efectiva, otras políticas de carácter macroeconómico que permitieran resolver los desajustes estructurales entre oferta y demanda, también causantes de desempleo y poco vinculadas al nivel de demanda existente.

Por todo ello, en los 25 años transcurridos desde comienzos de la década de los 80 del siglo XX, cada vez se ha hablado más, en plural, de *políticas de empleo*, para significar el nuevo papel que en la política de empleo desempeñan las políticas microeconómicas y las sociales. La actual crisis económica, que estalló a finales del verano de 2008, ha traído como consecuencia dramáticas contracciones del PIB en el año 2009que se han ajustado con espectaculares incrementos del desempleo, y que han vuelto a poner de actualidad la necesidad de utilizar de nuevo a fondo, las tradicionales políticas keynesianas de empleo de carácter macroeconómico.

2.2. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN ESPAÑA

Aunque puede resultar discutible, es habitual clasificar las políticas de empleo asociadas a programas de gasto público en dos grandes grupos: las *políticas pasivas*, cuyo objetivo central consiste en garantizar la renta a los desempleados y las *políticas activas*, vinculadas a las intervenciones que tratan de crear nuevos empleos. Además, puede considerarse un tercer grupo de políticas de empleo que no están asociadas a programas de gasto público sino que tienen que ver con la regulación legal del mercado de trabajo.

La mayor parte de los recursos utilizados por las políticas pasivas está formada por las prestaciones por desempleo en sus diferentes modalidades. En España la proporción del gasto en políticas pasivas respecto al gasto total en políticas de empleo se ha reducido paulatinamente desde 1985, en donde representaba un 80% del gasto total, hasta los primeros años de la primera década del siglo XXI, en donde el porcentaje se ha reducido a un nivel por debajo del 60%, frente a algo más del 40% en políticas activas. Sin embargo, como consecuencia del aumento del paro, en el año 2008, el porcentaje del gasto en prestaciones por desempleo ha vuelto a aumentar situándose en un 64% del gasto total en políticas de empleo. En el año 2008 el aumento del número de desempleados ha provocado un fuerte incremento del gasto en prestaciones y subsidios por desempleo, que ha alcanzado la cifra de 21.047 millones de euros y en el año 2009 el Ministerio de Trabajo español prevé un gasto en prestaciones y subsidios por desempleo de 32.611 millones de euros, con lo que se conseguirá una tasa de cobertura al desempleo del 79%, frente a una tasa de sólo el 49% en 2003.

En cuanto a los diferentes tipos de medidas de políticas activas de empleo pueden agruparse en dos categorías (cuadro nº 6):

a) Las orientadas a la oferta de trabajo (formación de los trabajadores en paro, ayudas a la búsqueda de empleo, ayudas al autoempleo colectivo, incentivos de renta a la movilidad geográfica, etc.)

Cuadro nº 6
Políticas de empleo en la Unión Europea y en España

Políticas pasivas (intervenciones de garantía de renta)	**Políticas activas**	**Políticas de regulación / Desregulación laboral**
- Prestaciones por desempleo - Indemnizaciones por movilidad - Prejubilaciones - Trabajos de utilidad social - Contratos de solidaridad	**SOBRE LA OFERTA DE TRABAJO** - Formación - Ayudas a la búsqueda de empleo - Ayudas al autoempleo colectivo (empresas de Economía Social) **SOBRE LA DEMANDA DE TRABAJO** (medidas de estímulo a los empresarios) - Disminución de cargos sociales - Desgravaciones fiscales - Subvenciones financieras **MIXTAS** (Sobre oferta y demanda de trabajo) - Contratos de formación-trabajo - Contratos de aprendizaje - Ayudas al trabajador para la financiación del puesto de trabajo - Mejora de los servicios de empleo y de los flujos de información.	**Objetivos**: - Aumentar la competitividad del sistema productivo - Redistribución del empleo disponible **Instrumentos**: - Eliminación de rigideces en el mercado de trabajo (mayor flexibilidad del tiempo de trabajo, mayor movilidad geográfica y funcional, etc.): **desregulación**. - Reducción obligatoria o incentivada de la jornada de trabajo: **regulación**

Cuadro nº 7. Formados y colocados por familia profesional, 2008

Sector/familia profesional	Alumnos formados en 2007	Alumnos contratados en 2008	Tasa de inserción 2008	Tasa de inserción 2007
Servicios	**199.357**	**136.079**	**68,3**	**71,1**
Actividades físicas y deportivas	1.924	1.550	80,6	81,3
Administración y gestión	60.180	40.465	67,2	71,5
Comercio y marketing	9.827	7.628	77,6	82,2
Imagen personal	5.740	3.784	65,9	69,9
Informática y comunicaciones	48.860	28.388	58,1	61,7
Sanidad	16.338	11.839	72,5	72,8
Seguridad y medio ambiente	2.092	1.732	82,8	81,4
Servicios socio culturales y a la comunidad	20.684	14.708	71,1	74,1
Transporte y mantenimiento de vehículos	22.178	17.846	80,5	83,6
Hostelería y turismo	11.534	8.139	70,6	74,3
Industria	**42.571**	**29.839**	**70,1**	**74,0**
Artes y artesanía	1.889	813	43,0	45,4
Electricidad y electrónica	6.985	5.057	72,4	78,9
Energía y agua	2.663	2.017	75,7	77,5
Fabricación mecánica	7.242	5.959	82,3	86,9
Imagen y sonido	2.924	2.141	73,2	77,0
Industrias alimentarias	3.176	2.253	70,9	75,5
Industrias gráficas	11.384	7.326	64,4	68,7
Industrias químicas	945	735	77,8	78,7
Ind. textiles, confección y piel	833	431	51,7	52,7
Ind. madera, mueble y corcho	1.676	957	57,1	63,9
Industrias extractivas	58	39	67,2	76,2
Instalación y mantenimiento	2.714	2.070	75,5	81,5
Vidrio y cerámica	55	41	74,5	81,5
Construcción	**10.032**	**6.939**	**69,2**	**76,2**
Edificación y obra civil	10.032	6.939	69,2	76,2
Agrario	**4.252**	**2.692**	**63,3**	**66,8**
Agraria	4.130	2.600	63,0	66,6
Marítimo-pesquera	122	92	75,4	74,1
Otro	**423**	**224**	**53,0**	**60,8**
Formación complementaria	423	224	53,0	60,8
Total	**256.635**	**175.773**	**68,5**	**71,6**

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal, Observatorio Ocupacional.

b) Las dirigidas a la demanda de trabajo (medidas de estímulo a los empresarios: disminución de cargas sociales, desgravaciones fiscales, subvenciones financieras, etc.). Además, hay que considerar aquellas políticas activas que, por su naturaleza, están orientadas tanto a la oferta como a la demanda de trabajo: mejora de los servicios de empleo y de los flujos de información, contratos de formación-trabajo, de aprendizaje, ayudas al trabajador para la financiación del puesto de trabajo, etc.

Respecto al primer bloque de políticas activas (formación de los trabajadores) cabe destacar que desde 2007 se ha establecido un marco formativo común para empleados y desempleados. Según los datos del SPEE (Servicio Público Estatal de Empleo), en el año 2007 el número de demandantes de empleo formados ascendió a 256.635. De ellos, el 68,5% encontró empleo en 2008, tasa de inserción que, aún siendo inferior en 3,1 puntos a ola de 2007, hay que considerarla muy positiva, considerando el contexto de crisis de 2008. Por sectores de actividad, el 77,5% de los alumnos formados pertenecían al sector servicios, el 21,4% al industrial, el 3,9% a la construcción y el 2,1% al agrario. A su vez, de los casi 200.000 alumnos del sector servicios, más de 120.000 se ubicaban en las ramas de administración y gestión, informática y comunicaciones. El Cuadro nº 7 permite un análisis detallado de los desempleados formados y de las correspondientes tasas de inserción.

La formación profesional a ocupados alcanzó a casi 2 millones de trabajadores (Cuadro nº 8). Puede apreciarse que, aunque la formación predominante es de carácter genérico, la formación específica mantiene una línea ascendente.

Las medidas de estímulo a los empresarios se han orientado principalmente al impulso de la contratación indefinida, concretado en el Programa de Fomento de empleo de la Ley 43/2006. Dicho Programa bonifica la contratación indefinida desde el inicio de la relación laboral.

El Cuadro nº 9 permite comprobar que más del 51% de los contratos bonificados corresponden a conversiones a "indefinido" de contratos temporales y el 35,5% a contratos indefinidos de fomento, de tal modo que solo el 13,3% de las contrataciones indefinidas corresponden a contratos ordinarios no fomentados.

El mencionado Programa de Fomento de Empleo también establece incentivos para promover la empleabilidad de colectivos con dificultades de acceso al mercado de trabajo: personas con discapacidad, mujeres, jóvenes, mayores de 45 años y desempleados con cargas familiares. También la Ley 44/2007 para la Regulación del régimen de las empresas de inserción incluye bonificaciones para la contratación de trabajadores excluidos socialmente en estas empresas.

Cuadro nº 8
Participantes en acciones de formación de demanda por tipo de acción formativa y tamaño de la empresa, 2007-2008

Acciones formativas	2007 Participantes formados		2008 Participantes formados	
	Número	%	Número	%
Tipo de acción				
Genérica	995.491	63,7	1.205.263	60,3
Específica	567.265	36,3	793.195	39,7
Modalidad de impartición				
Presencial	1.024.796	65,6	1.265.955	63,3
A distancia	217.285	13,9	291.951	14,6
Mixta	243.044	15,6	325.536	16,3
Teleformación	77.631	5,0	115.016	5,8
Nivel de la formación				
Básico	642.256	41,1	811.807	40,6
Medio/Superior	920.454	58,9	1.186.651	59,4
Por tamaño de la empresa*				
1 a 5 trabajadores	70.644	4,5	113.485	5,7
6 a 9 trabajadores	35.767	2,3	53.990	2,7
10 a 49 trabajadores	219.762	14,1	294.686	14,7
50 a 249 trabajadores	310.986	19,9	383.029	19,2
250 a 999 trabajadores	254.660	16,3	313.125	15,7
>1.000 trabajadores	670.796	42,9	839.465	42,0
Total	**1.562.756**	**100,0**	**1.998.458**	**100,0**

* Pueden darse diferencias entre el sumario de los parciales y los totales como consecuencia de valores nulos o fuera de rango.

Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

Cuadro nº 9
Contratos bonificados en 2008 acogidos a la Ley 43/2007. (Datos acumulados)

	Contratos indefinidos ordinarios		Contratos indefinidos de fomento		Minusválidos		Conversiones en indefinido		Contratos temporales		Total	
Total de contratos	**Nº**	**%**	**Nº**	**%**	**Nº**	**%**	**Nº**	**%**	**Nº**	**%**	**Nº**	**%**
Según colectivos de fomento de contratación indefinida												
Mujeres desempleadas u ocupadas con menor índice de empleo			5.947	2,5							5.947	0,7
Jóvenes varones 16-30 años			149.344	63,2							149.344	18,6
Mayores 45 años			69.117	29,2							69.117	8,6
Personas con discapacidad			3.082	1,3	8.238	79,0					11.320	1,4
Desempleados inscritos 6 o más meses			8.890	3,8							8.890	1,1
Conversiones							330.583	96,9			330.583	41,2
Otros colectivos	88.922	100,0			2.193	21,0	10.706	3,1	125.828	100,0	227.649	28,4
Según colectivos objeto de bonificación												
Desempleados con cargas familiares	96	0,1	93	0,0							189	0,0
Mujeres desempleadas u ocupadas con menor índice de empleo	66.009	74,2	59.174	25,0							125.183	15,6
Mujeres contratadas en los 24 meses siguientes al alumbramiento	1.778	2,0	1.191	0,5							2.969	0,4
Desempleados inscritos 6 o más meses	1.066	1,2	4.289	1,8							5.355	0,7
Desempleados mayores de 45 años	7.504	8,4	58.556	24,8					65	0,1	66.125	8,2
Jóvenes varones de 16-30 años	11.449	12,9	71.172	30,1			921	0,3			83.542	10,4
Maternidad, adopción y acogimiento	69.567	55,3	69.567	8,7								
Personas con discapacidad	733	0,8	2.654	1,1	10.431	100,0	3.647	1,1	36.176	28,8	53.641	6,7
Trabajadores en riesgo de exclusión social	179	0,2	130	0,1					1.316	1,0	1.625	0,2
Trabajadores en empresas de inserción	9	0,0	7	0,0					470	0,4	486	0,1
Conversión a indefinido bonificado							33.704	9,9			33.704	4,2
Otros colectivos	99	0,1	45	0,0					18.234	14,5	18.378	2,3
No bonificados			39.069	16,5			303.017	88,8			342.086	42,6
Total	**88.922**	100,0	**236.390**	100,0	**10.431**	100,0	**341.289**	100,0	**125.828**	100,0	**802.850**	100,0

Fuente: SISPE, Estadística de contratos registrados.

2.3 EL FOMENTO DEL EMPLEO Y LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS DESEMPLEADAS EN EL PLAN E Y EN EL REAL DECRETO-LEY 2/2009 DE 6 DE MARZO

El rápido aumento del desempleo a partir de 2008 llevó al gobierno español a adoptar medidas extraordinarias para combatirlo y para proteger a los parados. Entre ellas destacan el Plan E, popularmente conocido como "Plan Zapatero" (Plan español para el estímulo de la economía, Real Decreto-Ley de 9/2008 de 28 de noviembre) y el Real Decreto-Ley 2/2009 de 6 de marzo de Medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas.

El Plan E quedó estructurado en cuatro líneas de actuación: medidas de apoyo a las familias, de fomento del empleo, financieras y presupuestarias y de modernización de la economía. Las principales medidas de fomento de empleo del Plan E y del RD-Ley 2/2009 vienen recogidas en el Cuadro nº 10 .

3. IDENTIFICACIÓN DE LOS DIFERENTES ACTORES DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA[1]

3.1. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE LA ECONOMÍA SOCIAL

El Informe sobre "La Economía Social en la Unión Europea" establece la siguiente definición de Economía Social:

> *Conjunto de empresas privadas organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión, creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando y en las que la eventual distribución entre los socios de beneficios o excedentes así como la toma de decisiones, no están ligados directamente con el capital o cotizaciones aportados por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos. La Economía Social también agrupa a aquellas entidades privadas organizadas formalmente con autonomía de decisión y libertad de adhesión que producen servicios de no mercado a favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden ser apropiados por los agentes económicos que las crean, controlan o financian.*

1. Capítulo elaborado tomando como base el informe *La Economía Social en la Unión Europea* realizado para el Comité Económico y Social Europeo por José Luís Monzón y Rafael Chaves.

Cuadro nº 10
Medidas de empleo contenidas en el plan e y en el R.D.-Ley 2/2009

PLAN E		
Medida	**Millones euros**	**Norma**
- Plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral	201	R.D-Ley 5/2008 de 21 abril de Medidas impulso actividad económica
- Bonificaciones de 1500 euros para la contratación de desempleados con cargas familiares	82,5	R.D. 1975/2008 de 28 noviembre sobre Medidas Urgentes a adoptar en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda.
- Incremento del porcentaje de capitalización del 40 al 60 por 100 de las prestaciones por desempleo para aumentar posibilidades de conversión en trabajadores autónomos de los trabajadores desempleados.	81,2	
- Reorganizar y adecuar las políticas activas de empelo "Plan de Empleo 2009 en Trabajos de Utilidad Social"	1.106	
- Continuar trabajos de mejora del Servicio Público de Empleo		
- Fondo de inversión pública en el ámbito local	8.000	R.D.-Ley 9/2008, de 28 noviembre de creación Fondo Estatal de Inversión Local y Fondo para dinamizar la economía y el empleo
Medidas de apoyo a sectores estratégicos	3.000	

RD-LEY 2/2009 DE 6 DE MARZO PARA MANTENIMIENTO Y FOMENTO DEL EMPLEO		
Política de empleo	**Medidas**	**Objetivo**
I. Mantenimiento del empleo	Bonificación de un 50% en la cotización empresarial a la Seguridad Social para suspensión de contrato o reducción temporal de jornada	Favorecer la regulación temporal del empleo en lugar de la extinción de contratos.
	Modificación de la regulación del convenio especial de la Seguridad Social a suscribir en determinados expedientes de regulación de empleo.	Fomentar la actividad de los trabajadores incluidos en expedientes de regulación de empleo sin que pierdan los beneficios del mismo
II. Protección de los desempleados	Reposición del derecho a la prestación por desempleo de nivel contributivo a los trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo.	Mejorar la protección social de los trabajadores y favorecer el mantenimiento de los contratos de trabajo a través de expedientes de regulación temporales.
III. Fomento del empleo	Bonificaciones de un 100% en la cotización empresarial a la Seguridad Social por contratación indefinida de beneficiarios de prestación o subsidio por desempleo	Impulso de contratación indefinida
	Impulso a la contratación a tiempo parcial, con aumento en las bonificaciones de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social	Impulso de la contratación a tiempo parcial
Otras	Eliminación del periodo de espera para acceder al subsidio por desempleo	

Fuente: Plan Español para el estimulo de la economía y RD-Ley 2/2009 de 6 de marzo.

Esta definición, configura dos grandes subsectores de la Economía Social: a) el subsector de mercado o típicamente empresarial y b) el subsector de productores no de mercado. Clasificación, esta última, que es muy útil para la elaboración de estadísticas fiables y la realización de análisis de la actividad económica, de conformidad con los sistemas de contabilidad nacional actualmente en vigor Todo ello sin perjuicio de que, desde una perspectiva socio-económica, es evidente la permeabilidad entre ambos subsectores y los estrechos vínculos existentes en la Economía Social entre el mercado y el no mercado, que se derivan de una característica común a todas sus organizaciones, a saber, que *son entidades de personas que desarrollan una actividad con el objetivo prioritario de satisfacer necesidades de personas, antes que de retribuir a inversores capitalistas*.

De acuerdo con la definición anteriormente establecida las *características comunes* a los dos subsectores de la Economía Social son las siguientes:

1) Son privadas, es decir, no forman parte del sector público ni están controladas por el mismo;
2) Organizadas formalmente, esto es, habitualmente están dotadas de personalidad jurídica propia;
3) Con autonomía de decisión, lo que quiere decir que tienen plena capacidad para elegir y cesar a sus órganos de gobierno, para controlar y organizar todas sus actividades;
4) Con libertad de adhesión, o sea, que no son de afiliación obligatoria;
5) La eventual distribución de beneficios o excedentes entre los socios usuarios, si se produce, no es en proporción al capital o a las cotizaciones aportadas por los mismos, sino de acuerdo con la actividad que estos realizan con la entidad;
6) Ejercen una actividad económica en sí misma considerada, para satisfacer necesidades de personas, hogares o familias; por eso se dice que las organizaciones de Economía Social *son entidades de personas, no de capitales*. Trabajan con capital y otros recursos no monetarios, *no para el capital*.
7) Son organizaciones democráticas. A excepción de algunas entidades voluntarias productoras de servicios de no mercado en favor de las familias, en el proceso de toma de decisiones de las organizaciones de primer grado de la Economía Social se aplica el principio de "una persona, un voto", independientemente del capital o cotizaciones aportadas por los socios. Las entidades de otros grados están también organizadas de forma democrática. Los socios controlan mayoritaria o exclusivamente el poder de decisión de la organización.

Una característica muy importante de las organizaciones de la Economía Social, muy enraizada en su historia, es su carácter democrático, de manera que, en el proceso de toma de decisiones, se aplica el principio de "una persona, un voto". Sin embargo, en la definición de trabajo de Economía Social aquí establecida, también se acepta la inclusión en la misma de aquellas entidades voluntarias no lucrativas que *sean productoras de*

servicios no de mercado en favor de las familias, aún cuando no posean una estructura democrática, permitiendo incluir, de este modo, en la Economía Social a entidades muy relevantes del *Tercer Sector de acción social* que *producen bienes sociales o preferentes* de indudable utilidad social.

3.2. EL SUBSECTOR DE MERCADO DE LA ECONOMÍA SOCIAL

El subsector de mercado de la Economía Social está constituido, fundamentalmente, por cooperativas y mutuas, grupos empresariales controlados por cooperativas, mutuas y entidades de la Economía Social, otras empresas similares y ciertas instituciones sin fines de lucro al servicio de las empresas de la Economía Social.

Junto a las características comunes a todas las entidades de la Economía Social, la definición que se ha establecido en el epígrafe anterior subraya tres características esenciales de los productores de mercado de la Economía Social:

a) se crean para satisfacer las necesidades de sus socios, mediante la aplicación del principio de self-help, es decir, son empresas en las que habitualmente se da la doble condición de socio y usuario de la actividad.

El objetivo central de estas empresas es satisfacer y resolver las necesidades de sus socios, que son fundamentalmente personas o familias.

En las cooperativas y mutuas, habitualmente, aunque no siempre, se da la doble condición de socio y usuario de la actividad. El principio de self-help es un principio histórico del cooperativismo y del mutualismo. El objetivo principal de estas empresas es desarrollar una actividad, cooperativizada o mutualista, que permita resolver las necesidades de sus socios típicos, socios coperativistas o socios mutualistas, que son principalmente personas, hogares o familias.

La actividad cooperativizada o mutualista es la que determina la relación entre el socio usuario y la empresa de la Economía Social. En una cooperativa de trabajo asociado, la actividad cooperativizada es el empleo de los socios; en una cooperativa de viviendas facilitar viviendas para el socio; en una cooperativa agraria la comercialización en el mercado de los productos elaborados por los socios; en una mutua, la actividad mutualista es el seguro de los socios, etc.

Naturalmente, el desarrollo de la actividad cooperativizada o mutualista al servicio de los socios requiere la ejecución de una actividad instrumental en el mercado con terceros no socios (por ejemplo, una empresa de trabajo asociado vende en el mercado los bienes y servicios que elabora –actividad instrumental- para crear o mantener empleo para sus socios –actividad cooperativizada-).

En el caso de las mutuas, existe una indisoluble e inseparable relación entre la cualidad del mutualista (socio) y la del asegurado (destinatario de la actividad de la mutua).

En el caso de las cooperativas, la relación de socio y la de usuario es habitual, pero no se da siempre de forma imprescindible. Pueden existir ciertas clases de "socios auxiliares" no usuarios de la actividad cooperativizada que colaboran con la empresa. Por ejemplo, inversores capitalistas o antiguos socios usuarios que han causado baja por razones lógicas y justificadas (socios jubilados y otros) o incluso puede ser socio colaborador de la empresa alguna entidad de carácter público. Siempre que se verifiquen las características de las empresas de Economía Social establecidas en la definición de trabajo, entre ellas el control democrático por los socios usuarios, las empresas que integren a estas distintas clases de socios colaboradores no usuarios formarán parte de la Economía Social.

También pueden existir otras empresas de Economía Social, como es el caso de las *empresas sociales,* en las que algunos de sus miembros participen de sus objetivos sin ostentar la condición de socio permanente en sentido estricto existiendo, no obstante, una relación de asociación transitoria. Incluso pueden incorporar ciertas actividades de voluntariado. Sin embargo, lo relevante y habitual es que en estas empresas siempre exista una relación de reciprocidad, un vínculo estable entre la empresa y quienes con una cierta continuidad participan en su actividad compartiendo sus riesgos y ofreciendo como miembros de la misma alguna contraprestación.

Los beneficiarios de la actividad de las empresas de la Economía Social son también protagonistas en dichas empresas, que constituyen iniciativas de solidaridad recíproca promovidas por grupos de ciudadanos para satisfacer sus necesidades a través del mercado.

Lo anterior no impide que las empresas de Economía Social desarrollen acciones de solidaridad con entornos sociales mucho más amplios y que trascienden de su base societaria. En el caso de las cooperativas, sus reglas históricas de funcionamiento las han convertido en pioneras de la aplicación del principio de responsabilidad social de las empresas o responsabilidad corporativa, ya que dichas reglas estimulan y fomentan mecanismos de solidaridad (principio de educación y acción social, principio de "puerta abierta", creación de un patrimonio irrepartible entre los socios, etc.) Sin embargo, todo ello no desvirtúa la base mutual de los productores de mercado de la Economía Social, que compiten en el mercado, se financian principalmente a través del mismo y desarrollan actividades de riesgo de cuyo resultado depende, en última instancia, la prestación de servicios a los socios.

b) Las empresas típicas de la Economía Social son productores de mercado, lo que significa que son empresas cuya producción se destina principalmente a la venta en el mercado a precios económicamente significativos. El SEC-1995 considera que las cooperativas, mutuas y mutualidades, otras empresas similares, sociedades holding de las anteriores e instituciones sin fines de lucro al servicio de las anteriores son productores de mercado.

c) Pueden distribuir beneficios o excedentes entre los socios usuarios, pero no en proporción al capital o a las cotizaciones aportadas por los mismos, sino de acuerdo con la actividad que éstos realizan con la entidad.

El hecho de que puedan distribuirse beneficios o excedentes entre los socios no significa que se haga siempre. Existen muchos casos en los que las cooperativas y mutuas, por norma o costumbre, no distribuyen beneficios o excedentes entre sus socios. Aquí sólo se quiere subrayar que el principio de no distribución de beneficios entre los socios no constituye una característica esencial de las empresas de la Economía Social.

Aunque la organización democrática es una característica común a todas las entidades de la Economía Social, pueden existir ciertas entidades voluntarias no lucrativas que producen servicios no de mercado en favor de las familias, que forman parte de la Economía Social y no poseen una estructura democrática, como se comprobará más adelante.

Sin embargo, el criterio democrático se considera imprescindible para que un productor de mercado sea considerado de la Economía Social. Las empresas de la Economía Social se caracterizan porque en ellas las decisiones se toman democráticamente entre los socios, sin que la propiedad del capital social determine el control de los procesos de toma de decisiones. Con frecuencia, el principio "una persona, un voto" puede verse matizado en muchas cooperativas y mutuas, permitiéndose una cierta ponderación de los votos para reflejar la participación de cada socio en la actividad. También puede ocurrir que en los grupos empresariales constituidos por diferentes empresas de la Economía Social, se ponderen los votos, no sólo para reflejar diferentes niveles de actividad de las empresas participantes en el grupo, sino para reconocer las diferencias entre dichas empresas desde la perspectiva del número de socios de base que las conforman. Otros grupos empresariales pueden ser creados y controlados por entidades de la Economía Social para el mejor desarrollo de sus objetivos al servicio de sus socios, siendo las entidades matrices quienes controlan los procesos de decisión.

En algunos países, determinadas empresas de la Economía Social adoptan la forma de sociedad anónima o de responsabilidad limitada y han sido creadas por trabajadores con el propósito de crear o mantener su empleo. Estas empresas podrán ser consideradas también organizaciones democráticas con procesos de decisión democráticos siempre y cuando en ellas la mayoría del capital social sea propiedad de los socios trabajadores y esté repartido entre los mismos de forma igualitaria.

Otras empresas de la Economía Social que también adoptan formas jurídicas distintas de la cooperativa, se han creado para favorecer procesos de inserción social por el trabajo y otros fines de utilidad social. En dichas empresas también se desarrollan procesos participativos en la toma de decisiones que, en ningún caso, se basan en la propiedad del capital.

De conformidad con lo anterior, los diferentes grupos de agentes integrados en el subsector de mercado o empresarial de la Economía Social en la Unión Europea son los que a continuación se detallan:

A. Las Cooperativas

Las cooperativas están sometidas a muy diferentes y variados ordenamientos jurídicos pudiendo ser consideradas, según los países, como sociedades mercantiles, sociedades específicas, asociaciones civiles o entidades de difícil catalogación. Incluso puede existir una total carencia de regulación legal de las mismas, obligándose éstas a acogerse a las normas que regulan con carácter general las sociedades, normalmente las sociedades mercantiles. En estos casos, son los socios de la cooperativa quienes incorporan en los estatutos sociales las reglas de funcionamiento que permiten identificar como "cooperativa" a una sociedad.

En cuanto a las actividades desarrolladas por las cooperativas, éstas se encuentran presentes tanto en el sector de sociedades no financieras como financieras y, prácticamente, en todas las ramas de actividad.

En general, puede afirmarse que la gran mayoría de cooperativas poseen un núcleo identitario común basado en el origen histórico del cooperativismo y en la aceptación, con diferentes niveles de intensidad, de los principios de funcionamiento recogidos en el *Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea*.

Estos principios de funcionamiento respetan todas y cada una de las características de las empresas de Economía Social por lo que *las cooperativas constituyen el primer gran agente empresarial de la Economía Social.* Las cooperativas son organizaciones de autoayuda promovidas por ciudadanos (son de carácter privado y no forman parte del sector público), organizadas formalmente, con autonomía de decisión, y que para satisfacer las necesidades de sus miembros o el desarrollo de sus actividades actúan en el mercado, del que obtienen su principal fuente de financiación. Están organizadas democráticamente y sus beneficios no se distribuyen en proporción al capital social aportado por los socios. El SEC-1995 considera a las cooperativas como unidades institucionales productoras de mercado.

B. Las Mutuas y Mutualidades

Igual que las cooperativas, las mutuas y mutualidades están sometidas a estatutos jurídicos muy diversos. En razón de su actividad principal y clases de riesgos asegurados existen dos grandes clases de mutuas. En un grupo se incluyen las mutuas de salud y de previsión social, cuyo campo de actividad está constituido principalmente por la gestión del riesgo sanitario y social de las personas físicas. En un segundo grupo se encuentran las

mutuas de seguros, cuya actividad principal se centra, habitualmente, en el seguro de bienes (automóvil, incendio, responsabilidad civil, etc.) aunque también pueden cubrir ámbitos relacionados con los seguros de vida.

El concepto de mutua que utiliza la Comisión Europea es el siguiente: una asociación autónoma compuesta por personas físicas o morales que se han agrupado de forma voluntaria con la perspectiva, esencialmente, de satisfacer necesidades comunes en los sectores del seguro (vida y no vida), de la previsión de la salud y de los bancos, y cuyas actividades están sometidas a la competencia. Se administra en virtud de un principio de solidaridad entre los miembros que participan en el gobierno de la empresa y obedece a los principios de ausencia de acciones, libertad de adhesión, fines no exclusivamente lucrativos, solidaridad, democracia y autonomía de gestión.

Estos principios de funcionamiento, muy similares a los de las cooperativas, también respetan todas las características de las empresas de Economía Social que ya se han señalado, de tal modo que *las mutuas y mutualidades constituyen el segundo gran agente empresarial de la Economía Social.*

Sin embargo, el Manual de Cuentas Satélite de la Economía Social de la Comisión Europea excluye del ámbito empresarial de la Economía Social a las mutuas gestoras de los sistemas de seguridad social y, en general, a las mutuas de afiliación obligatoria y las controladas por empresas no pertenecientes a la Economía Social.

C. Grupos empresariales de la Economía Social

El Manual de la Comisión ya mencionado también considera como agentes de mercado de la Economía Social a determinados grupos empresariales. Para dicho Manual, cuando una empresa, coalición de empresas o cualquier otra entidad de la Economía Social constituyan y controlen un grupo empresarial para el mejor desarrollo de sus objetivos al servicio de los socios de base, se estará en presencia de un grupo de la Economía Social, independientemente de la forma jurídica que éste adopte. En la Unión Europea se encuentran grupos que desarrollan actividades agroalimentarias, industriales, de distribución comercial, de servicios sociales y otros. También existen grupos bancarios y mutualistas de la Economía Social. Todos ellos constituidos con diferentes fórmulas jurídicas.

D. Otras empresas de la Economía Social

El Manual de la Comisión también incluye entre los agentes de mercado de la Economía Social a un amplio abanico de empresas con fórmulas jurídicas distintas a las cooperativas y las mutuas, cuyos principios de funcionamiento se ajustan, básicamente, a la definición que aquí se ha establecido de "empresas (productores de mercado) de Economía Social".

Entre las empresas no financieras el Manual cita diversas entidades, como las empresas de inserción y otras de finalidad social que se desenvuelven en el mercado y adoptan diversos estatutos jurídicos, en muchos casos cooperativas y, en otros, sociedades mercantiles o similares. En general son conocidas con el nombre de *empresas sociales* que desarrollan una actividad continua de producción de bienes y/o servicios, con un alto grado de autonomía, nivel significativo de riesgo económico, existencia de trabajo remunerado y una orientación de mercado, que significa que una parte importante del ingreso de la organización se deriva del mercado (servicios vendidos directamente a los usuarios) o de transacciones contractuales con autoridades públicas. Junto a lo anterior cabe destacar que se trata de empresas privadas promovidas por grupos de ciudadanos, con participación directa de las personas afectadas por la actividad, un poder de decisión que no se basa en la propiedad del capital, un reparto limitado de excedentes y beneficios y un propósito explícito de beneficiar a la comunidad.

Es decir, las empresas sociales son sociedades no financieras que, independientemente de su estatuto jurídico, poseen las características de las empresas de Economía Social que aquí se han señalado.

También pueden encontrarse en algunos países determinadas sociedades no financieras constituidas con el objetivo de crear o mantener empleo estable para sus socios, y en las que la mayoría del capital social es propiedad de los trabajadores, que controlan los órganos directivos de la empresa, organizada de forma autogestionada. Estas empresas adoptan con frecuencia la forma de sociedades anónimas o de responsabilidad limitada en las que, sin embargo, el capital social de los trabajadores está repartido de forma igualitaria entre los mismos por lo que, de hecho, se caracterizan por la existencia de procesos de decisión democráticos y un reparto equitativo de los beneficios. El caso más conocido de este tipo de empresas está constituido por las *sociedades laborales* españolas.

> *Las sociedades no financieras controladas mayoritariamente por trabajadores con procesos democráticos de decisión y distribución equitativa de sus beneficios también deben incluirse en el subsector de mercado de la Economía Social.*

Por último, entre las instituciones financieras, pueden encontrarse en algunos países sociedades de ahorro y crédito y cajas de ahorro que se ajustan, en sus aspectos esenciales, a la definición de "empresas de Economía Social" que aquí se ha formulado.

E. Instituciones sin fines de lucro al servicio de entidades de la Economía Social

Las únicas instituciones sin fines de lucro que se consideran en este apartado son aquellas que están al servicio de las empresas de Economía Social. Estas entidades se financian por medio de cuotas o suscripciones del grupo de empresas de que se trate y son consideradas como pagos por los servicios prestados, es decir, como ventas. En consecuencia, estas instituciones sin fines de lucro son productoras de mercado y se clasifi-

can en el sector "sociedades no financieras" si están al servicio de cooperativas o empresas similares de la Economía Social de este sector, o en el sector "instituciones financieras" si están al servicio de cooperativas de crédito, mutuas u otras entidades financieras de la Economía Social.

3.3. EL SUBSECTOR NO DE MERCADO DE LA ECONOMÍA SOCIAL

Este subsector está constituido, muy mayoritariamente, por asociaciones y fundaciones, aunque también pueden encontrarse entidades con otra forma jurídica. Está formado por todas aquellas entidades de la Economía Social que, según los criterios establecidos por la contabilidad nacional, son productores no de mercado, es decir, aquellos cuya producción se suministra mayoritariamente de forma gratuita o a precios económicamente no significativos.

Como ya se ha señalado, se trata de *entidades privadas organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión que producen servicios de no mercado en favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden ser apropiados por los agentes que las crean, controlan o financian*. Es decir, se trata de entidades no lucrativas en sentido estricto, que aplican el principio de no distribución de beneficios (PNDB) y en las que, como en todas las entidades de la Economía Social, los individuos son los verdaderos beneficiarios de los servicios producidos.

En la contabilidad nacional existe un sector institucional, diferenciado del resto de sectores y que se denomina "Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares". Dicho sector es definido por el SEC-1995 como el que está formado por las instituciones sin fines de lucro dotadas de personalidad jurídica que sirven a los hogares y que son otros productores no de mercado privados. Sus recursos principales, distintos de los derivados de ventas ocasionales, proceden de contribuciones voluntarias en efectivo o en especie efectuadas por los hogares en su calidad de consumidores, de pagos de las administraciones públicas y de rentas de la propiedad (SEC-1995, 2.87).

En el sector ISFLSH se incluye una variada gama de entidades, en su mayoría asociaciones, que desarrollan actividades no de mercado para sus socios (entidades de carácter mutualista) o para grupos de ciudadanos no socios (entidades de interés general). La mayoría de estas entidades tienen un funcionamiento democrático y reúnen las características propias de la Economía Social. Se trata de asociaciones de beneficencia, de ayuda y de asistencia, de sindicatos, asociaciones profesionales o científicas, asociaciones de consumidores, partidos políticos, iglesias o asociaciones religiosas y clubs sociales, culturales, recreativos o deportivos.

Como se ha indicado en el anterior epígrafe, pueden existir determinadas entidades voluntarias no lucrativas productoras de servicios de no mercado en favor de las familias que, sin poseer una estructura democrática, están incluidas en la Economía Social bajo la deno-

minación de *Tercer Sector de acción social*, debido a que los servicios que suministran gratuitamente son *bienes sociales o preferentes* de indudable utilidad social.

Las ISFLSH que carecen de personalidad jurídica o que tienen poca importancia están incluidas por el SEC-1995 en el sector Hogares (S14) (SEC-1995, 2.76) y forman parte también de la Economía Social.

Por último, pueden existir otras instituciones sin fines de lucro (ISFL) de carácter privado que están financiadas por sociedades no financieras o instituciones financieras y que producen servicios culturales, recreativos, sociales, etc. que se suministran gratuitamente a los individuos. Estos operadores económicos son considerados en el presente Informe como parte del subsector de no mercado de la Economía Social, siempre y cuando verifiquen los requisitos establecidos en la definición.

Sin embargo, quedan excluidos de este grupo las ISFL que son productores de mercado dedicados a producir bienes y servicios no financieros, a la intermediación financiera o a actividades auxiliares de la intermediación financiera, así como las asociaciones empresariales financiadas por medio de cuotas voluntarias de carácter parafiscal aportadas por sociedades no financieras o instituciones financieras a cambio de los servicios suministrados por los mismos.

4. PERFILES RELEVANTES DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN ESPAÑA Y SU CONTRIBUCIÓN AL EMPLEO

4.1. LOS PRINCIPALES ACTORES DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN ESPAÑA

La Economía Social española constituye uno de los grandes sectores institucionales de nuestra economía, con más de 1.100.000 puestos de trabajo directos (sin contar a los pequeños empresarios individuales encuadrados en estructuras empresariales de la Economía Social) y una contribución al PIB de entre el 4% y el 6%, según las diferentes metodologías empleadas.

En los anteriores datos no están contabilizados los que corresponden a empresas mercantiles controladas por agentes de la Economía Social y que, en muchos casos, son potentes grupos empresariales. Tampoco se han incluido las sociedades agrarias de transformación, cofradías de pescadores y cajas de ahorros así como otras sociedades mercantiles cuyo funcionamiento se inspira en los principios de la Economía Social. Estos operadores económicos forman parte de la Economía Social, según los criterios establecidos por la Comisión Europea y el Comité Económico y Social Europeo.

De haberse incluido estos agentes, los empleos directos generados por la Economía Social se aproximarían al millón y medio. El impacto de la Economía Social en el empleo es mucho mayor que el señalado se si considera que de las 819.000 personas ocupadas en el sector agrario en 2008, el 75% se benefician en sus empleos de forma decisiva del apoyo de las estructuras empresariales cooperativas en las actividades de transformación, comercialización y aprovisionamiento.

Por el contrario, en los datos que se exponen a continuación están incluidos algunos, muy poco significativos, que no deberían contabilizarse en la Economía Social. Se trata de los relativos a algunos Centros Especiales de Empleo de titularidad pública, o bajo forma mercantil lucrativa no perteneciente a la Economía Social. También es el caso de un reducido grupo de asociaciones y fundaciones controladas por las Administraciones Públicas, o de asociaciones controladas por empresas no pertenecientes a la Economía Social. En todo caso, puede afirmarse que *la Economía Social es decisiva para el mantenimiento de más de 2 millones de empleos en España, algo más del 10% de la población ocupada total.*

Los operadores económicos que integran la Economía Social están integrados principalmente en tres de los cinco grandes sectores institucionales que configuran la economía nacional: el sector de *sociedades no financieras*, el de *sociedades financieras* y el de *instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares* (ISFLSH). También pueden encontrarse algunas ISFLSH sin personalidad jurídica o de escasa importancia incluidas en el sector *Hogares*. En el Cuadro nº 11 se clasifican dichos agentes con criterios de Contabilidad Nacional.

4.2. PERFILES CUANTITATIVOS DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN ESPAÑA

Las principales magnitudes disponibles de la Economía Social española vienen recogidas en el Cuadro nº 12, la mayoría de ellas referidas a 31/12/2008, con excepción de las empresas de inserción (31/12/2006) y de las mutualidades (31/12/2007). Los datos de socios y ventas disponibles de todas las entidades corresponden al 31/12/2007.

Respecto al alcance y limitaciones de las magnitudes ofrecidas cabe destacar:

a) Están excluidos los datos de empresas mercantiles controladas por la Economía Social, sociedades agrarias de transformación, cajas de ahorros y otras empresas mercantiles de la Economía Social.
b) Aunque los datos de cooperativas y sociedades labores están contrastados con diversas fuentes informativas y debe atribuírseles una razonable fiabilidad, no puede descartarse una corrección de los mismos, una vez que haya concluido la explotación estadística de las amplias encuestas nacionales a que han sido sometidas en el 2º

Cuadro nº 11
Los actores de la Economía Social española clasificados por sectores institucionales

Sector institucional		Organizaciones microeconómicas de la Economía Social española
Productores de mercado	- Sociedades no financieras	- Cooperativas (Cooperativas de trabajo asociado, de consumidores, agrarias, enseñanza, mar, transportes, viviendas, sociales, sanitarias, etc.) - Sociedades laborales - Empresas sociales (empresas de inserción, centros especiales de empleo) - Sociedades Agrarias de Transformación - Cofradías de Pescadores - Empresas mercantiles no financieras controladas por la Economía Social - Otros productores de mercado privados (algunas asociaciones, fundaciones y sociedades mercantiles)
	Sociedades financieras	- Cooperativas de Crédito (Cajas Rurales y Cajas Laborales y Populares) - Secciones de Crédito de las Cooperativas - Cajas de Ahorros - Mutuas de Seguros. - Mutualidades de Previsión Social Cooperativas de Seguros
Productores de no mercado	Instituciones Sin Fines de Lucro al Servicio de los Hogares (ISFLSH) (producción de servicios no destinados a la venta)	- Asociaciones, - Fundaciones, - Otras instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares

semestre de 2009 por el Observatorio Español de la Economía Social del CIRIEC-España. Además, todavía no se disponen de significativos datos de estas entidades relacionados con su valor añadido y otras magnitudes.

c) Los datos de asociaciones y fundaciones presentan importantes lagunas informativas en aspectos tan relevantes como número de socios, ventas y otras magnitudes macroeconómicas. También debe resaltarse la provisionalidad de las cifras ofrecidas en materia de empleo asalariado, que tienen mayor margen de error que las correspondientes a cooperativas y sociedades laborales, aunque también están contratadas con diversas fuentes informativas, entre ellas las encuestas nacionales realizadas por el CIRIEC-España a asociaciones y fundaciones con fecha de cierre a 31/12/2005.

Las cooperativas constituyen la columna vertebral del sector de mercado de la Economía Social. Con cerca de 25.000 empresas promovidas por más de 7,5 millones de ciudadanos y 370.000 puestos de trabajo directos, están presentes en prácticamente todas las ramas de actividad económica. *Las cooperativas agrarias y agroalimentarias* se han configurado como un elemento clave para el desarrollo del sector agroalimentario, con más de un millón de socios, 4.000 entidades, 75.000 empleos, grupos empresariales líderes en sus respectivos productos, el 30% de la producción final agraria y 18.000 millones de euros en ventas. *Las cooperativas de trabajo asociado* superan las 17.600 entidades si se contabilizan las de enseñanza, transportes y mar que utilizan esta forma societaria. En total, más de 173.000 empleos directos en todas las ramas de actividad económica y un volumen de facturación de 18.000 millones de euros. *Las cooperativas de consumidores y usuarios,* con 12.500 millones de euros de facturación, 2,7 millones de socios consumidores y 66.000 empleos desempeñan un relevante papel en la distribución comercial. Por su parte, *las cooperativas de crédito* con 81 entidades, integran a 2 millones de socios y desarrollan operaciones crediticias por valor de 95.000 millones de euros.

Por su parte, más de 1,5 millones de personas se benefician de alojamiento en *las cooperativas de viviendas*. Algo más de un millar de dichas cooperativas se encuentran económicamente activas y registradas como contribuyentes en la Agencia Tributaria.

Las sociedades laborales dan empleo directo a más de 100.000 personas en casi 18.000 empresas, facturando cerca de 14.000 millones de euros.

Las empresas sociales, integradas principalmente por centros especiales de empleo y empresas de inserción alcanzan la cifra de 2.000 dando empleo directo a más de 70.000 personas.

Las mutualidades de previsión social, agrupan sus 410 entidades a casi 2,5 millones de mutualistas que satisfacen 2.500 millones de euros en primas.

Por último, *las asociaciones y fundaciones* en número superior a las 150.000 dan empleo asalariado a más de 600.000 personas. Entre estas entidades destacan las denominadas *organizaciones no lucrativas de acción social,* cuyas casi 34.000 entidades proporcionan empleo asalariado a 438.000 personas.

Cuadro nº 12. Magnitudes de la Economía Social en España 2007-2008[2]

Clase de entidad / Magnitudes	Nº de entidades	Nº de socios	Empleos directos	Ventas (millones de euros)	Observaciones
Cooperativas	**24.779**	**7.634.562**	**369.794**	**151.963**	
- Cooperativas agrarias	3.996	1.160.337	74.184	17.654	
- Explotación comunitaria Tierra	450	3.000	2.265	187	
- Cooperativas de Trabajo Asociado(1)	17.020	107.418	145.160	17.160	
- Cooperativas de Consumidores y Usuarios	322	2.722.950	65.846	12.478	
- Cooperativas de Enseñanza(2)	602	64.341	24.466	597	
- Cooperativas del Mar(2)	200	2.500	12.500	ND	
- Cooperativas Transportes(2)	377	2.523	9.682	887	
- Cooperativas Servicios	401	46.103	9.109	6.255	
- Cooperativas Vivienda	1.038	1.517.316	3.152	1.122	
- Cooperativas de Crédito	81	2.008.074	20.940	94.903	Créditos a clientes
- Otras Cooperativas	292	ND	2.490	720	
Sociedades laborales	**17.650**	**90.006**	**101.331**	**13.875**	
Empresas sociales	**1.987**	**ND**	**77.714**	**ND**	
- Centros Especiales de Empleo	1.775	ND	73.474	ND	
- Empresas de Inserción	212	ND	4.240	143	
Mutualidades previsión social	**410**	**2.400.000**	**1.390**	**2.479**	
Asociaciones y fundaciones	**155.365**	**ND**	**603.230**	**ND**	ND: No disponible
- Organiz. no lucrativas de acción social	33.634	ND	438.000	ND	
- Otras Asociaciones y Fundaciones	121.731	ND	165.230	ND	
Total	**200.191**	**9.618.397**	**1.095.587**		

Fuente: Observatorio Español de la Economía Social. Elaboración propia a partir de datos ofrecidos por: D.G. de Economía Social, Trabajo Autónomo y R.S.E./Agencia Tributaria/ Ministerio de Fomento / CEPES / Unión Nacional de Cooperativas de Crédito / Bases de datos del Observatorio Español de la Economía Social / Servicio Público de Empleo Estatal.
(1) Excluidas las de trabajo asociado de enseñanza, mar y transportes (2) Incluidas las de trabajo asociado.

2. Excluidas las empresas mercantiles controladas por la Economía Social, sociedades agrarias de transformación, cajas de ahorros y otras sociedades mercantiles de la Economía Social. Datos de número de entidades y empleos directos referidos a 31/12/2008, excepto para empresas de inserción (31/12/2006) y mutualidades (31/12/2007).

5. POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL[3]

5.1. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS RESPONSABLES EN MATERIA DE ECONOMÍA SOCIAL

En España las políticas públicas dirigidas específicamente a la Economía Social han sido establecidas desde el Estado y los gobiernos de las Comunidades Autónomas principalmente desde sus administraciones con competencia en materia de Trabajo y de Asuntos Sociales, es decir, respectivamente, el Ministerio de Trabajo e Inmigración y las Consejerías autonómicas de Trabajo y de Bienestar Social.

En España, tanto a nivel estatal como a nivel autonómico se carece de un Ministerio/Consejería o de un *órgano interministerial especializado* mayoritariamente en materia de Economía Social, como sí sucede en otros países (como Francia cuyo gobierno integra un Ministerio de la Juventud, del deporte y de la vida asociativa así como una Delegación interministerial sobre Innovación Social y Economía Social, o Bélgica, cuyo gobierno dispone de una Secretaría de Estado sobre Desarrollo Sostenible y Economía Social) o como existió a nivel estatal durante parte de la década de los años noventa con el INFES, Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social.

Sin embargo, varias administraciones públicas estatales y autonómicas disponen de Direcciones Generales con referencia explícita a la Economía Social o al Cooperativismo, caso de la Dirección General de la Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la Responsalidad Social de la Empresa del Gobierno de España y de otros gobiernos autonómicos como el de Castilla León, Comunidad Valenciana o de Andalucía.

5.2. POLÍTICAS ESTATALES DIRIGIDAS AL SECTOR DE MERCADO DE LA ECONOMÍA SOCIAL

El núcleo principal de dispositivos públicos dirigidos específicamente a la Economía Social emana del nivel central de gobierno. Su activación data de la década de los años ochenta. Los reducidos cambios en esta batería de medidas revelan un elevado grado de inercia institucional hacia este sector. Este abanico de medidas constituye, además, la única *Política Común de Economía Social en la España de las autonomías*, con capacidad de vertebración, coordinación y de establecer un principio de equidad entre regiones. Es

3. El presente epígrafe se corresponde con el texto publicado en el capítulo IV del *Informe para la elaboración de una ley de fomento de la Economía Social en España,* elaborado por los profesores Rafael Calvo Ortega y Rafael Chaves Ávila.

importante señalar que dos gobiernos autonómicos permanecen al margen de este sistema, en razón a su particular sistema fiscal y hacendístico: la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral de Navarra.

A dicho elenco de medidas los gobiernos autonómicos, con cargo a sus propios recursos y en función de sus respectivas apuestas políticas por la Economía Social como pilar del desarrollo de su territorio, adicionan, en general, otros dispositivos.

El *doble nivel de medidas* en este ámbito, estatal y autonómico, ha configurado con el tiempo una realidad dispar en el territorio, con desiguales grados finales de apoyo entre regiones. Tal *mosaico* es aprehensible tanto desde la perspectiva de la política presupuestaria (gasto dirigido específicamente a la Economía Social) como desde la política fiscal (ahorro fiscal específico para las entidades de la Economía Social). Las empresas de Economía Social con capacidad de movilidad espacial encuentran, en este contexto, ciertas *economías de localización*.

A nivel estatal, atendiendo al mandato constitucional de fomento de la Economía Social, explícito en el articulado del texto de la Carta Magna, especialmente en su conocido artículo 129.2, la Administración central ha edificado tres principales dispositivos de apoyo a la Economía Social de mercado:

- Una política fiscal específica favorable,
- Una política presupuestaria específica de apoyo a la Economía Social, y
- Una política de empleo específica, aquella que integra la política activa con la pasiva de empleo.

Política fiscal específica favorable

Las distintas formas institucionales de Economía Social gozan en todo el territorio español de beneficios fiscales, aunque desiguales, conformando un panorama de realidades fiscales muy dispares. Cabe destacar las siguientes:

- Las cooperativas se benefician de la Ley 20/1990 de 19 de diciembre, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas. Esta Ley establece dos niveles de protección, el de las cooperativas protegidas, que gozan, entre otros, de una bonificación del 95% en determinados impuestos locales y de un tipo impositivo reducido del 20% en el Impuesto sobre Sociedades, y el de las cooperativas especialmente protegidas, que disfrutan de una bonificación del 50% en la cuota íntegra en este último impuesto.
- Las entidades asociativas agrarias se benefician de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de explotaciones agrarias, la cual supone, para las cooperativas agrarias, una bonificación del 80% en la cuota íntegra en el Impuesto sobre Sociedades.

- La Ley 4/1997 de sociedades laborales establece, para estas empresas, bonificaciones del 99% e incluso exenciones del 100% en las cuotas del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados en ciertas operaciones.

Política presupuestaria específica: el programa "Desarrollo de la Economía Social"

Este programa hunde sus raíces en las ayudas del Fondo Nacional de Protección al Trabajo y posteriormente en las ayudas destinadas al fomento de las cooperativas y sociedades laborales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Desde la aprobación de la Orden de 29 de diciembre de 1998, el programa "Desarrollo de la Economía Social" constituye una partida presupuestaria objeto de transferencia directa del Estado a las Comunidades Autónomas (excepto el País Vasco y Navarra, que disfrutan de un sistema propio, así como las ayudas directamente gestionadas por el propio Ministerio de Trabajo) que tienen asumidas competencias en materia de gestión –y por tanto de concesión- de dichas ayudas.

Las acciones subvencionables con cargo a dichas partidas presupuestarias son las indicadas en la siguiente tabla:

Contenido-tipo de las ayudas destinadas a apoyo a la creación de empleo en cooperativas y sociedades laborales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Líneas de ayudas	**Conceptos subvencionables**
1. Ayudas y subvenciones para el fomento del empleo en cooperativas y sociedades laborales	- incorporación de desempleados como socios trabajadores o de trabajo - asistencia técnica (principalmente para estudios de viabilidad, auditoria y asesoramiento) - formación, difusión y fomento de la Economía Social vinculadas directamente a la promoción del empleo
2. Apoyo a las inversiones de cooperativas y sociedades laborales	- inversiones en activos fijos - bonificación de intereses

La distribución de estos créditos es establecida anualmente por la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, de acuerdo con el Art. 153 de la Ley General Presupuestaria. A lo largo de cada ejercicio, los anteriores créditos son generalmente incrementados con nuevos ingresos procedentes de la Unión Europea. Estos nuevos ingresos se distribuyen entre las CCAA en función de la cofinanciación del Fondo Social Europeo (caso de las ayudas para el fomento del empleo) y del FEDER (caso de las ayudas a las inversiones) a las acciones ejecutadas por cada una de ellas.

Política de empleo específica, integradora de políticas activas de empleo y políticas pasivas: la capitalización de la prestación por desempleo en un pago único

Una medida de fomento de empleo que, indirectamente contribuye a la creación y desarrollo de cooperativas de trabajo asociado y sociedades laborales es la recogida en el Real Decreto 1044/1985, la cual contempla que los parados con derecho a tres o más meses de prestaciones por desempleo pueden percibir en un pago único el importe total del valor de la prestación por desempleo, con el fin de destinar su cuantía a la realización de una actividad profesional como socio de una Cooperativa de trabajo asociado o de una Sociedad Laboral.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

6.1. CUESTIONES GENERALES

Vistos los datos y con los pies en el duro suelo de una crisis que en España asume la característica nefasta de una destrucción masiva del empleo, parece oportuno hacer algunas reflexiones finales.

Los niveles de desempleo previstos para 2.009 se acercarán al 20 %, con más de 4.000.000 millones de desempleados. Las consecuencias de esta variable tan dura y específica son crudas a todos los niveles: en lo estrictamente humano, en lo social, en la articulación de políticas públicas, crisis empresarial, disminución del consumo, endeudamiento público y privado, aumento de los estados de necesidad social, extensión de la pobreza.

La realidad española arroja, y lo hará con más crudeza en todo 2.009, un resultado verdaderamente difícil en general, y especialmente en materia de empleo, mercado de trabajo y políticas de empleo.

Conviene atender, porque concierne directamente al tema de esta investigación, alguna cuestión que se plantea con respecto a la cuestión laboral precisamente vinculada a la realidad de la crisis que se está padeciendo y que puede situarse en el ámbito de lo diagnosticable.

Son varias las posiciones que se están proponiendo para frenar esta sangría de empleos destruidos. No nos referimos a las posible políticas ó acciones concretas para superar el día a día y solventar el problema de las personas en paro laboral, sino a medidas que se instan para resolver el problema estructural. Un problema que se describe como la generación de desempleo masivo cíclico en el sistema productivo español.

Se hacen propuestas sobre un necesario cambio del modelo productivo y también insistentes exigencias de modificaciones legislativas en materia de contratación laboral. Son las dos líneas-fuerza que imperan y ocupan el debate en estos momentos.

En realidad, las manifestaciones de los responsables políticos, de la Administración, de los sindicatos o de la patronal, no aportan nada relevante en materia de reformulación del modelo productivo, más allá de reubicaciones de sectores empresariales, redimensionamiento industrial o mayores especializaciones en la producción de bienes y servicios dotadas de mayor innovación y valor añadido. Tales propuestas habría que situarlas en el ámbito natural de una evolución razonable de la producción nacional, que si no se ha hecho antes o mejor es por falta de mínima previsión y rigor, especialmente por parte de los responsables empresariales. También quizá en el ámbito de la elaboración de verdaderas políticas en educación e innovación. Son tareas que no deben encuadrarse en supuestas estrategias de cambio de un modelo arruinado, sino en la natural evolución de una sociedad que se moderniza y acomoda a los cambios del mercado y que ciertamente se vienen anunciando año tras año.

Otra cosa es diseñar un verdadero cambio de modelo general que sea asumible, progresivo, sostenible y aceptable por casi todos y que responda con sensatez a las necesidades reales. Nosotros nos acercamos a las propuestas de cambio evolutivo que se vienen planteando hace tiempo por expertos y estudiosos (Stiglitz, por ejemplo, y por citar una referencia solvente), y que de un modo u otro centran su estrategia de posible "nuevo modelo" en el desarrollo y profundización del pluralismo económico.

La apertura del sistema económico hacia distintas formas de entender la empresa, el negocio, la producción, las relaciones laborales, el consumo y el respeto al entorno, facilitaría un cambio del modelo. Un cambio tendente hacia la superación de aquellos graves errores de concepto que han llevado al mundo a la actual situación y a España a un escenario de una gravedad indiscutible y de difícil y lenta corrección.

6.2. SISTEMA PLURAL

En estrictos términos esquemáticos, dicha pluralidad debería, al menos, constituirse sobre tres amplios sectores: el Sector Público, el privado capitalista y la Economía Social. Cada uno con sus dimensiones naturales fruto de su propia evolución, pero configurados como una estructura social e institucional con cierto grado de coherencia.

Sector Público: Se hace preciso reforzar los conceptos y redimensionar la importancia del Estado como agente corrector de las disfunciones del funcionamiento del mercado. Restablecer y afianzar las capacidades de un Sector Público regulador y supervisor. No se trata de refundar políticas estatistas, sino de practicar un keynesianismo del siglo XXI que impida los errores, abusos y efectos de un mercado casi descontrolado. Dicha función del Estado habrá de adquirir protagonismo vigilante con respecto a los sectores espe-

cialmente sistémicos de la Economía: sector financiero, de la energía, sanitario, educacional, de infraestructuras básicas, alimentación …

Un Sector Público que por su articulación institucional garantice a su vez el funcionamiento limpio, controlado y eficaz de la gestión de la propia Administración Pública. Asegurando siempre el control y supervisión general, no privada, de asuntos tales como la seguridad ciudadana, el ejercicio de las libertades y los derechos reconocidas a los ciudadanos y a las empresas; garantizar la democracia efectiva (también en la economía), la lucha leal y sincera contra la corrupción y la generación de confianza social a través de la transparencia y la cooperación con la sociedad y los agentes que la nutren. En definitiva, la consolidación de un Estado eficiente y social con las miras siempre dirigidas hacía el interés general.

Sector Privado Capitalista: Es sin duda el componente mayoritario del actual estado de cosas y su presencia es ineludible. Desde luego también mejorable. Este no es un sector homogéneo, sino que se compone de múltiples operadores guiados esencialmente por la obtención de la ganancia económica para distribuir los excedentes entre los accionistas aportadores del capital. En este amplio mundo los hay muy grandes, grandes, medianos y pequeños agentes (empresas).

La pluralidad del sistema habrá de favorecer el desarrollo de las empresas pero con control y supervisión en cuanto se desenvuelvan en los sectores sistémicos mencionados antes. También habrían de cumplir de modo efectivo con exigencias sociales de responsabilidad, legalidad, transparencia y preocupación por el entorno.

Quizá habrá que profundizar en procedimientos de exigencias de conductas éticas en las políticas empresariales de competitividad, de innovación sostenible, de la práctica de un comercio digno y, sobre todo, un cambio en el tratamiento del factor trabajo.

Sector de Economía Social: Cómo sector entendido en su sentido amplio, esto es incluyendo tanto el subsector de mercado como el de no mercado, se constituye en un polo de utilidad social llamado a complementar e integrar el sistema económico.

Las características propias de la Economía Social la convierten en agente imprescindible que simultáneamente completa lo que el Sector Público y el Capitalista no atienden; introduce un concepto distinto de hacer empresa y de relación entre propiedad y trabajo y resuelve con sensibilidad humana y preocupación social los efectos negativos de un sistema siempre imperfecto.

Al tiempo que complementa, completa y corrige la Economía Social, innova, transforma y aporta una forma distinta y progresista de desarrollo económico. Pero debe seguir luchando por ocupar el espacio institucional que merece y por obtener la trascendencia social suficiente como para situarla en el nuevo escenario.

La acción tendencial hacia el logro de un sistema económico más plural, aquí esbozado de un modo estrictamente indicativo y superficial, facilitaría un cambio en el modelo. Más bien, como mucho y suficiente, la introducción de cambios efectivos sobre la realidad existente e insostenible. Pero hay que ser honestos al plantear estas propuestas de cambio y asumir las limitaciones existentes y lo que solo es realmente posible. Sin duda, otros proyectos más radicales y transformadores ofrecen un final del trayecto más atractivo y deseable. Pero las cosas son las que son y la capacidad real de cambio no puede superar demasiados tramos. Es verdad que las cosas han llegado a un punto de gravedad que exige acciones, pero la dirección de los procesos no esta clara y ahora parece incluso vital volver la vista a antiguas ideas y medidas como las planteadas por Keynes al principio del siglo XX. De todos modos es difícil asumir la falta de propuestas respetables y sólidas, como ha sido difícil asumir un fracaso tan estrepitoso como el que vivimos.

6.3. REFORMA LABORAL

La segunda cuestión que se está planteando de manera insistente en España con respecto a la crisis de empleo es la relativa a la necesidad de una reforma del mercado laboral. En esencia, una reforma de la regulación del empleo y de las relaciones laborales. Este planteamiento surge y se repite insistentemente por las organizaciones representativas de los empresarios y se ha concretado expresamente en dos medidas.

Por un lado, abaratar el despido, esto es, la indemnización que han de cobrar los trabajadores cuando se rompe la relación laboral a instancia del empleador. Por otro, suprimir las autorizaciones y controles administrativos previos en los procesos de regulación colectiva de los empleos, los llamados ERE (Expediente de Regulación de Empleo), procedimiento que permite la suspensión temporal de los empleos, o su rescisión, para grupos de trabajadores ante situaciones de crisis empresarial.

Son dos medidas que se inscriben en lo que se viene definiendo como flexibilización del mercado de trabajo. Objetivo este que es auspiciado también por entidades e instituciones nacionales e internacionales con respecto a España (OCDE, Banco Mundial, Fundo Monetario Internacional, Unión Europea, el propio Banco de España, …).

Pero surge una duda metódica importante con respecto a estas propuestas de flexibilización en momentos de profunda crisis por destrucción masiva de empleos. ¿Tiene lógica pedir mayor facilidad para despedir trabajadores precisamente ahora?

En no muy lejanos tiempos de bonanza económica, España creaba empleo de manera masiva y a mayor ritmo que en los países de nuestro entorno, no siendo un problema la legalidad sobre contratación de trabajadores.

La finalidad última que se pretende con tal flexibilización, o por no andar por las ramas, con la reducción directa de los costes del despido, es difícil de comprender. Se aduce

que con la eliminación ó reducción de tales costos, el empresario podría tener más dinero para invertir. Lo que no está demostrado es que estos excedentes financieros se filtren a la inversión productiva. En los años de crecimiento económico la tasa de ganancia de las empresas ha sido muy alta, siendo el momento preciso de realizar inversiones, de abrir procesos de innovación, de transformar la gestión de las empresas. Sin embargo, no todas las empresas han estado a la altura y ahora proponen hacer lo que antes, en mejores condiciones, no se hizo.

Sin duda hace falta acometer reformas en la legislación laboral, pero deben estar insertas en un planteamiento global de desarrollo diferente, como herramientas de apoyo de un nuevo modelo productivo que camine en sentido contrario a la realidad que está padeciendo.

Una reforma de este tipo tendría que abordar cuestiones como la eliminación de la precariedad en el empleo, cambios en la negociación colectiva, la dualidad del mercado de trabajo y la contratación de jóvenes como prioridad. Las medidas más acuciantes, antes que abaratar los despidos, pueden ser:

- Fomentar la formación de los trabajadores. Tras la crisis, las contrataciones del futuro se basarán en la cualificación. Si no se pone remedio se producirá la paradoja por la que habrá una alta demanda de empleo de alta cualificación de difícil cobertura conviviendo con altas tasas de paro de baja cualificación.
- Reducciones de jornada como medio de flexibilidad interna y con aportaciones compensatorias del Estado.
- Revisar las políticas de bonificaciones de la seguridad social ó incentivos fiscales.
- Mejorar la intermediación laboral. Los datos oficiales demuestran que el sistema público de empleo no es eficiente. Según el propio Ministerio de Trabajo e Inmigración español, entre el 60% y el 80% del empleo se consigue a través de la red social más próxima (amigos, conocidos, familia…). La segunda vía es internet, después la prensa, las Empresas de Empleo Temporal (ETT) y por último el INEM. Hay que reformar este sistema público para hacerlo más efectivo. La creación de orientadores laborales como técnicos expertos y dedicados a la intermediación laboral desde el sector público podría ayudar, amén de otras medidas de fomento del empleo y de la contratación.
- Reducir la temporalidad como hábito de contratación. Los trabajos temporales impiden la especialización, no facilitan la eficiencia del trabajador, la productividad y la satisfacción en el trabajo; un empleo caracterizado por su precariedad, su fragilidad temporal, su baja calidad, es perjudicial para el desarrollo de la propia empresa.
- Reforma de la Seguridad Social: No es nueva esta propuesta y se trabaja en ella desde hace años en el marco del llamado "*Pacto de Toledo"* firmado entre Administraciones Públicas, partidos políticos, sindicatos, patronales y otras entidades sociales. Pero no parece avanzarse y las luces rojas de advertencia no cesan de iluminar la realidad.

- Políticas salariales: España se caracteriza por tener unos niveles salariales por debajo de la media de la U.E. La masa salarial se sitúa en una posición media-baja que no facilita precisamente la adopción de medidas para rebajarla. La pérdida de peso de los salarios en la renta nacional sigue una tendencia ininterrumpida en los últimos años. En el 2.000 la renta de los asalariados representaba el 49,4 % del P.I.B. español, a mediados del 2.008, el 47,4%. En paralelo ha crecido el excedente empresarial, los beneficios, de un 40,5 % al 43,7 % en el mismo periodo.

Además, medidas de contención salarial que suponen reducciones efectivas de salarios tienen efectos negativos diversos: disminuye el consumo, afectando a la producción de bienes y servicios, lo que también afecta al empleo. Podríamos recordar las enseñanzas de Keynes sobre lo que denominó *"falacia de la compensación"*.

Según cifras oficiales el 11 % de los trabajadores en España son ya pobres en el sentido técnico del concepto. En la U.E. el 8 %. Especialmente entre los jóvenes, esto es, aquellos que habrían de constituir la renovación del mercado de trabajo, de la producción innovadora y la modernización del sistema económico. Se ha detectado un dato muy preocupante en los últimos años, algo que parecía superado en España hace tiempo, que la pobreza se está empezando a heredar de nuevo.

Otro fenómeno se está produciendo de forma permanente y descuidada: la diferencia salarial entre trabajadores no cualificados y los altos ejecutivos de las empresas que hace cuatro décadas eran de 1 a 40, ahora ha llegado a ser de 1 a 2.000. Según la O.I.T. estas diferencias están reforzando la desigualdad y favoreciendo la ineficacia económica. Además, los sistemas fiscales tienden a ser menos progresivos y más injustos.

Conclusión: La adopción de medidas para reducir el desempleo que España padece en términos de suma gravedad, sólo a través de una reforma laboral limitada es un acto de dudosa efectividad. Las propuestas de flexibilización en tiempos de crisis no aseguran ningún avance en la lucha contra el desempleo. Un sistema que permite ya la contratación por horas y por días es suficientemente *"flexible"*.

Deben abordarse reformas estructurales complejas e integradas que abarquen un concepto global. Concepto que debiera construirse con consenso social, estructuradamente y pensando en un verdadero nuevo modelo productivo, económico y social en el que la pluralidad, la corresponsabilidad y la supervisión pública sirvan de contención de excesos, injusticias y nuevos desastres.

6.4. ECONOMÍA SOCIAL

En este marco de profunda crisis del empleo en España y de planteamientos tan reiterados como inconsistentes sobre una necesidad de cambio en el modelo económico y de producción ¿en qué posición se encuentra la Economía Social?

En cuanto a la crisis del empleo (factor específico de los efectos de la crisis económica mundial en España) la Economía Social está reaccionando con herramientas bastante comunes: moderación o congelación salarial, adecuación de plantillas a la realidad del mercado (lo que está suponiendo también recorte de plantillas en los trabajadores no socios), renuncia al cobro de pagas extras, capitalización de los intereses de los socios, prejubilaciones, etc.

Si lo analizamos someramente advertimos que las empresas de Economía Social están recurriendo también a medidas extremas, que en algún caso coinciden con la tónica general, siguiendo el criterio de proteger el empleo de sus socios y la capitalización de sus empresas.

No se trata de analizar con exhaustividad estos hechos y estas respuestas. Basta decir que la Economía Social está sufriendo como nunca antes los efectos de esta crisis y que sus medidas no están exentas de amplios debates, polémicas y cuestionamientos internos. Se intenta sobrevivir y, al tiempo, está descendiendo el número de empresas que se crean, disminuyendo los empleos generados.

Las entidades representativas de las distintas familias de la Economía Social española están pidiendo reformas legales. Especialmente se está reclamando mayor facilidad para la contratación de trabajadores no socios en las empresas de trabajo asociado (por ejemplo, las sociedades laborales) lo que conlleva reflexiones sobre el modelo y las esencias del mismo, para buscar un equilibrio entre la adaptación a las exigencias del mercado y la necesaria preservación de los valores propios de la Economía Social.

Es oportuno señalar que se está trabajando por parte de una Comisión de Expertos creada por el CIRIEC-España en la elaboración de una propuesta de texto sobre una futura Ley de la Economía Social que de carta de naturaleza legal al concepto y delimite su composición. Quizá ayude a delimitar fronteras y sirva también en el espinoso tema de la contratación laboral.

La recomendación que en estos tiempos de crisis puede hacerse de la Economía Social es precisamente que piense más allá de este momento crítico. Que trabaje pensando en el futuro. Las características propias acuñadas durante años facilitan su posicionamiento en un posible nuevo modelo. La Economía Social es la que menos cambios de concepto tendría que asumir en el desarrollo de un proceso de transformación de los paradigmas. Se ha denominado a esta crisis de muchos modos y una de sus caracterizaciones ha sido la de que es una "crisis de imprudencia". Las empresas de Economía Social no suelen pecar de eso, sino precisamente de lo contrario ya que están en juego las situaciones personales de sus socios, trabajadores y familias.

En términos de Responsabilidad Social empresarial, de facilitar los procesos de información, consulta y participación de los trabajadores en la empresa, de preocupación por

el entorno, de fomentar la democracia económica, etc. …; la Economía Social tiene bastante trayecto andado.

La crítica que puede hacerse, y por tanto la recomendación que de ella se deduce *a sensu contrario*, tiene que ver con cierta conducta de emulación llevada a cabo en los últimos tiempos. Se ha querido en algunos ámbitos de la Economía Social mimetizar conductas, prácticas y objetivos de la empresa capitalista sustentada en supuestos procesos de innovación en la gestión empresarial y en la producción y venta de productos. La agresividad, la competitividad entendible como valor intrínseco sin otros objetivos superiores, la adopción de atajos imprevisibles pero *"puestos de moda"* por los teóricos del capitalismo y de un mercado incontrolable, se ha colocado algunas veces con cierta comodidad en la vida diaria de la gestión de las empresas de la Economía Social.

Quizá la Economía Social haya de asumir un papel de liderazgo en proyectos de cambio sin que ello suponga nada más allá que profundizar en sus principios constitutivos, pero colaborando y cooperando con los otros sectores, en especial con el Sector Público.

INFORME DIAGNÓSTICO NACIONAL DE URUGUAY

LA ECONOMÍA SOCIAL EN URUGUAY Y SU IMPACTO EN EL EMPLEO*

Por
Juan Pablo Martí
Universidad de la República de Uruguay

Con la colaboración de
Melina Romero
Victoria Mendez

* El equipo de trabajo quiere expresar su agradecimiento a las Instituciones y personas colaboraron con el estudio. Agradecemos también las sugerencias de Milton Torrelli quien, obviamente, no es responsable por los errores que pudiéramos cometer.

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se enmarca en el proyecto "Economía social y su impacto en la generación de empleo. Claves para un desarrollo con equidad en América Latina". El mismo tenía como principal objetivo realizar un estudio en cinco países de América Latina (Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Uruguay) y España sobre la realidad, aportes y proyecciones de la economía social y cooperativa como un actor en la generación de empleo de calidad en la región. Frente a los problemas de desempleo, subempleo y mala calidad de las condiciones del trabajo que viven la mayor parte de los países de Iberoamérica, la pregunta que nos formulamos es si las entidades de la economía social (cooperativas, mutuales, fundaciones y asociaciones sin fines de lucro, entre otras) constituyen una herramienta eficaz para su solución.

El estudio que se presenta a continuación relaciona la realidad de la economía social en el Uruguay y la problemática del empleo. Para ello se optó por una estrategia metodológica que combinara la recolección de información a partir de fuentes primarias y secundarias. En primer término, se procedió al relevamiento y análisis documental de los principales antecedentes a nivel nacional en la materia. Basamos nuestro análisis en la escasa información proveniente de fuentes nacionales de mayor relevancia. En segundo lugar, se realizaron entrevistas a informantes calificados, fundamentalmente a la hora de dar cuenta de las distintas experiencias exitosas que se presentan[1].

En cuanto a la estructura del trabajo, comenzamos con una presentación de la situación del empleo y las relaciones laborales. A continuación, analizamos los cambios en el empleo durante último cuarto de siglo, los cambios en la legislación laboral y los programas públicos de generación de empleo. En segundo lugar abordamos el análisis de los diferentes subsectores de la economía social –cooperativas, mutualistas, asociaciones y fundaciones- y presentaremos algunos ejemplos que merecen ser observados con detenimiento. En tercer lugar, se revisan los programas estatales de fomento de cooperativis-

1. Se presentan en anexo las entrevistas realizadas.

mo de trabajo asociado. Un análisis del fomento del cooperativismo en sus distintas modalidades no es posible de hacer en esta oportunidad. Por último, presentamos algunas conclusiones que se pueden extraer del desarrollo realizado, fundamentalmente orientado a formular recomendaciones que sean de utilidad tanto para los propios actores de la economía social, la academia y las políticas públicas.

2. LA SITUACIÓN DEL EMPLEO Y RELACIONES LABORALES EN URUGUAY[2]

2.1. LAS TRANSFORMACIONES EN EL EMPLEO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS: AVANCES Y RETROCESOS

El nivel de empleo ha acompañado los cambios en la economía del Uruguay. En los últimos años se pueden señalar tres períodos claramente definidos. Entre 1984 y 1998, el crecimiento con relativa estabilidad se reflejó en aumento del número de ocupados y de los salarios; quedó como problema una tasa de desempleo alta[3]. Desde 1999 hasta 2003, la recesión y los crecientes desequilibrios se reflejaron en caída del número de ocupados y los salarios, deterioro de la calidad del empleo, aumento del desempleo y la pobreza (NOTARO, 2005)[4]. A partir de 2004 la situación se revierte. Con la recuperación económica comienza a crecer el número de ocupados y cae el desempleo.

El último período (2004-2008) muestra una mejora de la situación del empleo en tres aspectos: aumento de número de ocupados, caída de la desocupación y reducción del tiempo medio necesario para encontrar trabajo. La cifra de desempleo cae por debajo de los niveles históricos. Sin embargo, este panorama positivo debe ser matizado por tres aspectos. En primer término el empleo crece muy por debajo del crecimiento de la economía[5]. En segundo lugar, a pesar de caer el desempleo aumenta la cantidad de subem-

2. Tomamos como referencia para este apartado los trabajos de Notaro 2005 y 2007.

3. Durante este período creció el número de ocupados y cambió su composición, aumentando la importancia del sector servicios y del empleo en el sector privado. También se produjeron cambios cualitativos: mejoró el nivel educativo medio y aumentaron los salarios reales medios (hasta 1995).

4. En 2003 cae el número de trabajadores en cien mil personas respecto a 1998 y aumenta el número de desocupados alcanzado la cifra de 211.400. El desempleo se acercó al 17% y la emigración se aproximó al crecimiento vegetativo de la población. La crisis provocó la duplicación del número de hogares en situación de pobreza pasando del 15.3 % al 30.9% de la población.

5. Se puede considerar un resultado de los cambios en la composición sectorial, por aumento de la importancia relativa en el PBI de actividades menos intensivas en mano de obra y paralelamente, incorporación de tecnología ahorradora de insumos, entre ello, el de trabajo. En algunos sectores intensivos en el uso de mano de obra, la actividad es inferior a la previa a la crisis. Además, las empresas que sobrevivieron realizaron ajustes de personal, en sus líneas de producción o inversiones ahorradoras de mano de obra, de modo que actualmente producen más con menos trabajadores (Notaro, 2007b).

pleados y trabajos precarios. En tercer lugar, la emigración continúa sobre todo entre los jóvenes de alto nivel educativo.

A pesar de esta reciente evolución positiva, Notaro (2005 y 2007b) propone hablar del problema del empleo a partir de estos tres aspectos: crecimiento del empleo por debajo del crecimiento del producto, crecimiento del empleo de mala calidad y emigración. Analizaremos brevemente estos aspectos y luego los sectores más comprometidos.

a) El crecimiento del producto y el empleo. A pesar del excepcional crecimiento del PIB en los últimos años el empleo no reflejó un crecimiento paralelo. Mientras el producto creció en los últimos tres años (2005-2007) un 30% el crecimiento del empleo fue de apenas el 11%. Las causas de esto se podrían ubicar en un cambio en la composición sectorial, aumenta la importancia de las actividades menos intensivas en mano de obra. Incluso en algunos sectores intensivos en manos de obra, el nivel de actividad es menor al anterior a la crisis de 2002. Además las empresas han realizado fuertes inversiones en tecnologías ahorradoras de mano de obra[6].
b) Otro de los aspectos señalados como formando parte del problema del empleo es el empleo con restricciones o de mala calidad. Esta situación se observa claramente en la cantidad de personas subempleadas –aquellas que trabajan menos de 40 horas semanales y aspiran trabajar más horas- y las personas que no están registradas y por lo tanto carecen de cobertura de la seguridad social. Luego de un máximo de subempleo del 45% en 1999 esta situación cae por debajo del 40% para 2007. Entre los grupos más vulnerables en términos de subempleo e informalidad se encuentran los trabajadores independientes y las trabajadoras del servicio doméstico. El gobierno que asumió en marzo de 2005, entre sus políticas laborales promovió la formalización del trabajo, logrando un máximo histórico de cotizantes del Banco de Previsión Social (BPS), fundamentalmente en los sectores servicio doméstico, construcción y comercio. Las cifras sobre trabajo informal muestran esta caída[7].
c) La emigración también puede ser señalada como uno de los fenómenos asociados al problema del empleo. De acuerdo a (Pellegrino y Macadar, 2007) luego de la fuerte oleada migratoria producto de la crisis de 2002, el flujo migratorio si bien ha descendido en intensidad no se ha detenido y se podría estimar en 9.000 personas en 2005 y 2006. De estas personas que emigraron el 55% tenía entre 20 y 29 años y el nivel

6. En los últimos años ha aumentado la tasa de actividad –a mediados de 2007 llegaba al 62,7%- y ha disminuido el desempleo ubicándose en los menores registros en los últimos 30 años. A pesar de lo auspicioso de las cifras el número de desempleados en términos absolutos es comparable al de 1998, ubicándose en el entorno de las 150.000 personas en una PEA en crecimiento. Asimismo la duración media del desempleo, se redujo pasando de 17 semanas promedio en 2004 a "apenas" 12 semanas en 2006.

7. Benedetti (2007) muestra que el empleo informal alcanzó en el 2004 un 49.1% para caer al 41.5% en 2006. Aun así señala que los nuevos empleos son en su mayoría de trabajadores que no están cubiertos por la seguridad social. "Los nuevos empleos son mayoritariamente informales y en actividades como la construcción o el servicio doméstico 6 de cada 10 trabajadores no están cubiertos por la seguridad social".

educativo era superior al promedio de país. Notaro (2007b) calcula que la emigración reduciría en 1% la tasa de desempleo por la suma de dos efectos: los puestos que dejan los emigrantes son ocupados por desempleados y los emigrantes desempleados reducen el número de personas que buscan trabajo. La emigración puede ser vista como reflejo de la insatisfacción por la falta de oportunidades de empleo e ingresos.

Para algunos grupos el problema del empleo subsiste a pesar del crecimiento económico. Los grupos especialmente afectados por el problema del empleo son:

1. los jóvenes, el 23% de los jóvenes uruguayos no estudian ni trabajan lo que constituye el mayor porcentaje para la región;
2. los desempleados de larga duración donde prevalecen las personas de mediana edad y bajo nivel educativo, los que buscan trabajo por primera vez, las mujeres de mediana edad, los cesantes de la industria manufacturera y bajo nivel educativo.
3. las trabajadoras del servicio doméstico y los trabajadores por cuenta propia sin local presentan los mayores problemas de calidad del empleo, son los que tiene menos cobertura de la seguridad social y presentan los niveles de ingreso más bajos.
4. los asalariados privados informales y los trabajadores por cuenta propia sin local constituyen el grupo más importante entre las personas indigentes (NOTARO, 2007b).

Finalmente señalar que luego de varios años de caída del salario real en 2005 comenzó la recuperación del salario real. Esta recuperación es modesta si la enmarcamos en el aumento de la actividad económica. Los salarios privados habían caído en un 25 % entre 1998 y 2004. Entre 2005 y 2006, con la implementación de los Consejos de Salarios el salario real tuvo una recuperación de 8.4%, aunque para 2008 los salarios no han recuperado el poder adquisitivo que tenían previo a la crisis. Sin embargo, la participación de la masa salarial en el Ingreso Nacional Bruto Disponible (YNBD) son mucho menores que en 1998 mientras que el número de personas pobres es 10 % mayor al de dicho año. La participación de la masa salarial en el YNBD pasó de 30% en 1998 a 17.5% en 2004. Para 2007 la masa salarial se ubicaba en 21,7% del YNBD.

2.2. LOS CAMBIOS EN LA LEGISLACIÓN LABORAL

Contradiciendo la opinión de los organismos internacionales de crédito, el gobierno del Frente Amplio que asumió en marzo de 2005 incorporó regulaciones que desde el punto de vista neoclásico agregan rigidez y tendrían como consecuencia el aumento del desempleo. Sin embargo, el crecimiento del empleo y las mejoras en el salario real registradas en los últimos años, se hicieron en este marco de mayor participación del gobierno en la regulación laboral. (NOTARO, 2007b).

Entre las regulaciones más importantes se encuentran: la convocatoria a Consejos de Salarios tripartitos (trabajadores, patronal y gobierno) para la fijación de salarios mínimos

para cada rama de actividad; las limitaciones al despido para proteger los derechos sindicales; y la protección de las trabajadoras del servicio doméstico.

El origen de los Consejos de Salarios en el Uruguay se encuentra en la Ley Nº 10.449 de 1943. Esta norma establecía que los Consejos de Salarios *"tendrán por cometido fijar el monto mínimo de los salarios que deben percibir los trabajadores, empleados u obreros del comercio, la industria, oficinas y escritorios de propiedad privada y los servicios públicos no atendidos por el Estado."* Entre 1968 y 1984 los Consejos de Salarios no funcionaron fruto del creciente autoritarismo de la época que desembocará en el Golpe de Estado del 27 de junio de 1973. A partir de esa fecha, la dictadura militar reprimió la actividad sindical y por el Decreto–Ley Nº 15.738 de 1978 ratificó la facultad del Poder Ejecutivo de fijar precios y salarios. En 1985, con el retorno a la democracia, el gobierno retomó la práctica de convocar a los Consejos de Salarios para el sector privado. Sin embargo, en 1992 el gobierno de Lacalle, en el marco de sus políticas de corte neoliberal, suspendió la convocatoria de los Consejos. El Estado continuó fijando el salario mínimo nacional (SMN), el de los trabajadores rurales y el del servicio doméstico[8]. El gobierno de izquierda que asume en marzo de 2005 vuelve a convocar a los Consejos de Salarios que se instalan en marzo del mismo año. Los representantes a los consejos fueron designados por el Poder Ejecutivo en consulta con las organizaciones empresariales y sindicales. La homologación de lo resuelto por los consejos requiere de la aprobación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Otra de las medidas que se toma, en Diciembre de 2005 es la aprobación de la Ley Nº 19.940 de Derecho de Sindicalización y Negociación Colectiva. Esta norma establece la imposibilidad de *"despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier forma a causa de su afiliación sindical…"*. La ley establece los procedimientos por los cuales se podría demostrar que un despido fue por persecución sindical y será obligatoria la reposición del trabajador (Notaro, 2007b)[9].

8. Continuaron funcionando consejos tripartitos en las actividades que tenían precios controlados como la salud y el transporte de pasajeros de Montevideo y suburbano, así como en la construcción, actividad en la que el Estado era el cliente más importante por las obras públicas y los créditos para vivienda de un banco público (Notaro, 2007a: 3).

9. En Uruguay existe una central sindical única el PIT-CNT. Esta surge de la unificación de la vieja Convención Nacional de los Trabajadores (CNT) y el Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT). La CNT tienen su origen en 1964 se realiza una asamblea que congrega a los sindicatos afiliados a la Central de Trabajadores del Uruguay (CTU) y los sindicatos no afiliados, pasando en 1966 a unificarse en la CNT. Luego del Golpe de Estado del 27 de junio de 1973 la CNT es ilegalizada y sus dirigentes perseguidos. Recién a partir de 1982, y todavía en dictadura, comienza la reorganización del movimiento sindical a través del Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT). Cuando se recupera la democracia se produce la fusión entre el PIT y la CNT dando lugar al PIT-CNT. En los últimos años el movimiento sindical uruguayo ha experimentado una disminución del número de afiliados aunque conserva una fuerte legitimidad. Con la convocatoria a los Consejos de Salarios y las garantías a la actividad sindical generadas por el nuevo gobierno, el número de afiliados a crecido. Se estiman alrededor de 200.000 afiliados a la central sindical, lo que representa cerca de un 20% de la población ocupada. Los sindicatos más fuertes son los pertenecientes a las empresas estatales y se nota una disminución muy importante en aquellos sindicatos ligados a la actividad industrial.

Finalmente, el gobierno está desarrollando una agresiva campaña para regular la actividad de las trabajadoras del servicio doméstico. En Noviembre de 2006 se aprueba la Ley Nº 18.065 que regula el trabajo doméstico.

2.3. LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL MERCADO LABORAL[10]

Las políticas dirigidas al mercado de trabajo abarcan una gama muy variada que se puede clasificar de diferentes maneras[11]. Nos concentraremos en las políticas activas de empleo, básicamente programas de capacitación laboral y de inserción laboral. Datos de 2006 estiman en 40.000 beneficiarios de acciones de capacitación o de inserción laboral en los programas gestionados por el Poder Ejecutivo. A estos debemos sumarle otros 5.000 beneficiarios de programas de intendencias municipales del interior del país y 1.250 de programas gestionados por organizaciones sindicales. El total de recursos asignados no se pudo estimar por falta de información (Notaro, Alonso y Perazzo, 2006 b).

De acuerdo a Notaro, Alonso y Perazzo (2006b), se pueden destacar seis aspectos de las iniciativas de capacitación para el trabajo:

1. La existencia de numerosas experiencias de intervención con objetivos explícitos de empleo que han resultado exitosas.
2. Salvo excepciones los programas no apuntan a grupos específicos de edad, género, duración en el desempleo o instrucción formal, que son los factores clave que identifican los mayores problemas.
3. Se observa la superposición de programas que atienden a grupos poblacionales similares sin que existan instancias de coordinación, con duplicaciones de recursos humanos y financieros.
4. La evaluación y seguimiento de los programas es escasa. Cuando existen mecanismos de evaluación, se trata principalmente de seguimientos del tipo desempeño/monitoreo.
5. El instrumento más utilizado es la formación y capacitación de los beneficiarios.

---

10. Seguiremos en este apartado el análisis propuesto por Juan Manuel Rodríguez (2005).

11. De acuerdo a Rodríguez (2005) las principales políticas clasificadas de acuerdo al tipo de programa son: (1) *Los servicios públicos de empleo*: básicamente se trata de servicios de intermediación laboral con el objetivo de facilitar el vínculo entre empresas y los desocupados. (2) *La capacitación para el trabajo*: estos programas se dirigen a capacitar a integrantes de distintos grupos objetivos con dificultades de inserción laboral. Para ello debe adaptarse a las diversas poblaciones objetivos: jóvenes, mujeres, discapacitados, trabajadores rurales, desocupados de larga duración y otros. Para ello deben estar atentos a los cambios en la demanda de calificaciones laborales. (3) *Los programas de creación de empleos*: estos programas son muy diversos: subsidios al empleo regular en el sector privado, creación directa de empleos en el sector público o de empleos de emergencia y asistencia al desarrollo de microempresas y autoempleo.

6. Sin embargo es escaso el seguimiento de los individuos para determinar si consiguen insertarse laboralmente después de la formación y si la formación contribuyó a la obtención del empleo.

Son básicamente dos los organismos públicos que desarrollan políticas de generación de empleo a nivel nacional. A nivel departamental no se pueden desconocer las diferentes iniciativas llevadas adelante por las municipalidades. Con mayor o menor desarrollo existen en cada una de las diecinueve municipalidades áreas dedicadas a la promoción del empleo. A nivel nacional los organismos son el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Desarrollo Social. Repasaremos los programas llevados adelante por cada uno de ellos.

2.3.1. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)

Recién a partir de la creación de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) con la Ley Nº 16.320 de 1992, el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social comienza a desarrollar un trabajo sostenido en materia de políticas activas de empleo y formación profesional. La DINAE fue pensada en un principio para realizar cursos para la calificación con trabajadores que se encontraran en el seguro de desempleo. La Ley Nº 16.736 de 1996 le permite poner en marcha programas de capacitación para los trabajadores activos y grupos con dificultades de inserción laboral y atender los problemas de las microempresas.

Los principales cometidos de la DINAE son: estudiar la evolución del mercado de trabajo, la demanda de calificaciones para informar y orientar a los trabajadores acerca de los cursos de formación profesional más adecuados a fin de lograr un empleo e implementar cursos de recalificación; asimismo, asesorar en la formación de microempresarios e implementar programas nacionales, departamentales o locales de desarrollo en lo relativo a los recursos humanos (Rodriguez, 2005).

La Junta Nacional de Empleo (JUNAE)[12] es un organismo creado por el parlamento en 1992 (Ley Nº 16.320) que cuenta con delegados del gobierno (MTSS), de los empresarios y de los trabajadores. Sus principales funciones consisten en diseñar programas de capacitación para trabajadores desocupados, con alguna limitación de empleo o en actividad, investigar el mercado de trabajo, asesorar al Director Nacional de Empleo en elaboración de políticas activas y gestionar el Fondo de Reconversión Laboral.

A través de la JUNAE se gestiona el Fondo de Reconversión Laboral (FRL) que financia cursos de capacitación para trabajadores que se encuentran en Seguro de Paro o en situación especialmente dificultosa de inserción laboral. También se asiste a empresas, que

12. Información brindada por JUNAE. Representación de los Trabajadores en la JUNAE. Mayo 2003.

encontrándose en procesos de reconversión laboral necesitan desarrollar programas de capacitación de sus funcionarios.

Los programas principales programa de la JUNAE son:

1. Programa para trabajadores en seguro por desempleo

Es el eje central de acción. Brinda capacitación a trabajadores en el Seguro de Desempleo. Hasta diciembre de 2002 habían pasado alrededor de 46621 trabajadores con un buen índice de reinserción y una mínima expresión de abandonos.

2. PROJOVEN

Programa de Capacitación para Jóvenes. Se orienta a jóvenes entre 17 y 24 años, de los sectores de menos recursos. Este programa ofrece por año a unos 1500 jóvenes de todo el país, la oportunidad de realizar cursos directamente vinculados con las demandas de las empresas. Los participantes reciben un curso teórico con apoyo práctico en empresas vinculadas al estudio realizado. El Programa cubre todos los gastos de capacitación otorgando además un viático para transporte durante la formación. Todos los cursos incluyen un Taller de Orientación Ocupacional y Vocacional que prepara a los jóvenes para comprender las lógicas, códigos y requerimientos del mundo del trabajo[13].

3. PROCLADIS

Programa para personas con discapacidad. Este programa se lleva adelante a través de una Unidad Coordinadora, integrada por la Dirección Nacional de Empleo (DINAE), la Asociación Cristiana de Jóvenes y la Comisión Intersocial sobre Discapacidad, Inserción Laboral y Seguridad Social (COMINT). Está dirigido a 500 personas por año, con discapacidad, que reciben una oportunidad de mejorar su calificación y desarrollarse laboralmente en la sociedad.

4. Trabajadores Rurales

Es una propuesta a nivel nacional, de capacitación laboral para asalariados rurales, que les permite hacer frente al desarrollo empresarial del agro y el uso de nuevas tecnologías.

13. La cantidad de jóvenes que se encuentran trabajando luego de haber realizado el curso es más del doble de los que lo hacían al momento de empezar el curso.

5. Convenio de Capacitación para trabajadores en actividad.

La JUNAE financia hasta un 80% del costo de la capacitación. Se accede mediante la firma de un convenio entre empresarios y trabajadores.

6. PROIMUJER (Programa de Capacitación para Mujeres)

Dirigido a mujeres residentes en áreas urbanas o rurales que hayan perdido el empleo, que lo estén buscando por primera vez o que se encuentren en cualquiera de las situaciones de empleo con restricciones. Comenzó en el año 2001 y a mayo de 2003 habían egresado 520 mujeres beneficiarias del programa. La asistencia técnica y metodológica del programa es realiza por CINTERFOR- OIT, que es a su vez, sede del mismo.

7. Objetivo Empleo (JUNAE-MTSS)

Este es un sub-programa del Plan de Equidad, ejecutado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que brinda la posibilidad de acceder a un empleo, mediante un subsidio que se otorga a las empresas para este fin. Se busca contribuir a la disminución del costo laboral de empleador privado al tiempo que generar oportunidades para personas que están necesitando trabajar. Durante doce meses, se otorga a la empresa un subsidio del 60% de la retribución mensual para la contratación de hombres y de 80% para mujeres. Participan personas entre 18 y 65 años de edad, pertenecientes a hogares pobres, que estén desocupadas hace más de 2 años y que hayan cursado hasta ciclo básico incompleto.

8. FOMYPES

Es un programa piloto de la JUNAE financiado con recursos del FRL, que ofrece apoyo económico a las micro y pequeñas empresas para la participación de sus propietarios y trabajadores en actividades de capacitación, que contribuyan a mejorar la competitividad de la MYPE mediante la calificación de su capital humano.

9. Emprende Uruguay

Es un Programa Piloto de la JUNAE, financiado con recursos del FRL, gestionado por la Universidad Católica del Uruguay (UCUDAL), cuyo objetivo es promover la generación de empleo a través de la creación de micro y pequeños emprendimientos productivos sustentables. Está dirigido a personas mayores de edad, desocupadas o subempleadas, con perfil emprendedor, que tengan una idea empresarial con cierto grado de desarrollo, y que no hayan desertado de ningún Programa de la JUNAE.

2.3.2. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

La creación de este ministerio por el gobierno del Frente Amplio en marzo de 2005 se fundamenta en la profunda crisis social que vivía el país y la necesidad de articular las distintas políticas sociales que tradicionalmente desarrollaban los diferentes organismos del Poder Ejecutivo.

Los principales programas del MIDES en términos de inserción laboral y empleo son:

1. El Programa de Fortalecimiento de Iniciativas Locales

El programa busca promover y potenciar una cultura emprendedora, apoyando emprendimientos asociativos económicos (productivos o de servicios), pero también sociales, culturales y ambientales, con el objetivo de fortalecer una cultura de participación y de gestión local. Se trata de fortalecer mecanismos de inclusión social, recuperación de recursos locales y re-inserción ocupacional, potenciando las redes locales e impulsando el desarrollo de pequeños emprendedores/as en situación de pobreza como forma de mejorar o complementar los ingresos familiares.

Cuenta con el apoyo del Fondo Binacional Uruguay–Venezuela, fondo que se capitalizó con un total de 2 millones de dólares[14].

Los beneficiarios del programa son personas en situación de pobreza y que trabajen preferentemente en un emprendimiento asociativo.

Hasta diciembre del 2007 se habían realizado cinco llamados públicos, se presentaron 615 emprendimientos de todo el país, de los cuales 261 han sido aprobados y 57 han finalizado el Programa de Capacitación y Seguimiento[15].

14. El destino del apoyo económico es exclusivamente para la compra de insumos, (materia prima), mercadería, maquinaria pequeña, herramientas, o equipamiento (no admitiéndose el pago de alquileres, tarifas, honorarios, salarios, ni la compra de vehículos). Los emprendimientos económicos deben de retornar el 100% del préstamo en moneda nacional y sin intereses de la siguiente manera: la devolución del 70% deberá abonarlo en efectivo en hasta 12 cuotas, contando con hasta tres meses de gracia. El 30% restante, podrá ser devuelto en donaciones de bienes o servicios a la comunidad, o presentando comprobantes de pago de tributos en caso de emprendimientos formalizados o en trámite de formalización. Los emprendimientos socioculturales deberán retornar el monto equivalente al apoyo económico recibido, presentando al Programa un plan de actividades coherente y exhaustivo que demuestre su devolución hacia la comunidad en la cual estén insertos.

15. El monto total efectivamente transferido asciende a U$S 340.829 lo que representa un promedio de U$S 1.306 por emprendimiento, aunque hay una gran variación de los montos aprobados. En algunos casos se trata de apenas U$S 200 para reposición de mercadería y en otros el monto fue de U$S 20.400 para la cooperativa La Serrana de Lavalleja (cooperativa de chacinados recuperada por trabajadores).

2. Programa Trabajo por Uruguay

Es un programa elaborado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) creado en 2005, en el marco del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES). Con su creación se propuso *"contribuir a la ruptura de las barreras de la exclusión social mediante una intervención centrada en trabajos transitorios, como herramienta para el desarrollo de habilidades laborales y sociales"*[16].

El Documento de planificación para la creación del MIDES definía los objetivos del programa Trabajo por Uruguay:

> *"se propone desarrollar un programa de trabajo transitorio que, a través de la realización de proyectos de interés comunitario, la mejora ambiental y la promoción de iniciativas culturales y sociales, contribuya a paliar las situaciones de pobreza y exclusión social de jefes y jefas de hogar desocupados. Estos recibirán ingresos a cambio de las tareas que realicen así como participarán en espacios de desarrollo ciudadano y ejercicio de derechos.*
>
> *Trabajo por Uruguay incluirá en su diseño estrategias de rutas de salida del programa en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros organismos y programas que permitan el desarrollo de estrategias de desarrollo personal-social y de generación de ingresos: reinserción en el sistema educativo, integración en redes locales, proyectos de autoempleo, iniciativas productivas, capacitación laboral, reinserción laboral, entre otras."* [17]

Para llevar adelante estos objetivos, se trabajó desarrollando proyectos comunitarios que ofrecieran puestos de trabajo para los beneficiarios del PANES que decidieran participar voluntariamente del programa. A su vez se desarrollaron programas de formación ciudadana con los participantes del programa, y se apoyó al participante en el fortalecimiento de las competencias laborales de autoempleo o empleo dependiente[18].

Entre la creación de Trabajo por Uruguay en septiembre 2005 y diciembre 2007 se generaron 15.449 oportunidades de integración al programa. Se realizaron acuerdos de trabajo con 22 organismos públicos en todos los departamentos del país. Se constató la participación de una amplia mayoría de mujeres, más del 77%, de las cuales el 91% culminaron todo el proceso de aprendizaje.

---

16. "Del vientre de los sueños nace la realidad. Sistematización Programa Trabajo por Uruguay 2005-2007" Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano, MIDES.

17. "Documento de planificación", Equipo de programa del futuro Ministerio de Desarrollo Social. Febrero de 2005.

18. Dentro de Trabajo por Uruguay existen dos subprogramas: Trabajo por Uruguay, que tienen en cuenta la situación de desempleo estructural de la población joven y el Patronato de Encarcelados y Liberados.

En cuanto a uno de los objetivos específicos del programa como es mejorar los ingresos económicos de las familias, se observó que el 77% lo logra, de acuerdo a la información que arrojó la evaluación realizada por la Dirección de Evaluación del MIDES[19]. La participación en un espacio de trabajo formal no permitió a un 23% de los protagonistas, mantener el mismo nivel de *changas* o estrategias de subsistencia que venían desarrollando: Sin embargo las tasas de deserción son muy inferiores a esta cifra por lo que se constata que los logros en sociabilidad, derechos y estabilidad se valoran especialmente. Los ingresos derivados de los salarios pagados permitieron una mejor calidad de vida en cuanto a la alimentación, vestimenta y realizar mejoras en la vivienda o pago de deudas entre otros rubros.

3. Programa Uruguay Trabaja e Incentivo a la Contratación

Luego de la experiencia de Trabajo por Uruguay, en el 2008 se crean los subprogramas *Uruguay Trabaja* e *Incentivo a las Contrataciones*, enmarcados en el Plan de Equidad. Ambos subprogramas están destinados a personas desocupadas (por más de dos años) que se encuentren en situación de pobreza, tengan entre 18 y 65 años y cuenten con menos de 9 años de escolaridad.

- *Uruguay Trabaja* consiste en la realización de actividades de valor público por un período de nueve meses por las que los participantes reciben un ingreso fijado por ley. Actualmente participan aproximadamente 2700 personas en todo el país. La mayoría de los participantes son mujeres jefas de familia y hombres mayores de 40 años, excluidos del mercado laboral.
- *Incentivo a la Contratación*, consiste en un subsidio del Estado a empleadores privados que contraten a personas en situación de pobreza. Opera disminuyendo los costos de contratación. Los trabajadores se contratan por un período de doce meses y su salario se fija de acuerdo con el convenio colectivo correspondiente.

Para ambos subprogramas, se prevé la realización de cursos de capacitación que ayuden a los participantes a mejorar su nivel de formación y así aumentar las probabilidades de insertarse permanentemente en el sistema laboral.

19. Informe de Evaluación: Resultados, Expectativas y Satisfacción. Trabajo por Uruguay 1, 2 y 3. División de Evaluación, Dirección de Evaluación y Monitoreo, MIDES, Noviembre 2007.

3. LOS SECTORES DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SU APORTE A LA GENERACIÓN DE EMPLEO E INGRESOS

En este capítulo nos referiremos a los distintos componentes de la economía social. Para cada uno de ellos haremos una presentación del sector, la legislación que lo regula y el análisis de dos ejemplos por modalidad. La selección de los casos a presentar obedece a distintos criterios, pero básicamente buscamos aquellas experiencias que presenten características particulares en cuanto al impacto sobre el empleo o que presente prácticas novedosas. Nos referiremos en primer lugar al sector cooperativo, luego analizaremos la realidad del mutualismo en el Uruguay, posteriormente presentaremos el sector de las asociaciones y fundaciones y por último dos ejemplos que si bien forman parte del movimiento cooperativo presentan características especiales en cuanto a su novedad y trayectoria.

3.1. ANTECEDENTES DEL SECTOR COOPERATIVO

El sector cooperativo en Uruguay tiene una larga tradición que se remonta al siglo XIX con las primeras experiencias pioneras. A comienzos del siglo XX que comienza a desarrollarse el cooperativismo que perdura al día de hoy. Como suele suceder, la realidad cooperativa es heterogénea y diversa. Se hace difícil dar cuenta del sector como un todo sin mencionar los distintos subsectores que lo componen. Los principales subsectores son: las cooperativas agropecuarias, las cooperativas de ahorro y crédito, las cooperativas de trabajo, las cooperativas de vivienda y las cooperativas de consumo. Podríamos reconocer el surgimiento de un nuevo sector a partir de la creación de las cooperativas sociales antes mencionadas[20].

A continuación realizaremos una síntesis de los distintos subsectores y en un apartado posterior presentaremos el subsector de las cooperativas de trabajo con mayor profundidad. Esta opción se funda en que son precisamente este tipo de cooperativas las que tienen el mayor potencial para la generación de puestos de trabajo.

Las *cooperativas agrarias* en Uruguay de acuerdo al Decreto-Ley Nº 15.645 son personas jurídicas que basadas en el esfuerzo y en la ayuda mutua de sus miembros se constituyen para efectuar o facilitar todas o algunas de las operaciones concernientes a la producción, transformación, conservación, clasificación, elaboración, comercialización, importación o exportación de productos provenientes de la actividad agraria en sus diversas formas, realizada en común o individualmente por sus miembros. Además la legislación distingue que las cooperativas agrarias de productores de las agroindustriales. Sin

20. Nos referiremos a este tipo de cooperativas en un apartado especial.

embargo, la mayor distinción puede establecerse entre dos tipos de entidades: las Cooperativas Agrarias, que desde 1984 se nuclean en Cooperativas Agrarias Federadas (CAF) y las Sociedades de Fomento Rural, que desde 1915 se agrupan en torno a la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR). Tanto en unas como en otras, los socios son los propietarios de la cooperativa recibiendo servicios de comercialización, compra de insumos y equipos, pero la tenencia de la tierra y el proceso productivo es realizado por cada socio individualmente. De acuerdo a investigaciones recientes, existían en Uruguay para el 2006 al menos 63 cooperativas agrarias y 48 Sociedades de Fomento Rural.

Los orígenes de las *cooperativa de Ahorro y Crédito* se vinculan a los movimientos de cooperativismo de ahorro y crédito alemán e italiano (Raiffeissen, Luzatti y también Cajas Desjardins), a los movimientos sociales católicos y al joven Estado de Bienestar laico de principios del s. XX. Surgen como cajas rurales, cajas populares y cajas de crédito que tuvieron una fuerte presencia en el interior del país. En el caso de las cajas populares, tres son las características básicas al momento de su surgimiento: la alta dependencia de los movimientos sociales cristianos de la época (en especial agrícolas), la peculiar relación con el Estado; y la inexistencia de un marco legal adecuado. El sistema de las cajas populares entro en crisis en la segunda mitad del siglo XX. Mientras en 1950 existían 47 Cajas populares, para 1970 se contabilizan solamente dos. Las cooperativas de ahorro y crédito (CAC's) propiamente dichas comenzaron a formarse a mediados de los años '60, y tuvieron su mayor desarrollo a partir de los '70. La Ley Nº 13.988 de 1971 establece la normativa de las CAC's. En 1972 se fundan la Federación Uruguaya de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FUCAC) y la Confederación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (COFAC) y en surge en 1978 la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECOAC), como una entidad creada para la defensa gremial y la promoción de las cooperativas de ahorro y crédito. En 1983 se crea Cooperativa Nacional de Ahorro y Crédito a partir de COFAC y en 1986 Asociación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (ACAC). El sistema conoce una rápida expansión de sus asociados: de 17.000 socios a mediados de los '70 pasa a 170.000 socios a mediados de los '80. En 1989 alcanzará a 302.127 socios en 55 entidades. En 1982 se aprueba al Decreto-ley Nº 15.322 (1982) dedica capítulo a las CAC's y distingue: las de intermediación financiera o "abiertas", y las de capitalización o "cerradas" (no reciben depósitos de socios ni de terceros). En la década del '90 crecimiento y concentración del sector en torno a ACAC y COFAC. En 1998 ACAC se asocia en 1998 con *Crédit Agricole* de Francia pasando a conformarse el Banco ACAC S.A. y en lo que respecta a COFAC, luego de una década de impresionante crecimiento y a consecuencia de las turbulencias financieras vividas en el país en 2002, COFAC entra en crisis y es intervenida por el Banco Central en 2006.

En cuanto a las *cooperativas de vivienda* se rigen por la Ley de Vivienda Nº 13.728 de 1969. Existen básicamente dos modalidades: las de ayuda mutua, agrupadas en la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), fundada en 1970 y las de ahorro previo agrupadas desde 1984 en la Federación de Cooperativas de Vivienda (FECOVI). Para 2003 se estimaban en 685 la cantidad de cooperativas y más de 26.000 los asociados.

Las primeras experiencias de *cooperativas de consumo* datan de la última década del siglo XIX. Se consolidan a partir de la legislación específica, la Ley Nº 10.761 de 1946. Generalmente tienen su origen en agrupaciones gremiales: Cooperativa Magisterial (COMAG), Cooperativa Bancaria, Cooperativa Municipal, Cooperativa del Ministerio de Salud Pública, Cooperativa de UTE, etc. Desde 1954 están agrupadas en la Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo (FUCC). Para 2001 existían 20 cooperativas que agrupaban a 250.000 socios y generaban 1200 puestos de trabajo.

En cuanto a la integración del movimiento cooperativo en Uruguay, como mencionamos anteriormente, existen desde hace mucho tiempo distintas Federaciones. Se trata de organizaciones de segundo grado que agrupan cooperativas que se dedican a una misma actividad. Se constituyen en instituciones de representación y defensa de los intereses sectoriales. En 1984 crearon la Mesa Nacional Intercooperativa (MNI), para promover una mayor colaboración entre las cooperativas de diferentes sectores, y como portavoz del movimiento cooperativo uruguayo, frente al Estado y otros agentes externos. En 1988 se constituye la CUDECOOP (Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas), asociación civil sin fines de lucro, concebida como la organización cúpula del movimiento cooperativo uruguayo. Nuclea a la totalidad de las instituciones representativas de los sectores cooperativos existentes en el país.

3.2. LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO

Los orígenes de las cooperativas de trabajo en el Uruguay se remontan a fines del siglo XIX y están asociados a trabajadores provenientes del movimiento sindical europeo que traían modelos y propuestas que poco a poco se fueron enraizando en la sociedad uruguaya. Sin embargo su aparición formal es en 1946 con la Ley N° 10.761. La década de 1960 va a ser de intensa organización buscando la superación de las limitaciones y dificultades que obstaculizaban su desarrollo. De estos esfuerzos nace la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU) en 1962[21]. Durante la dictadura militar (1973-1984) las cooperativas de trabajo, al igual que otras expresiones del movimiento popular, fueron perseguidas y obstaculizado su desarrollo. Sin embargo, y será objeto de un posterior análisis, el propio régimen militar promoverá la creación de cooperativas. Con la recuperación democrática en 1985 el cooperativismo experimentará una fuerte expansión. Las cooperativas de trabajo particularmente conocerán un importante impulso durante la década de 1990 y comienzos del nuevo siglo, pero sobre bases y con características diferentes a las conocidas hasta al momento (Torreli y Bertullo, 2006). La legislación ha dado cuenta de estos cambios y, aún de manera insuficiente, la Ley Nº 17.794 de julio de 2004 ha generado un nuevo marco de referencia atendiendo temas

21. Fruto también de la movilización y el esfuerzo del sector cooperativo es la aprobación parlamentaria de la Ley de Exoneraciones Tributarias (N° 13.481) de 1966.

anteriormente no considerados como por ejemplo en material concursal facilitando la adjudicación de los bienes a los trabajadores en caso de quiebra o abandono de una empresa por parte de sus titulares (Faedo, 2004).

3.2.1. 7 de setiembre FUNSACOOP

El caso a presentar a continuación es un ejemplo de una empresa recuperada por sus trabajadores. En los últimos años, y frente a la crisis económica y las transformaciones en el mundo del trabajo, la recuperación de empresas por parte de los trabajadores pasa a ser una opción frente a la inminente desocupación, y desafiliación. Si bien el fenómeno de recuperación de empresas es una constante histórica en nuestros países (Terra, 1986 y Guerra, 1997), el proceso comienza a cobrar más intensidad hacia finales de los noventa y es en el año 2000 donde este fenómeno se hace más notorio. En este año se registran, tanto en Argentina como en Uruguay, una serie de casos en los que algunos trabajadores, para enfrentar el cierre de sus fuentes de trabajo, toman la fabrica y la ponen en marcha generalmente bajo la modalidad de cooperativas de trabajo.

El concepto de *empresa recuperada* se presta a debates y discusiones. En efecto, lo que en principio puede resultar un concepto relativamente claro que da cuenta del hecho que un conjunto de trabajadores reactivan una unidad productiva que anteriormente era gestionada convencionalmente, adquiere complejidad a medida que se analizan las experiencias[22] La puesta en marcha de la unidad productiva puede abarcar diferentes situaciones dentro del amplio concepto de empresas recuperadas, desde la continuidad del grupo original, pasando por la conservación figura jurídica o las maquinarias, hasta la recuperación de un conjunto de saberes adquiridos[23].

Los estudios muestran que los trabajadores, ante una situación límite como el cierre de la empresa, buscan una solución que evite la pérdida del empleo en un contexto recesivo y un mercado laboral saturado. Los trabajadores se resisten a aceptar el cierre de la empresa y se plantean luchar para evitar la pérdida de la fuente de trabajo. En muchos casos, ello implicó asumir nuevas responsabilidades: además de las tareas que desarrollaban en el proceso productivo, debieron hacerse cargo de tareas administrativas e inclusive de la limpieza y el mantenimiento de la planta; y desplegar nuevas lógicas de acción (Martí et al., 2004).

---

22. Seguiremos a Ruggeri (2005: 23) quien considera a la empresa recuperada como *"… un proceso social y económico que presupone la existencia de una empresa anterior, que funcionaba bajo el modelo de una empresa capitalista tradicional, cuyo proceso de quiebra, vaciamiento o inviabilidad llevó a sus trabajadores a una lucha por su puesta en funcionamiento bajo formas autogestivas"*.

23. Una discusión al respecto se puede encontrar en Martí, 2005.

FUNSA es una empresa industrial productora de neumáticos y guantes de látex. Fue un símbolo de la industria nacional. Fundada en 1930, llegó a tener más de 3.000 trabajadores y cerró en marzo de 2002, cuando la firma estadounidense Titán, que había comprado las acciones, no logró superar un concordato. Los ex trabajadores de FUNSA formaron una cooperativa llamada "7 de Setiembre FUNSA Coop". El 7 de setiembre de 1952 se funda el sindicato de FUNSA y fue intención de los trabajadores marcar esa continuidad. La cooperativa está integrada por 304 personas, de 460 que había en el momento del cierre de la fábrica. La recuperación de FUNSA se hace a través de una sociedad anónima fruto de la asociación entre la cooperativa de trabajadores y un grupo de inversores de capital.

La fábrica cierra en marzo de 2002 luego de ser vaciada por su Directorio tanto en lo financiero como en lo económico, lo industrial y lo comercial dejando en la calle a 480 trabajadores. El proceso de recuperación se inicia el 5 de diciembre de 2002. En un primer momento los trabajadores reaccionan en forma emocional, con rabia, con indignación. Para evitar que la planta fuera desmantelada los trabajadores armaron un campamento enfrente. El campamento se instaló el 17 de diciembre de 2002 y recién se levantó el 23 de marzo de 2003. Los trabajadores, junto con un grupo de técnicos, prepararon un proyecto de viabilidad de FUNSA. Mientras trabajaban en el mantenimiento de la planta e intentaban convencer al Poder Judicial que les concediera la posibilidad de reabrir la fábrica porque era viable y rentable.

Los trabajadores consiguieron la asociación con un grupo inversor lo que permitió que el 14 de agosto de 2003 un primer grupo de volviera al trabajo. Comenzaron trabajando 90 obreros y para agosto de 2008 son más de 250 puestos de trabajo generados. La aspiración de los trabajadores es llegar a generar 304 puestos de trabajo de manera de dar cabida a todos los integrantes de la cooperativa.

3.2.2. Cooperativa Agraria Lechera de Carmelo (CALCAR)[24]

CALCAR es una cooperativa que se dedica a la industrialización y comercialización de productos lácteos con el objetivo de transferir a sus productores socios el mayor y mejor ingreso por la leche remitida diariamente a la cooperativa.

Inicia sus actividades en el año 1956 en Carmelo en un entorno de crecimiento de la ciudad y en un momento de luchas sociales, donde el rubro de la leche jugó un papel importante. En 1955, las autoridades municipales le otorgan a un tambero de la zona, el permiso para instalar una usina pasteurizadora y el monopolio de la venta de leche en la

24. El presente apartado se basa en la información suministrada por el Proyecto: Impactos de la integración regional del MERCOSUR sobre el sector cooperativo. Consultar al respecto: Marqués et al., 2007.

ciudad. A raíz de este hecho, se crea un Comité de Defensa de los Intereses Populares, integrado por gente de todos los partidos, atendiendo primero al precio excesivo del pan y después la cuestión de la leche. La movilización de los vecinos logra que la resolución que otorgaba el monopolio sea revocada. A partir de ese momento un grupo productores impulsa una organización que va a dar lugar a la Cooperativa. Se puede señalar que CALCAR nace y se desarrolla como consecuencia de una movilización de la población de la ciudad de Carmelo, defendiendo sus intereses populares, sin dejar de contar en sus orígenes, con situaciones y hechos con tintes épicos.

En 1956 se realiza la Asamblea Fundacional de la Cooperativa, conformada por unos 20 productores y con la producción de 3 a 4.000 litros diarios. La inicial resistencia a la implantación de la pasteurizadora por parte de los productores de venta de leche cruda, fue cediendo en función de la conformación de la cooperativa que pasan a integrar como socios.

A partir de ese momento, la cooperativa se fue consolidando y creciendo en el número de socios, volumen de producción y ha funcionado en forma permanente hasta la fecha.

Los cooperativistas señalan como mojones importantes de la historia de la cooperativa, el inicio de las exportaciones en el año 1969, el alcance más amplio del mercado interno hacia el año 1982, la incorporación de la asistencia técnica y la extensión en el año 1986, creación de los Grupos CREA, produciéndose una importante mejora en el crecimiento de la producción.

Se señala como otro punto importante, cuando en los años 1994–1995, se realizan negociaciones con la empresa PARMALAT, la cual había llegado el año anterior a instalarse en el país. Finalmente la masa de socios de CALCAR, a la propuesta de asociación de la empresa multinacional, le responde que acepta la inversión de PARMALAT pero que la gestión quedaba a cargo de la Cooperativa. Esto no es aceptado por la empresa multinacional. El fundamento de los socios se sustentaba que no era bueno que una cooperativa quedara en manos de una empresa de esas características, con clara desventaja para los productores, lo cual trascurrido el tiempo, parece haberles dado la razón.

A partir de esta situación, vislumbrando que el mundo iba hacia la globalización, la propia Cooperativa comienza a generar un proceso largo de re-estructura de su funcionamiento que dura hasta el día de hoy, habiendo comenzado por una reorganización de los recursos humanos, incluyendo la gerencia general, y continuando por el mejoramiento tecnológico y la diversificación de los mercados.

Actualmente la cooperativa cuenta con una masa social que asciende a los 140 productores, conformando una cuenca lechera que abarca el sur del departamento de Soriano y el sur-oeste del departamento de Colonia. En el transcurso de los años, el número de socios se ha mantenido estable, pero observándose un dinámico recambio de sus socios

remitentes. Solo un 4% de los socios remiten su producción a la cooperativa desde la década de 1950, un 6% desde los ´60 y más de un 30% en el transcurso de la última década.

Aproximadamente el 70% de los productores socios están al frente de unidades productivas con menos de 200 hectáreas de superficie para su explotación. En promedio manejan 205 hectáreas totales, existiendo un 25% que manejan unidades productivas que extensiones menores a las 60 hectáreas y otro 25% superiores a las 240 hectáreas. Si nos referimos en términos de propiedad de la tierra, observamos que el 59% de la tierra utilizada por los socios es de propiedad de los mismos. Más del 85% de los socios viven dentro del predio de las unidades productivas, mientras que el porcentaje restante lo hace en centros poblados cercanos a su establecimiento. A su vez, menos del 35% son explotaciones familiares y entre 50 y 55% sería pequeñas empresas que contratan uno o dos empleados mensuales y/o jornaleros.

Con respecto al empleo y mano de obra generada a través de la cooperativa, podemos afirmar que es una importante fuente generadora de empleo a nivel local y regional, ya sea en el área donde se desarrolla la cuenca de producción como en el área de influencia de comercialización de sus productos. En agostos de 2007 figuraban en la planilla laboral 14 mujeres y 161 hombres, personal que trabaja en la planta de industrialización de leche, cargos gerenciales, administrativos y técnicos responsables. A su vez, hay que agregar al personal del área rural de la cooperativa que son 8 personas más. En resumen, el total de puestos de empleo permanente y directo generado por la cooperativa son 183 empleados. Este número, en época de zafra (primavera), puede ascender a unas 200 personas, dependiendo de las necesidades específicas del tipo y cantidad de producción.

Indirectamente, CALCAR genera aproximadamente unos 350 puestos de trabajo. Estos puestos de trabajo, tienen la característica, de que a pesar de ser indirectos, son puestos permanentes. Esta característica se debe a que si bien no son empleados de planta de industrialización o administrativos, son empleados que ocupan cargos en diferentes puntos de la cadena de comercialización de los productos. Particularmente, estos 350 puestos estarían distribuidos de la siguiente manera. En primer lugar, son considerados los empleados de los 140 tambos o unidades productivas, que en promedio se considera que existe de 1.5 a 2 empleados por tambo. Así mismo, existen 10 personas que trabajan en el servicio de transporte y recolección de la leche desde los tambos hacia la planta de industrialización. A esto se deben agregar 6 personas que trabajan en el transporte de los productos elaborados por CALCAR, otras 5 personas que están a cargo de la distribución de los productos en la ciudad de Carmelo y, por último, existen unas 60 personas encargadas de la venta y distribución de los productos de la Cooperativa en la zona de Montevideo y sus cercanías.

De acuerdo a la información recabada, en lo que respecta a las condiciones laborales, podemos afirmar que la cooperativa cumple con las obligaciones de seguridad social y

normas laborales. Las jornadas de trabajo en promedio van de las 8 a 10 horas, dependiendo del momento de producción y la época de zafra.

En lo referente a las remuneraciones salariales, en el último cierre de balance se establece que aproximadamente U$S 1.000.000 del total de gastos fue destinado al pago de sueldos y jornales, lo que hace un promedio por trabajador de 450 dólares mensuales.

Es importante destacar que CALCAR fue de las pocas empresas en Uruguay que ajustó sus salarios, por el 100% del IPC, independientemente de la existencia o no de crisis económica en el país, a tal punto que queda exceptuada de la recuperación salarial, luego del establecimiento de las negociaciones colectivas en los Consejos de Salarios de la Industria Láctea en julio de 2005.

CALCAR ha mantenido un crecimiento sostenido en el número de socios, volúmenes de producción y personal empleado desde sus inicios en el año 1956, teniendo la actividad exportadora una incidencia importante en dicho crecimiento.

La generación de empleos directos e indirectos es significativa en la zona de Carmelo, teniendo incidencia también en otras zonas del país donde llegan los productos de CALCAR.

3.3. ANTECEDENTES RELATIVOS AL SECTOR MUTUAL

Las mutuales son consideradas como entidades proveedoras de bienes y servicios, sin finalidad de lucro y sin accionistas, orientadas a la prestación de los servicios para las personas y a mejorar su bienestar, distinguiéndose claramente de una sociedad anónima de capitales.

Sin embargo, en Uruguay el término mutualistas ha quedado ligado a las instituciones prestadoras de servicios de salud, sean estas públicas o privadas. Se trata de instituciones que a través de una cuota mensual brindan servicios médicos. Podemos decir que la filosofía que las inspira es la del mutualismo ya que se trata de brindar servicios de salud para aquellas personas que están enfermas financiadas con el aporte de todos los asociados que se encuentran en buenas condiciones de salud. Hasta aquí las coincidencias, las diferencias son muchas. Las situaciones son muy disímiles. Encontramos situaciones que van desde las instituciones privadas, con fines de lucro y en la que los asociados no tienen ningún tipo de participación a instituciones que son administradas y organizadas por los profesionales de la salud, que si bien no tienen finalidad de lucro, responden a las intereses del gremio médico y no precisamente a las necesidades de los asociados. La entidad prestadora de servicios de salud más grande es precisamente el Centro de Asistencia del Sindicato Médico del Uruguay (CASMU) con casi 300.000 afiliados. También en esta categoría podemos mencionar a las 35 cooperativas médicas del inte-

rior del país agrupadas en la FEMI (Federación Médica del Interior). Si bien podríamos sostener que se trata de cooperativas, no reciben los beneficios previstos por la ley de cooperativas ya que en cuentan con más del 20% de trabajadores contratados en sus plantillas.

También existen las mutualistas en su sentido original. Estas datan del siglo XIX y están vinculadas a grupos de inmigrantes –por ejemplo, Casa de Galicia o la Asociación Española Primera de Socorros Mutuos- o a grupos religiosos –Hospital Evangélico o Círculo Católico de Obreros de Montevideo. En sus primeros tiempos, estas asociaciones se orientaron a atender las necesidades primarias (enfermedad, vivienda, subsidios por fallecimiento, por desempleo, etc.) que afligían a los inmigrantes, en su mayoría de muy escasos recursos que debían establecerse en países donde la seguridad social era inexistente. Se trata de entidades prestadoras de servicios de salud, las cuales no tienen dueño sino que son asociaciones civiles y cuyas autoridades son electas por el voto de los asociados.

Los orígenes históricos del mutualismo en Uruguay explican en gran medida la diversidad de situaciones[25].

La mayoría de las mutualidades en Uruguay datan de mediados del siglo XIX. Al comienzo se trata de fondos financieros que permiten a los asociados hacer frente a diversas situaciones de riesgo: enfermedad, desempleo, fallecimiento, etc.

A comienzos del siglo XX, el país empieza a legislar en materia de seguridad social, tomando ésta a su cargo los pagos de pensiones, jubilaciones, seguros de desempleo, primas por nacimientos o fallecimientos; quedando en manos de las mutuales la atención a la situación de enfermedad que no es cubierto por la seguridad social estatal. De aquí en más las asociaciones mutuales se enfocan en el área de la salud. Para ello contratan médicos y centros de atención privados para brindar las prestaciones que sus asociados pueden necesitar. Tienen la ventaja de contratar a precios más bajos, actuando en este caso como compañías de seguros. Al ser el número de asociados un porcentaje alto de la población, especialmente en Montevideo, se genera un proceso por el cual los médicos fueron cada vez más dependientes de las contrataciones con las instituciones mutuales.

La situación generó un monopsonio (las asociaciones mutuales) y un oligopolio en la oferta (los centros de prestación y los médicos agrupados).

Para revertir el oligopolio de la oferta las asociaciones mutuales comienzan a incorporar sus propios centros de atención, surgiendo hospitales propiedad de las asociaciones mutua-

25. Tomamos como base para esta sección el trabajo de PILON, Julio A. (1999): "Sociedades mutuales: soluciones en América Latina", publicado por la AISS en 1999.

les, que poseían sus propias farmacias, centros de rehabilitación, etc. y transformándose los médicos en funcionarios de esas instituciones. Las Asociaciones Mutuales pasan entonces a disponer de los centros de atención de mejor nivel y calidad. Buena parte de la población que no estaba afiliada a ninguna mutual, aspira a serlo de manera de contar con una cobertura de salud y acceder a un excelente nivel de atención.

Ante esta situación el gremio médico reacciona y en 1935 se funda el Centro Asistencial propiedad del Sindicato Médico del Uruguay (CASMU). Esta institución sin fines de lucro ofrece los mismos servicios que las instituciones mutuales. La diferencia más importante es que está dirigida por el sindicato de los médicos en lugar de los propios asociados mutuales. En el interior del país, los médicos conforman cooperativas de producción médicas que ofrecen servicios análogos a los inicialmente prestados por las asociaciones mutuales.

En los últimos años y en respondiendo a la desregulación de la economía han surgido diversas instituciones prestadoras de servicios de salud que responden a capitales privados.

Actualmente el sistema de protección de la salud en Uruguay se encuentra basando en las asociaciones mutuales, cooperativas médicas y centro asistencial del sindicato médico, Ministerio de Salud Pública, Sanidad militar y policial (que cubre a los funcionarios militares y policiales y a sus familias) y la atención privada.

En 2007 el nuevo gobierno creó el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS). El SNIS integra a las asociaciones mutuales, la salud pública y las cooperativas médicas, previéndose la próxima incorporación de la sanidad militar y policial. El SNS se basa en el Fondo Nacional de Salud (FONASA) que prevé el descuento de los salarios y las jubilaciones de una cantidad fija (6% para quienes tienen menores a cargo y 4,5% para quienes no los tienen) que se vuelca a las entidades prestadoras de salud. A partir de entonces todo trabajador y sus hijos menores de edad tienen acceso a la salud a través de la entidad que haya elegido (mutuales, salud pública o privados). Esto permite acceder a través de un pago mensual a la atención médica, los medicamentos, las intervenciones quirúrgicas, internaciones, etc.

Desde 1988 las mutualistas se encuentran asociadas a la Alianza del Mutualismo de América (AMA), con sede permanente en la ciudad Buenos Aires. Se trata de una asociación internacional de organizaciones mutuales latinoamericanas de segundo grado.

En consonancia con su diversidad las "mutualistas" de la salud en el Uruguay se agrupan en diferentes asociaciones. El Plenario de Mutualistas del Uruguay (PLEMU) está integrado por instituciones privadas de atención universal: IMPASA, CUDAM, GREMCA y Universal. En tanto la Unión de Mutualidades del Uruguay (UMU) agrupa a la Asociación

Española, Casa de Galicia, Hospital Evangélico y Círculo Católico. Si a estas mutualistas le sumamos el CASMU entre las 5 ocupan a 17.754 personas[26].

Las "mutualistas" están fuertemente reguladas por el MSP quien establece las cuotas mensuales, los aranceles y las prestaciones, entre otras cosas. Sin embargo, la regulación del MSP y la reciente creación de la Junta Nacional de la Salud no han impedido que continúe en crecimiento el fuerte endeudamiento del sector. Actualmente la situación de las mutualistas de la salud es crítica. De acuerdo a las últimas cifras del Ministerio de Salud Pública (MSP) la deuda actual del sector ronda los USD 400 millones, de los cuales 85 millones de dólares corresponden a la deuda del CASMU (Centro de Asistencia del Sindicato Médico del Uruguay) que es la que tiene el mayor número de afiliados (El Observador, 19 de agosto de 2008).

Existen en Uruguay otras experiencias próximas al mutualismo aunque no se llaman mutuales. Como mencionamos anteriormente el término mutual está reservado a las entidades prestadoras de salud sean públicas o privadas. Estas otras mutuales son el Automóvil Club del Uruguay (ACU) y el Centro de Protección de Choferes (CPC). Se trata de dos entidades que cubren los riesgos en los que pueden incurrir los conductores y sus vehículos, a través de aportes igualitarios y solidarios. En cualquiera de las dos instituciones los asociados participan del gobierno de la asociación.

Los asociados a las mutuales de la salud son alrededor de 500.000 personas y otras 200.000 pertenecen al Automóvil Club y al Centro de Protección de Choferes, lo que hace suponer al Cr. Julio A. Pilón, presidente de la UMU que debería haber alrededor de 700.000 personas involucradas en el sector mutual (entrevista realizada en agosto de 2008).

Un caso especial es el de la Asociación Nacional de Afiliados (ANDA). Se trata de una asociación civil sin fines de lucro que funciona de forma muy semejante a una mutual. A partir de un aporte mensual el asociado accede a servicios de salud, crédito para realizar compras de consumo, servicios odontológicos y garantía de alquileres. El socio participa del gobierno de la asociación a través de elecciones periódicas democráticas y abiertas. En esencia se trata de la misma figura de la mutual pero no se reconocen como tales ya que no brindan exclusivamente los servicios de salud.

26. Información proporcionada por el Ministerio de Salud Pública en agosto de 2008.

3.3.1. Asociación Nacional de Afiliados

La Asociación Nacional de Afiliados (ANDA) es una institución civil sin fines de lucro. Fue fundada el 18 de noviembre de 1933[27]. En 1934 se aprueba la Ley Nº 9.299 que establece la autorización a la Caja de Jubilaciones de Industria, Comercios y Servicios Públicos para retener porcentajes de las asignaciones a sus empleados, de los jubilados y pensionistas pertenecientes a ANDA por concepto de créditos, extensiva a las empresas y patrones de empleados y obreros con derecho a jubilación y en circunstancias análogas. Esta ley es complementada por la Ley Nº 9.980 de diciembre de 1940, la cual autoriza el servicio de garantías de alquiler.

La Asociación trabaja para desarrollar y unificar en un idealismo común, el espíritu de Fraternidad y Solidaridad Social, procurando solucionar o aliviar los problemas de la vida práctica de los uruguayos, otorgándoles cobertura a través de una amplia gama de servicios, dentro de las cuales se destacan: servicio médico y odontológico, crédito solidario, giros de dinero, cobro de facturas, garantía de alquiler, pago y adelanto de pasividades, asesoramiento jurídico, cobertura fúnebre, agencia de viajes y turismo.

La Misión de la institución es definida como:

> *Satisfacer las necesidades de los afiliados, ampliando el espectro de cobertura a todos los sectores de la sociedad y adecuándonos permanentemente a los requerimientos que imponga la evolución de la demanda de bienes y servicios, en un marco de solidaridad social ejercida con responsabilidad.*

De acuerdo a los estatutos los objetivos de ANDA son los siguientes:

> *El objeto de ANDA, en general, será propender a la defensa de los intereses morales y materiales de sus asociados y suministrarles los bienes o servicios que permitan los recursos sociales. En especial, tendrá por objeto:*

27. Si bien surge como organización de la sociedad civil es un caso de un claro apoyo estatal como otras cooperativas surgidas en la misma época. El 31 de marzo de 1933 en medio de una gran crisis económica consecuencia de la Gran Depresión, se produce un golpe de Estado que significa un giro en la política de fuerte intervención del Estado llevada adelante por los gobiernos anteriores. El presidente de la época, Gabriel Terra, apoyado por sectores conservadores de los partidos Colorado y Nacional y con la complicidad de las fuerzas armadas da un golpe de Estado que significa la interrupción de la democracia. Las medidas económicas tomadas por el nuevo gobierno van a apartarse de la orientación estatizante de los gobiernos anteriores y entre sus prioridades estará el fomento de las cooperativas. Así es que en 1935 y por Ley se crea la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE) hasta el día de hoy la principal empresa láctea del país. Esta cooperativa tendrá la particularidad de integrar a representantes del gobierno entre sus autoridades y a diferencia de lo sostenido en los principios cooperativos la representación de los socios será en proporción a la leche remitida por cada uno de ellos desechándose la fórmula tradicional de un hombre, un voto.

Gestionar de las casas de comercio y demás instituciones, facilidades para la adquisición de los bienes y/o servicios que ellas brindan y que requieran sus asociados;

Otorgar créditos a sus asociados considerando sus necesidades y capacidad de pago;

Constituirse en garantía de sus socios en lo relativo al arrendamiento de fincas y demás bienes muebles e inmuebles considerando su capacidad de pago:

Suministrar a sus asociados la asistencia y asesoramiento jurídico que requieran, pudiéndose extender a juicio del Consejo Administrativo;

Organizar la prestación de asistencia médica y odontológica en la forma y extensión que lo estime conveniente el Consejo Administrativo;

Organizar y promover la prestación de servicios turísticos, en la forma y extensión que lo entienda conveniente el Consejo Administrativo;

Gestionar de los organismos públicos competentes, los instrumentos que en materia provisional puedan constituirse en un beneficio para sus asociados.

Establecer, en cuanto sea posible a juicio del Consejo Administrativo, servicios de asistencia social, que respondan a los principios de previsión y solidaridad social.

Artículo 2º de los Estatutos de ANDA[28]

Entre las principales cifras de la actuación anual se pueden mencionar para el año 2007: otorgamiento de más de 1.800.000 créditos sociales, 110.000 sesiones odontológicas, 84.000 consultas médicas, 9.200 garantías de alquiler, 1.600 servicios fúnebres. Además brinda a 44.000 socios el servicio de cobro de prestaciones del Banco de Previsión Social (BPS), como por ejemplo el pago de pasividades, subsidio por maternidad, seguro de paro, asignaciones familiares[29].

Puede ser socios de ANDA toda persona mayor de 18 años y menor de 85, en situación de actividad laboral o pasividad; cuyos ingresos deberán ser superiores a USD 150.

La reglamentación de la ley se realiza unos meses más tarde. El Ministerio de Trabajo y Previsión social de la época establece que la Caja de Jubilaciones de Industria, Comercio y Servicios Públicos, retendrá mensualmente y depositará en el Banco de la República a la orden de la ANDA, las cantidades provenientes de las asignaciones que, de acuerdo con la ley, autoricen sus empleados jubilados y pensionistas con la mencionada Asociación.

---

28. Estatutos sociales de la Asociación Nacional de Afiliados A.N.D.A. Disponibles en http://www.anda.com.uy/ /uc_18_1.html [acceso agosto de 2008].

29. De acuerdo a la Memoria 2007, durante este año se otorgaron 1:917.434 créditos por un valor total de $ 1:108.322.459. De estos totales: 1.712.450 créditos son de carácter comercial y se operó por un monto de $ 758:404.311 a razón de $ 443 promedio cada crédito, en tanto 203.043 préstamos en efectivo por un monto de $ 348:668.875 a razón de $ 1.717 promedio cada uno y autorizaciones en 1.941 *vouchers* innominados por un importe de $ 1.249.273 a razón de $ 644 promedio.

Para tal efecto la Caja concertará con la Asociación Nacional de Afiliados la forma y fecha en que ésta deberá presentar las relaciones correspondientes.

Al fines de 2007 ANDA contaba con casi 130.000 afiliados que pagan una cuota social de entre USD 15 y USD 20. Como infraestructura cuenta con 42 locales en todo el país, donde trabajan más de 900 personas entre los cuales se encuentran 645 funcionarios presupuestados, 179 contratados y 82 destajistas.

3.3.2. El Círculo Católico de Obreros del Uruguay

El Círculo Católico de Obreros del Uruguay es una Asociación Civil Mutualista. Surge el 21 de junio de 1885 a raíz de la preocupación de un grupo de personas vinculado a la Iglesia Católica preocupado por la situación de los obreros. Los primeros círculos católicos se crearon en Montevideo y luego prácticamente en todo el país. El espíritu era formar grupos para realizar diversas actividades, al comienzo solamente sociales, posteriormente se extendieron a la atención primaria de la salud y bastante más adelante comenzó a considerarse la posibilidad de un hospital.

En el surgimiento estuvo involucrada mucha gente importante desde el punto de vista social y político. De acuerdo a los antecedentes institucionales que constan en su página Web[30].

> *A mitad del siglo XIX surgen en Francia una serie de experiencias organizadas originadas en la creciente preocupación de la Iglesia por la situación de las clases trabajadoras fundándose en Francia los primeros Círculos Católicos de Obreros. En el Uruguay, es el sacerdote italiano Pbro. Andrés Torrieli quien en 1884, en conocimiento de las experiencias francesas y las que llevó adelante en España con Monseñor José María de Urquinaona presenta al Obispo de Montevideo, Monseñor Inocencio María Yéregui, un proyecto para la fundación del Círculo Católico de Obreros, que se aprueba y concreta el 21 de Junio del año siguiente y donde Juan Zorrilla de San Martín (llamado el poeta de la patria) menciona como primer Presidente a Don Francisco Bauza (distinguido docente, gran orador, legislador, Ministro de Estado y Diplomático).*

La Misión y la Visión de la institución son definidas de la siguiente manera:

> *Nuestra Misión inspirada en los principios Católicos y de la verdadera Mutualidad, es lograr una mejora continua en la calidad de los servicios y prestaciones, apun-*

30. Círculo Católico de Obreros del Uruguay - http://www.circulocatolico.com.uy/ [accedido el 13 de agosto de 2008].

tando a satisfacer realmente los deseos y necesidades de nuestros Socios tanto en salud como enfermedad.

Nuestra Visión es ser la mejor Institución de Asistencia Médica, reconocida por la calidad profesional y humana de sus servicios y funcionarios, por sus principios Católicos y por la búsqueda permanente de la satisfacción de sus Socios.

Los servicios que brinda la organización es la cobertura de atención médica global (servicios de asistencia médica, análisis y estudios conexos a la salud humana).

Los destinatarios de la acción de la organización son los socios de la Mutualista. También se realizan acciones de responsabilidad social empresarial donde los beneficiarios no solamente son los socios, sino también los no socios.

En Uruguay las mutuales en la salud son cuatro. La diferencia entre el CCO las demás mutuales uruguayas, radica en la identidad católica o cristiana de la institución. Con el Hospital Evangélico existe en común una filosofía de pensamiento religiosa, la identificación con los valores cristianos. Las semejanzas con respecto a otras mutuales es la forma de gobierno, por ser mutuales y que la ganancia se reinvierte.

En el Círculo Católico existe participación de los socios. Para 2008 cuenta con 70.000 socios, quienes tienen derecho a la asistencia integral y completa de su salud, mediante el abono de una cuota mensual, y son quienes dirigen y eligen a los integrantes de sus órganos de dirección. Ellos son: la Asamblea Representativa, el Directorio y la Comisión Fiscal. Simultáneamente a esta elección y por igual los técnicos y no técnicos, eligen sus delegados para que también integren el Directorio de la Institución. Esta estructura democrática está acompañada de mandos Superiores que posibilitan el gerenciamiento eficiente de la misma.

Las autoridades se eligen en elecciones que se realizan cada 5 años. Se eligen cargos para asamblea representativa de 90 personas, un directorio de 5 personas, más un delegado pastoral. Comisión Fiscal y comisión Electoral. La asamblea está completamente integrada por socios. Cualquier socio puede ser elegible si tienen más de 5 años de asociado. Para formar una lista, la persona debe ser una persona de bien, verificada por el arzobispo. No tiene porque ser católica, pero debe regirse por los valores cristianos. Tienen derecho a votar los mayores de edad y que tienen una antigüedad de más de 2 años de socio. El directorio está también conformado por otras dos personas que representan a los funcionarios técnicos y no técnicos, las elecciones de estos delegados se hacen en el mismo día. Las elecciones se hacen en todo el país, ya que tienen 30 filiales en todo el país.

Las principales fuentes de financiamiento de la organización son las cuotas mutuales de los socios y las tasas moderadoras (tickets y órdenes). No se ha contado hasta con otro tipo de financiamiento.

Trabajan en la institución alrededor de 1700 personas. Son muy pocos los trabajadores eventuales, apenas las suplencias. Del total, aproximadamente 1000 son mujeres, ya que en el sector de salud, y sobre todo en enfermería prevalece la mujer, y lo que más hay en una institución son enfermeros/as. El promedio de edad es de entre 30 y 50. El año pasado (2007) ingresaron una cantidad de nuevos funcionarios y lo que se buscó fue priorizar a jóvenes sin experiencia y bajar el promedio de edad.

En cuanto a la política salarial la institución se rige por el laudo del sector que establece las remuneraciones de acuerdo a las categorías de trabajo. Las remuneraciones varían de acuerdo a la función que se desempeña. Un médico tiene un salario promedio de USD 1.500, un enfermero aproximadamente USD 500 y un administrativo alrededor de los USD 400. Todo depende de los escalafones. Se tienen primero todos los beneficios legales, para la salud, que ya es bastante reglado y particular con convenios[31].

En lo que respecta a la política de contrataciones de nuevo personal el año pasado se buscó gente joven que estuviera estudiando. A nivel médico, los jefes de cada departamento cuando entienden que necesitan médicos, comunican a la institución y se ve dentro de los currículos que tiene la misma, (que deben tener el aval de un médico). El jefe del departamento decide a quien considera que puede entrar, luego de las entrevistas. A nivel de enfermería hay una prueba técnica que la hace la jefa de enfermería, y una entrevista con gerencia. Se da prioridad siempre a los socios o a los familiares de socios. Y en última instancia se contrata a alguien que no sea socia. Pero se le pedirá que se asocie al CCO. Se espera que el funcionario esté convencido de que el CCO es el mejor para su familia.

El personal del Círculo no escapa a las condiciones del personal de la salud y se encuentra multiempleado. Los médicos trabajan en tres o cuatro instituciones y los enfermeros al menos en dos. El trabajo de enfermería es muy complejo, no tienen horarios y eso implica un gran desgaste a nivel familiar. Hay mucha rotación. Mucha gente se va al exterior porque se paga mucho mejor. Esto tiene consecuencias negativas porque la institución hace una gran inversión en la capacitación del personal. Por cada persona que se va son necesario dos años de capacitación.

En cuanto a la organización sindical, existe dos sindicatos de los trabajadores: técnicos y no técnicos. Estos forman parte de la Federación Uruguaya de la Salud (FUS) no técnicos y los médicos del Sindicato Médico del Uruguay (SMU). De acuerdo a la directiva de la institución la relación de las autoridades con el sindicato es muy buena.

---

31. Además, se hacen cursos de portugués, entrenamientos, a nivel de enfermería hay muchos cursos, gratuitos. Capacitación adentro de la institución. Hay muchas enfermeras haciendo cursos privados en la Universidad Católica, pagos por la institución. Una casa para el adulto mayor, para socios y no socios, sin fines de lucro Hay un departamento de Mejora Continua, que está trabajando para la acreditación. No certificación. Que implica toda la institución no por área o sector. Este equipo plantea las áreas que deben ir mejorando al directorio. Hay un sistema de vales, establecido del 1 al 10 de cada mes, con un monto máximo para pedir. Se paga el 10 de cada mes y se descuenta del mes siguiente. En situaciones especiales de los trabajadores, sobre todo en lo que tiene que ver con salud, se los ayuda, en caso de enfermedad. Hay convenios con guarderías y colegios, con descuentos para los trabajadores.

3.4. EL SECTOR DE ASOCIACIONES Y FUNDACIONES

3.4.1. Antecedentes relativos al sector de asociaciones y fundaciones

Existe en Uruguay una escasa identidad en torno al concepto de Economía Social y mucho menos una identidad de las asociaciones y las fundaciones. Se sabe de la existencia de un número muy importante de asociaciones y fundaciones. El origen de algunas de ellas se remonta a la primera mitad del siglo XIX. Sin embargo, a pesar de la rica práctica, la información es dispersa y no se sabe a ciencia cierta cuántas asociaciones y fundaciones están en actividad.

Si bien la legislación uruguaya distingue entre asociaciones civiles y fundaciones, ninguna norma establece las diferencias entre ellas. Las diferencias han sido establecidas por la doctrina y básicamente se refieren a los siguientes puntos[32]:

- La existencia de asociados (personas físicas) en la Asociación Civil, en un número suficiente para cubrir los miembros titulares y suplentes de las comisiones directiva, fiscal y electoral.
- La necesidad de un patrimonio en las fundaciones que permita la realización de los fines para los que fueron creadas.

En cuanto a la legislación las referencias de nuestro Derecho Positivo a las asociaciones son escasas. La primera referencia de nuestra normativa a destacar es en la Constitución de la República Oriental del Uruguay que establece en su artículo 39:

> *Todas las personas tienen el derecho de asociarse, cualquiera sea el objeto que persigan, siempre que no constituyan una asociación ilícita declarada por la ley*

Esta norma establece la libertad de asociación y la única limitación la declaración de ilicitud. A este respecto son pocas las normas existentes (Ley Nº 9.936 del 18 de junio de 1940 sobre "Asociaciones ilícitas", el Decreto-Ley Nº 10.279 de 19 de noviembre de 1942 y el artículo 150 del Código Penal).

A nivel legislativo la principal referencia es en el artículo 21 del Código Civil que establece

> *Son personas todos los individuos de la especie humana. Se consideran personas jurídicas y por consiguiente capaces de derechos y obligaciones civiles, el Estado,*

32. Otra diferencia la constituiría las diferencias en el "estatuto tipo", al que deben ajustarse las asociaciones civiles para ser reconocidas como personas jurídicas y las fundaciones (CEALS, 2005).

el Fisco, el Municipio, la Iglesia y las corporaciones, establecimientos y asociaciones reconocidas por la autoridad pública.

De acuerdo las interpretaciones de uso el "establecimiento" sería similar a la fundación, las corporaciones serían las de interés público y las asociaciones serían organizaciones sin fines de lucro.

Por otra parte existen normativas específicas para algunos tipos de asociaciones:

- instituciones de protección al menor que son fiscalizadas por el INAU (Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay),
- las guardería que son fiscalizadas por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y el INAU;
- los sindicatos que se rigen por la Ley Nº 12.080 y los convenios de la OIT; los partidos políticos que tienen su legislación específica (Ley Nº 9.524);
- comisiones de apoyo a Salud Pública regidas por decreto del Poder Ejecutivo del 24 de abril de 1990 y la Ley Nº 16.002 del 25 de noviembre de 1988;
- las sociedades administradoras de Fondos Complementarios de la Previsión Social Que se rigen por el Decreto–Ley Nº 15.611;
- la Bolsa de Valores a la que se le exige que asuma la forma jurídica de asociación civil o sociedad anónima por acciones nominativas de acuerdo a la Ley Nº 16.749 del 30 de mayo de 1996;
- las instituciones de Enseñanza Terciaria Privada tiene su propia normativa: el Decreto–Ley Nº 15.661 de 29 de octubre de 1984 y el Decreto Nº 308/995 de 11 de agosto de 1995.
- Las instituciones de Asistencia médica colectivas. El Decreto-Ley Nº 15.181 de 21 de agosto de 1981 prevé tres tipos de entidades: A) Asociaciones Asistenciales (Mutualistas), B) Cooperativas de Profesionales y C) Servicios de Asistencia creados y financiados por empresas privadas o de economía mixta para prestar, sin fines de lucro, atención médica al personal de dichas empresa y eventualmente a los familiares.
- Las sociedades de fomento rural. Las normas referidas a estas instituciones son las leyes Nº 6.192 de 16 de julio de 1918, la Ley Nº 8.317 de 18 de octubre de 1928, Decreto-Ley Nº 14.330 de 16 de diciembre de 1974, Decreto –Ley Nº 14.603 de 23 de noviembre de 1976.
- También es particular la normativa que rige a las organizaciones internacionales ya sea en régimen de franquicias o asociaciones internacionales con sede en Uruguay.

Las *fundaciones* están reguladas por la Ley Nº 17.163 de Septiembre de 1999. A diferencia de otro tipo de asociaciones de la sociedad civil, son organizaciones sin fines de lucro que surgen a partir de un capital inicial, frecuentemente fruto de una donación realizadas ya sea por herencia o por aportes de otra organización privada.

De acuerdo al artículo 1º de la mencionada norma, las *fundaciones* son personas jurídicas que se constituyen por el aporte de personas físicas y jurídicas y que persiguen un objeto de interés general sin finalidad de lucro. A su vez establece que el gobierno y la administración de las fundaciones estarán a cargo de un Consejo de Administración cuya designación podrá ser efectuada de manera total o parcial por el o los fundadores. Aquí encontramos una diferencia respecto de la participación democrática de las asociaciones. En caso vacante en el Consejo, se resolverá de acuerdo a los estatutos, previendo la ley la posibilidad de que los restantes efectúen las designaciones que correspondan. Los integrantes del Consejo de Administración podrán percibir remuneración pero esta no podrá superar el 5% de los fondos utilizados por la fundación en el período anual anterior para cumplir con su objeto. Esta normativa tiene como objetivo evitar que el Consejo destine una porción importante del patrimonio de la Fundación al pago de sus propios salarios. El legislador va más allá y establece de manera preceptiva que la mayor parte de los recursos de la fundación deberá destinarse al cumplimiento de su objeto y sólo podrán acumularse fondos cuando se pretenda realizar una obra determinada (artículo 18).

Las *fundaciones* son supervisadas por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) quien debe ejercer el contralor y la fiscalización de las fundaciones, verificando el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y estatutarias vigentes (Artículo 24). A su vez el MEC deberá llevar un registro actualizado y público, cosa que actualmente no ocurre.

Como principal antecedente sobre la temática de las asociaciones y fundaciones a nivel nacional, se cuenta con el Primer Relevamiento Nacional sobre las asociaciones civiles y las fundaciones, realizado por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) en el año 1998. De esa fecha a esta parte no se ha actualizado. Desde 1925 hasta la realización del censo, el MEC había inscripto más de 15.000 asociaciones. Al momento del censo se registraron cerca de 3500 asociaciones con personería jurídica.

Un análisis preliminar indica que alrededor del 30% de las asociaciones censadas se dedican a actividades deportivas, otro 30% a actividades sociales, un 12% a actividades gremiales y 8% a actividades educativas (Bettoni y Cruz, 1999).

Clasificación del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) de las asociaciones y fundaciones

Instituciones de Promoción Social	1.1. Mujer 1.2. Familia 1.3. Infancia 1.4. Juventud 1.5. Tercera Edad 1.6. Ancianidad 1.7. Adicción 1.8. Discapacitados 1.9. Vivienda 1.10. Derechos Humanos
Instituciones relativas al trabajo y previsión social	1.11. Trabajo 1.12. Cajas de Auxilio 1.13. Sociedades administradoras de Fondos de Previsión Social
Instituciones profesionales o gremiales	1.14. Científica y/o tecnológica 1.15. Gremial 1.16. Jubilados y pensionistas 1.17. Cámaras de comercio
Instituciones educativas y culturales	1.18. Educación 1.19. Cultural 1.20. Etoecología y fauna 1.21. Información y comunicación 1.22. Turismo
Instituciones de Fomento rural y barrial	1.23. Comisión de fomento 1.24. Asociaciones de fomento rural
Instituciones deportivas	1.25. Deportiva
Instituciones religiosas	1.26. Religiosas
Instituciones de asistencia y beneficencia	1.27. Grupos sociales varios 1.28. Asociaciones prestadoras de servicios varios
Instituciones relativas a la salud	1.29. Salud
Instituciones de inmigrantes o residentes	1.30. Inmigrantes 1.31. Residentes del interior en Montevideo

Fuente: Elaborado a partir de MEC (1998).

Dentro del sector de las asociaciones cabe destacar el rol de las organizaciones no gubernamentales (ONG's). Estas constituyen un sector dentro de las asociaciones. Incluso están agrupadas en la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG). Es una asociación civil sin fines de lucro, fundada en 1992 y que nuclea a 90 organizaciones no gubernamentales de todo el país[33]. De acuerdo al artículo 2º de su Estatuto los objetivos de la asociación son, entre otros: defender los derechos y promover una normativa jurídica que reconozca la identidad de las ONG; Fortalecer la presencia y visibilidad de las ONG; promover el intercambio y la coordinación, constituir un espacio de reflexión y acción, fortalecer y potenciar el desarrollo de las ONG, representar sus intereses y establecer vínculos y coordinar actividades con asociaciones similares a nivel internacional. Las ONG son organizaciones bastante recientes en la historia del Uruguay. Surgen principalmente a comienzos de la década de 1980, fundamentalmente en el marco de la oposición a la dictadura. Las áreas de trabajo han ido variando en función de los cambios en la coyuntura nacional e internacional. En un comienzo la mayoría de las ONG's centraban su trabajo en la temática de los derechos humanos y la participación política. A comienzos de la década de 1990 aumenta la cantidad de instituciones volcadas a la temática ambiental.

En lo que respecta a las fundaciones tampoco es mucha la información disponible. Un estudio realizado por la Universidad Católica en 1995, da cuenta de la existencia de 75 fundaciones (de las 106 registradas)[34].

El estudio más sistemático sobre el sector de asociaciones y fundaciones es el realizado por Gerstenfeld y Fuentes (2005). En él estudian a las organizaciones del Tercer Sector en el campo de la generación y promoción de capital humano. El estudio se basó en una encuesta realizada a fines del año 2003 a unas 500 asociaciones y fundaciones y tenía por objetivo dimensionar y caracterizar el Tercer Sector en aquellas actividades vinculadas en forma más directa a la generación y promoción del capital humano: alimentación, salud, educación y formación para el trabajo.

De acuerdo al estudio el universo de organizaciones del Tercer Sector alcanza a casi 2.400 organizaciones distribuidas en Montevideo e interior del país. En cuanto a sus actividades se distribuyen de la siguiente manera: el 46% brindan intervenciones integrales (educación, salud, alimentación, etc.), el 26% brindan alimentación y nutrición (merenderos, comedores y repartos de alimentos), el 15% corresponde a la salud (incluyendo rehabilitación y reparto de vestimenta), y el 13% lo hace en el ámbito de la educación y formación para el trabajo (Gerstenfeld y Fuentes, 2005: 19-20).

---

33. Dichas organizaciones están dedicadas a actividades en diversas áreas: agro, ciencias sociales, comunicación, consumidores, cultura, derechos humanos, drogas, economía, educación, infancia, integración regional, juventud, medio ambiente, mujer, promoción social, Pymes, salud, sindicalismo, tercera edad, violencia, vivienda y voluntariado.

34. Ver al respecto RODRÍGUEZ DOLDAN, Gonzalo (1995): *"Primera Guía Uruguaya de Fundaciones"*, Montevideo, Universidad Católica.

Entre las conclusiones más relevantes del estudio se pueden destacar que el Tercer Sector (Gerstenfeld y Fuentes, 2005: 13-7):

- El trabajo de las organizaciones del sector alcanza al 44% de la población urbana en situación de pobreza. El aspecto más destacable es que contribuye a la satisfacción de las necesidades de casi 400.000 personas de los sectores más vulnerables de la sociedad.
- Participa activamente en el alivio de las necesidades más básicas. En el período estudiado las organizaciones brindaron apoyo a casi la cuarta parte de las personas en situación de pobreza (alrededor de 200.000 personas). Las organizaciones proveen a la población de una amplia gama de bienes y servicios: brinda diariamente 362.000 comidas, las persona atendidas con prestaciones de salud alcanzan a 223.000 por mes, dispone de 80.000 plazas en cursos de distintas características y, finalmente, 1090 instituciones brindan intervenciones integrales (diversas combinaciones de educación, alimentación, salud y otras) alcanzando a 132.000 beneficiarios.
- Moviliza un importante volumen de recursos humanos y materiales. El estudio estima en 162 millones de dólares, equivalente a 1,4% del PIB del año 2003. La mitad de los recursos corresponden a trabajo y el resto a insumos. Dentro del rubro trabajo casi el 40% es trabajo voluntario. El 37% de los recursos movilizados tiene como origen la donación sea en trabajo voluntario o en insumos (Gerstenfeld y Fuentes, 2005: 26).
- Resulta un aporte valioso en bienes y servicios orientados a los hogares pobres. El estudio estima la transferencia de recursos en 409 dólares por beneficiarios por año, lo que significa 34 dólares por mes.
- Genera un importante número de puestos de trabajo[35]. Se estimaron en más de 70.000 las personas ocupadas en el sector, equivalente a 2,6% de la PEA y 7% del empleo urbano. Los empleos remunerados corresponden a 24.000 personas. Siete de cada diez personas que trabajan en el sector son mujeres.
- Si bien la capacidad del sector para captar donaciones y trabajo voluntario constituye una de sus fortalezas, a su vez significa un desafío en su capacidad de gestión. La movilización de recursos de distintos orígenes implican un desafío para las instituciones. Los recursos provienen de distintas fuentes: pagos y transferencias monetarias o en especies del Estado (42%), recursos propios de las organizaciones (12%), donaciones internacionales (10%) transferencias de otros agentes como empresas, familias u otras instituciones (9%), pagos realizados por los beneficiarios 7%), y trabajo voluntario (20%) el cual constituye un de los recursos más significativos.

35. Si bien el estudio de Gerstenfeld y Fuentes (2005) toma el concepto de empleos, preferimos referirnos a puestos de trabajo, ya que empleo connota una relación de trabajo asalariado situación que no corresponde al trabajo voluntario.

- Multiplica el alcance de la inversión social del Estado. La principal fuente de financiamiento del sector es el Estado y por cada peso ($ 1) invertido por el estado en el sector, este moviliza un peso y medio ($1,5).
- Presenta una gran diversidad de actividades y poca disparidad en el tamaño de las organizaciones. La diversidad de las actividades constituye una de las características más sobresalientes del sector: servicios educativos, salud, alimentación, culturales, religiosas, deportivas, de promoción social, etc. A su vez la mayor parte de las instituciones son de tamaño medio: más de la mitad ocupan menos de veinte personas, siendo el trabajo voluntario una porción significativa.
- Es un sector en expansión con capacidad de respuesta y amplias posibilidades de cooperación. A partir de la profunda crisis económica que vivió el país en 2002, se amplió la cantidad de organizaciones del Tercer Sector y sus actividades. El estudio muestra que entre 1998 y 2003 aumento la cobertura de beneficiarios en un 66%. La cooperación entre organizaciones es una forma de trabajo habitual pero que tiene espacio para su ampliación. Es interesante observar que el 86% de las organizaciones mantiene convenios con el Estado, mientras el 45% mantiene vínculos con otras organizaciones del Tercer Sector (Gerstenfeld y Fuentes, 2005: 22).

3.4.2. Análisis de algunos casos de asociaciones y fundaciones

Vistos estos antecedentes no consideramos relevante hacer una diferenciación muy clara entre fundaciones y asociaciones. Como experiencias de asociaciones seleccionamos dos de diferente tipo una de tipo tradicional y una experiencia de asociación de asociaciones. En primer lugar el *Centro de Participación Popular* (CPP), Organización No Gubernamental orientada al desarrollo que tiene entre sus objetivos el fomento del empleo y la autogestión. En segundo lugar una tienda de productos orgánicos ECOTIENDAS, constituida por la colaboración de la avocación de productores orgánicos y la asociación de consumidores de productos orgánicos. En cuanto a las fundaciones, si bien existen una gran cantidad de Fundaciones en el Uruguay, pocas son las que responden al objetivo de creación y fomento del trabajo y el empleo. Seleccionamos dos ejemplos de fundaciones, que aunque no se reconoce como tales y se identifican más con asociaciones, llevan el título de fundación y tienen por objeto el fomento del trabajo. Estas son *Kolping Uruguay*, comúnmente denominada Fundación Kolping, y FUNDASOL, que lleva el nombre de *Fundación* Uruguaya de Cooperación y *Desarrollo Solidario*, pero su figura jurídica es la de una asociación civil.

3.4.2.1. Centro de Participación Popular

Es una Asociación Civil sin fines de lucro (Organización No Gubernamental) que surge en enero de 1986 y adquiere su Personería Jurídica el 1º octubre de 1987. Surge por iniciativa de jóvenes profesionales, estudiantes y militantes sociales, para desarrollar experiencias de formación y gestión autogestionarias en el ámbito de lo social y lo económi-

co. Si bien no hubo vinculaciones formales, nace en relación con organizaciones vecinales, sindicales, eclesiales, etc.

La misión del CPP es el compromiso con la transformación social, desarrollando iniciativas, experiencias, proyectos y programas de promoción, capacitación, educación e investigación que apunten a la mejora de la calidad de vida de la población, a través del fortalecimiento de la sociedad civil, la participación ciudadana, y la articulación de los distintos actores sociales.

Como objetivos de la organización se encuentran:

- Contribuir a la formación democrática.
- Realizar estudios en el campo de la participación popular.
- Promover e implementar experiencias de organización y participación social con especial énfasis en los derechos humanos, cívicos, económicos, sociales y culturales.
- Apoyar organizaciones, instituciones y personas, públicas y privadas, que estén trabajando en el área de la participación popular.
- Trabajar con y para organizaciones y grupos de base popular, especialmente en lo relacionado con los temas de educación, salud, género, infancia, adolescencia y juventud, integración y medio ambiente.
- Realizar investigaciones, estudios y asesoramiento técnico en materia de empleo, pymes y desarrollo local.

Los productos o servicios más importantes que ofrece la organización en función de sus distintas áreas son:

- Juventud: Se trabaja en la formación, prevención y promoción a través de actividades recreativas, formativas, de capacitación, de expresión, desarrolladas en espacios de educación no formal y formal[36].
- Territorial: Se desarrollan líneas de acción en determinados barrios y áreas urbanas del Uruguay brindando asesoramiento e implementando programas de desarrollo comunitario[37].
- Capacitación y Empleo: Se trabaja implementando instancias de formación, asesorando, brindando herramientas para mejorar la inserción ciudadana, la empleabilidad, y facilitar la autogestión de emprendimientos[38].

---

36. Por ejemplo: *gestión de Aulas Comunitarias, Centros Juveniles, desarrollo de talleres temáticos, expresivos, etc.*

37. Se trabaja por ejemplo en el desarrollo de proyectos educativos laborales. *Principalmente en las localidades de Montevideo, Fray Bentos, Young, Nuevo Berlín, Mercedes, Durazno, Rosario, Florida, Sarandí Grande y Trinidad.*

38. *Por ejemplo. desarrollo de servicios de capacitación laboral en informática, albañilería, gestión de servicios de limpieza y recolección.*

- Regional: Apunta a introducir la dimensión social en el proceso de integración regional del MERCOSUR y la consolidación del proceso democrático en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, a través de la generación de eventos de encuentro entre organizaciones de la sociedad civil, la cual apunta a incidir en los órganos de la integración[39].

Como destinatarios de la acción de la organización se encuentra: sociedad civil en general; organizaciones sociales; sectores en condiciones de vulnerabilidad social (pobreza, infancia y adolescencia, mujer, etc.).

Actualmente, el CPP se plantea como estrategia de desarrollo las siguientes líneas. En primer lugar, hay una opción temática: promover las experiencias de participación y protagonismo social en lo comunitario territorial, en lo económico, en los proyectos y opciones personales. Luego, territorial: se busca acumular en los territorios de manera que las múltiples intervenciones se sumen y aporten diversidad de miradas y alternativas a una misma realidad local. En este sentido, las opciones han sido Montevideo y el interior urbano, en departamentos del sur oeste.

En relación a las opciones hechas, se destacan los siguientes lineamientos concretos: se ha concentrado en dos áreas geográficas de Montevideo; se ha ampliado el número de ciudades del interior en las cuales se interviene; se han desarrollado determinadas líneas temáticas: los espacios de participación y experiencias en educación no formal con jóvenes; las experiencias educativo laborales con adultos; la articulación entre los proyectos con un mismo anclaje territorial; el intercambio e integración con experiencias similares en realidades diversas.

El CPP tiene como características que la diferencian de otras organizaciones similares que solo se llevan adelante proyectos en aquellos territorios en los que se tiene una experiencia acumulada que permita profundizar y complementar las prácticas ya desarrolladas. Asimismo, cada propuesta es analizada en relación a las posibilidades reales de ejecución por parte de la institución, de manera que los compromisos que se asumen sean viables. Se busca que el distintivo sea la calidad en los procesos de desarrollo de los proyectos, así como el compromiso con la tarea, con la realidad social, y con las personas concretas con las que se vinculan.

Respecto de la estructura de la organización y su funcionamiento, podemos mencionar como los órganos de gobierno los siguientes:

- Comisión Directiva: órgano de dirección política institucional

39. Es ejemplo de esto la participación en el Programa MERCOSUR social y solidario y las actividades son*: organización de eventos de encuentro regional, publicaciones, investigaciones, etc.*

- Equipo de Gestión cotidiana: órgano encargado de implementar la operativa político administrativa del CPP en lo cotidiano
- Equipo de Coordinación: integrado por los coordinadores de todos los programas que desarrolla el CPP
- Coordinador General: mantiene el vínculo cotidiano con todos los programas
- Coordinadores de Programas o Proyectos: desarrollan la coordinación y dirección de los equipos de trabajo en la ejecución de los proyectos
- Equipos de Trabajo: cada proyecto es desarrollado por equipos técnicos que se reúnen semanalmente para planificar las líneas específicas a implementar.
- Áreas de trabajo: son los espacios temáticos o territoriales en los cuales se desarrollan los proyectos, en los cuales confluyen varios proyectos.

En cuanto a la forma de elección de las autoridades, la dirección y administración está a cargo de una Comisión Directiva compuesta de tres miembros, quienes duran dos años en sus cargos y pueden ser reelectos hasta por dos períodos más. El acto eleccionario para integrar la Comisión Directiva y la Comisión Fiscal se efectúa cada dos años, El voto es secreto y se emite a través de listas.

Los socios de la organización pueden ser: fundadores, activos, honorarios o suscriptores. Para ingresar como asociado se requerirá solicitud escrita presentada a la Comisión Directiva y resolución favorable de la misma.

Las principales fuentes de financiamiento de la organización son las contribuciones y donaciones públicas y privadas. Fundamentalmente en este momento, es a partir de convenios con organismos públicos a los cuales se accede luego de participar en concursos o licitaciones con proyectos específicos, especialmente para la gestión de servicios. Durante mucho tiempo se contó con un fuerte apoyo de la cooperación internacional a través de fundaciones que financiaron proyectos directamente o a través de la coparticipación en el financiamiento con la Unión Europea. Cada vez este tipo de financiamiento es menor en el peso total del presupuesto institucional.

En cuanto a la cantidad de trabajadores, actualmente se encuentran trabajando en el CPP 85 personas, de las cuáles el 62% son mujeres. El promedio de edad es de 36 años, bastante bajo para la realidad de los trabajadores uruguayos.

Respecto de la política salarial existe la intención de pautar según criterios propios los salarios de los funcionarios, pero la realidad indica que estos dependen de los convenios a los que está vinculado cada trabajador. En general, hablamos de una pauta salarial menor a la establecida para los empleados estatales. Los salarios varían entre un mínimo de USD 200 por media jornada de trabajo de un auxiliar de servicio hasta un máximo de USD 900 por dedicación completa de los coordinadores de programas. El promedio salarial se ubica en el entorno de los USD 800. Estos salarios son comparables a los de instituciones de similares características.

Para cubrir cargos vacantes o en nuevos proyectos se prioriza la ampliación de los contratos a personas que ya estén trabajando en la institución, así como la recontratación de técnicos que hayan trabajado anterioridad. En caso que no se cubran, siempre se participa de procesos de selección que requieren la presentación de currículo que dé cuenta de la experiencia y la formación adecuada para el puesto requerido.

Existen dos ámbitos de participación de los trabajadores en la toma de decisiones. Por una parte existen los espacios de coordinación en los que participan los trabajadores, de acuerdo al desempeño y el compromiso que se haya tenido en la tarea, en general también contemplando la opinión y/o sugerencia de los Equipos de trabajo. También existe el "Plenario de funcionarios", el cual tiene carácter consultivo, de análisis, debate y propuesta, pero no es resolutivo. No obstante, los espacios de participación más significativos son los propios Equipos de trabajo, los cuales tienen una gran autonomía para el desarrollo de los lineamientos que entiendan necesarios en los proyectos, así como para la ejecución presupuestal de los montos asignados para insumos y gastos de funcionamiento.

Como aspectos a destacar de la calidad del trabajo en la organización se puede señalar la comodidad y autonomía técnica para el desarrollo de los proyectos por parte de los Equipos técnicos, de manera que se genera mucha conformidad y empatía profesional en la ejecución de los mismos. Esto da gran protagonismo a los equipos, facilitando la adecuación a la realidad, generando aprendizajes, análisis y evaluaciones permanentes. Todo esto coadyuva a la generación de un clima de trabajo agradable, que facilita a los trabajadores generar gran sentido de pertenencia.

No existe la organización de un sindicato por parte de los trabajadores. De acuerdo a la entrevista realizada, esto se deba probablemente a que la realidad laboral excede a la voluntad de la contraparte contratante del trabajador. Depende muchas veces de las condiciones impuestas por los convenios a los que está sujeto. Pero además, el compromiso que se genera con el desarrollo de cada proyecto, hace que además de trabajador, cada técnico sienta compromisos ético profesionales en el vínculo generado con la población con la que está trabajando. Finalmente, también la política de transparencia que se intenta desarrollar, los espacios de diálogo que se busca promover, facilitan la canalización de necesidades y propuestas de manera fluida Todo esto, relega en alguna medida la fuerza de lo reivindicativo, por lo cual pospone la generación de organizaciones de carácter sindical.

3.4.2.2. ECOTIENDAS

ECOTIENDAS es el nombre fantasía de la Ecogranja Cooperativa integrada por 40 Productores del todo el país que integran la Asociación de Productores orgánicos del Uruguay (APODU). La figura jurídica de la organización es una cooperativa. ECOTIENDAS surge en noviembre del 2006, en tanto que APODU surge en 1997. APODU es

una asociación civil sin fines de lucro que tiene como objetivo la difusión y promoción de la agricultura orgánica, el intercambio entre los productores y como principio básico la soberanía alimentaria.

Detrás del nacimiento de ECOTIENDAS está la necesidad de un grupo de productores orgánicos de disponer de un espacio permanente y referente para la comercialización de sus productos.

Los principales actores involucrados en su surgimiento fueron los productores de la feria del Parque Rodó (algunos integran APODU) y la Asociación Grupo de amigos de Consumidores Productos Agro-ecológica del Uruguay (AGACPADU).

Las necesidades que están en la base del surgimiento fueron la demanda de los consumidores de acceder a estos productos todos los días y la necesidad de los productores de comercializar en conjunto.

Como principales etapas en la historia de la organización se pueden señalar. En 1996 en la feria del Parque Rodó, que es una feria gestionada por los productores desde hace 12 años, donde se fue gestando la Asociación, la cooperativa y la cooperativa ECOGRANJA. En 2004 se conforma el grupo con la necesidad de comercialización, se hizo un llamado y se constituye la cooperativa, que es abierta a todos los productores de APODU, donde el eje central es la comercialización. Se brindaron talleres por parte de CUDECOOP para la generación de la cooperativa. Luego en primera instancia una vez conformada la cooperativa las primeras experiencias de comercialización fueron a través de un intermediario que trabajaba para embajadas, restaurantes, pero fueron muy pequeñas. Luego hubo una segunda intervención de CUDECOOP a través del Proyecto SUMA[40] que apoyó económicamente a la cooperativa en la inversión de la infraestructura de ECOTIENDAS en su primer local que se inaugura en noviembre del 2006.

ECOTIENDAS es un espacio de comercialización construido para el intercambio directo entre consumidores y productores ecológicos evitando la intermediación. De acuerdo a los organizadores, ECOTIENDAS persigue los siguientes objetivos:

- Acceder a alimentos sanos, de calidad ecológico sin agro tóxicos, transgénicos, colorantes ni conservantes.

40. Proyecto ejecutado entre 2002-2006 por CUDECOOP, con el apoyo de la Comisión Europea y del Centro Cooperativo Sueco, denominado "*Proyecto de Incorporación de la Dimensión Ambiental en la Gestión de las Organizaciones Cooperativas Uruguayas - Proyecto SUMA (Cooperativismo + Ambiente)*". El proyecto se orientaba a generar cambios en los estilos de producción, consumo y hábitat de las cooperativas uruguayas, los de sus asociados individuales y los de la población de su zona de influencia, aprovechando su potencial para favorecer el logro de la sustentabilidad social, económica y ecológica. Incluye acciones de capacitación, información y sensibilización; el diseño y adopción de modelos de gestión ambiental para cada tipo de cooperativa; la generación de 4 cooperativas juveniles dedicadas a rubros ecológicos y el desarrollo de una red alternativa de comercialización y consumo.

- Participar de una experiencia de comercialización directa, gestionada por productores y consumidores, en las que el precio justo y el respeto mutuo redundan en beneficio de todos.
- Contribuir responsablemente con el cuidado del medio ambiente haciendo viable una producción que valora los recursos naturales y la biodiversidad
- Apoyar solidariamente a pequeños emprendimientos productivos y artesanales que practican una economía equilibrada

Los productos de ECOTIENDAS son variados. Los principales son frutas y verduras orgánicas certificadas por un sistema de garantía de participación[41]. También ofrecen hierbas aromáticas, harina Integral y panes, licores, lácteos, mermeladas, madera, mimbre, lana[42]. Como servicio se ofrece el Ecobar en entrepiso de ECOTIENDAS y se brindan charlas de Capacitación, talleres sobre temas como transgénicos, el agua, tenencia de la tierra.

Los principales destinatarios son los consumidores responsables. Se apunta a aquella persona que no solo consume productos orgánicos sino que es responsable de su consumo, cuando compra visualiza lo que hay atrás de ese producto. La filosofía es lograr un precio justo para el consumidor y para el productor.

En cuanto a la estructura de la organización es una cooperativa que funciona con una directiva electa en asamblea cada dos años. La directiva de ECOTIENDAS está constituida por cuatro delegados, dos de APODU y dos AGACPADU, son los que llevan adelante la gestión.

Los socios de APODU son 40 en su mayoría mujeres. El tema de género es importante para la organización. La mitad de la directiva son mujeres. Si lo comparamos con la producción tradicional en la producción orgánica participan más mujeres y más jóvenes, el promedio de edad ronda en los 40 años.

Las principales fuentes de financiamiento de la organización son la comercialización y los asociados de ECOTIENDAS. El consumidor de ECOTIENDAS puede asociarse a través de una cuota de valor de U$S 6 y obtiene descuentos. Actualmente ECOTIENDAS cuenta con 800 socios pero activos hay 300. Hay socios que no viene a comprar solo apoyan el emprendimiento. Para ECOTIENDAS es importantísimo sanear este tipo de ingreso fijo para asegurarse la cobertura de los costos fijos. La cantidad de socios se ha estancado en el último tiempo.

---

41. Es un sistema de certificación de calidad que lo gestiona la Red de Agro-Ecología (APODU, organizaciones ecológicas, Redes, Ceuta, CIEDUR, que donde participan productores y consumidores. La red tiene el apoyo de INIA y JUNAGRA y se está gestionando el apoyo del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). En Brasil fueron pioneros en esto y ahora está en todo la región. En Uruguay se dividió en 4 regiones. El Ministerio está permitiendo poner el sello de la Red.

42. Existe un reglamento para las artesanías, que incluye entre otros los criterios de cómo se hace la recolección del mimbre, las tintas tienen que ser naturales, no usar barniz.

No existen excedentes y lo asociados reciben un ingreso entre USD 50 y USD 250 por semana, depende de cada productor. El volumen de ventas de ECOTIENDAS, es entre 12 y 15.000 dólares por mes.

Existe una declaración de principios que hay que firmar al ingreso, entre los que se destacan: insumos que se usan, la mano de obra contratada, algunos de los productores vienen de malas experiencias previas, con problemas de salud debido a los agro-tóxicos.

En síntesis podríamos destacar como aspectos interesantes de la ECOTIENDAS, constituir un circuito de producción-distribución y consumo con características de responsabilidad y sustentabilidad. Buscan la certificación de calidad a partir del trabajo de un comité integrado por productores consumidores y técnicos que evalúan si el producto cumple con las características orgánicas (no utilización de herbicidas ni pesticidas, uso de abonos naturales, cuidado del medioambiente, sustentabilidad, entre otros).

Los asociados sostienen que el trabajo en las huertas orgánicas es de mejor calidad ya que no daña la salud del productor y a su vez el consumo de los productos no constituye una amenaza para la salud. Pero no solo esto, cuando alguien consume, consume también las condiciones en que se produjo. El consumo es responsable porque además de no dañar la salud se compromete con una forma de producción. En la decisión de consumir está también es sostener, impulsar y viabilizar el proceso que hay detrás de ese producto.

En lo que respecta a la relación entre productores y consumidores esto se refleja en el precio del producto, se intenta que este sea justo para ambas partes. El precio se fija a partir de un comité de productores y consumidores.

3.4.2.3. FUNDASOL

Si bien su nombre remite a su origen como Fundación, actualmente FUNDASOL es una Asociación Civil Sin Fines de Lucro. Está constituida por instituciones del Sector Social de la Economía: Central Lanera Uruguaya (C.L.U.), Comisión Nacional de Fomento Rural (C.N.F.R.), Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (F.C.P.U.) y Manos del Uruguay. Se constituye el 21 de diciembre de 1979, otorgándosele la personería jurídica en 1980[43].

43. En cuanto al relacionamiento internacional, FUNDASOL es miembro del Capítulo Uruguay de la Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID). Es socia de la Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo, de OIKOCREDIT (sociedad cooperativa ecuménica de desarrollo) y socio fundador mayoritario de Inversiones para el Desarrollo Uruguay (SAINDESUR), donde ejerce la presidencia. Tiene acuerdos de cooperación con el Banco Interamericano de Desarrollo, OIKOCREDIT, UNESCO, Corporación Nacional para el Desarrollo entre otras.

FUNDASOL es una institución de instituciones. Seis instituciones deciden crear FUNDASOL, como un ámbito de coordinación en materia de gestión y de recursos.

Su surgimiento responde a dos objetivos: uno explicito, desarrollar una oferta de financiamiento para las organizaciones de base, y otro implícito, la necesidad de tener un espacio de reunión, de saber en qué andan los demás. Teniendo en cuenta que FUNDASOL surge en dictadura, donde pertenecer al ámbito cooperativo es sospechoso, y donde es muy difícil realizar reuniones.

La organización surge en 1979, pero entre preparativos y redacción de reglamentos, comienza a funcionar efectivamente en 1981. En principio se financia con apoyo extranjero, donaciones extranjeras, y trabaja básicamente con organizaciones cooperativas. A partir de la década de 1990, las donaciones extranjeras cambian de destino y FUNDASOL define que debe lograr el auto sustento para poder sobrevivir. Comienzan a trabajar con PYMES y a realizar programas de capacitación (en 1988), y no solo otorgar créditos. Comienzan a brindar programas de capacitación para otros países como Venezuela y Brasil. En 1993 comienza a prestar servicios de asesoramiento a PYMES, cooperativas e instituciones.

A partir de 2000 se abre una de las etapas más importantes para la organización pues reciben el premio a la excelencia en servicios de desarrollo empresarial, otorgado por el BID, donde evalúan el trabajo realizado hasta entonces como muy positivo. Se produce también un crecimiento importante en la cartera de clientes.

La MISIÓN y la VISIÓN son definidas como:

> *Misión: Promover la generación de empleo preferentemente calificado, el desarrollo productivo sustentable y la innovación, brindando servicios de capacitación y asesoramiento en el ámbito de la gestión empresarial y facilitando el acceso al financiamiento productivo a empresarios, emprendedores y organizaciones del sector social de la economía, mediante el: *Apoyo para la creación de micro, pequeñas y medianas empresas, emprendimientos asociativos, y el desarrollo de los existentes. *Fomento del espíritu emprendedor. *Promoción de instancias de cooperación empresarial***.**
>
> *Valores: Honestidad, solidaridad, responsabilidad social, revalorizando a la persona como centro de las acciones.*
>
> *Capacidades: Empleados capacitados, motivados, con conocimientos especializados y comprometidos con la misión y los valores institucionales. Metodologías y tecnologías adecuadas. Responsabilidad patrimonial.*
>
> *Visión: Seremos para nuestros clientes: la mejor alternativa para impulsar la innovación en sus negocios. Para nuestros socios: una herramienta para el desarrollo del país productivo. Seremos para nuestros empleados: el ámbito ideal para crecer profesional y humanamente. Para nuestros competidores: una institución líder*

y competitiva. Para el Estado: un instrumento para el desarrollo de la cooperación empresarial. Para la Sociedad: una institución comprometida con el desarrollo sustentable del Uruguay[44].

El objetivo de la organización es contribuir con los esfuerzos asociativos y el desarrollo de las PYMES brindando el apoyo necesario para crear, consolidar, desarrollar su empresa y potenciar su capacidad empresarial, a través de la prestación de un servicio integral, eficiente y permanente de: capacitación, Microcrédito y Asesoramiento empresarial.

Los servicios principales que ofrece FUNDASOL han sido y son la Capacitación y Asesoramiento empresarial en gestión y la canalización de recursos financieros para posibilitar las inversiones que aumenten la eficiencia de las organizaciones de base (cooperativas y similares) y pequeñas empresas, así como la atención de sus requerimientos en materia de capital de trabajo. (Capacitación, Asesoramiento, Microcréditos y Créditos a Empresas Asociativas)

Los destinatarios son básicamente empresarios, urbanos y rurales, estudiantes universitarios, facilitadores y técnicos. Hoy en día, después de más de 27 años brindando apoyo al empresario colaborando en el desarrollo de su gestión, FUNDASOL ha capacitado a más de 16.600 personas, otorgado más de 69.000 préstamos por un importe de aproximadamente 81.000.000 de dólares y brindado más de 776 servicios de Asesoría, en esta categoría están incluidos los creadores de empresas, los titulares y empleados de empresas existentes, los cooperativistas y los productores agropecuarios, tanto a nivel nacional como en América Latina.

El servicio de FUNDASOL se diferencia básicamente por:

1. Aplicar una metodología de trabajo sumamente efectiva, de alto impacto y a la vez flexible, con importantes posibilidades de adaptación y respuesta a diferentes grupos, objetivos y necesidades.
2. Un equipo técnico experimentado, altamente calificado y creativo.
3. Un permanente contacto con el cliente y una medición del impacto que nos brinda la necesaria retroalimentación para generar productos que satisfagan sus necesidades.

El Consejo de Administración es la máxima autoridad de deliberación y dirección, integrado por un representante de cada una de las instituciones miembros, con derecho a un voto por institución; sus funciones básicas son la definición de las políticas generales de la institución y efectuar los controles de ejecución, tanto programáticos como finan-

44. Disponible en http://www.fundasol.org.uy/fundasol/mision.asp [acceso en agosto de 2008].

cieros. Anualmente designa de entre sus integrantes al Presidente, Secretario y Tesorero de la institución, quienes integran la Junta Ejecutiva.

La representación legal de FUNDASOL y sus funciones directas de administración se encomiendan a dicha Junta Ejecutiva. Esta Junta es el organismo encargado de velar por el cumplimiento de los Estatutos, el Reglamento General y las decisiones del Consejo de Administración, así como realizar el seguimiento operativo.

El Gerente General es el máximo cargo funcional de la institución, correspondiéndole la dirección, organización, ejecución y control de la implementación de las políticas definidas por el Consejo y la Junta. Colaboran en esa tarea las Gerencias Operativas: Capacitación y Asesoría, y los respectivos equipos técnicos.

Las autoridades se eligen anualmente, y se eligen dentro de cada institución integrante. Los requisitos son pertenecer a una de las instituciones miembros de FUNDASOL y tener en ella un cargo directivo.

En una primera etapa FUNDASOL creció sostenidamente en un marco de abundante cooperación internacional, pero desde 1995 es una institución que goza de una autosustentabilidad. Se financia básicamente por los cursos de capacitación y asesoramiento empresarial, así como con el servicio de microcréditos.

En el equipo trabajan alrededor de 60 personas, incluyendo los docentes que son alrededor de 10. La proporción entre hombres y mujeres es un 30% a 70%. Todos los trabajadores son estables, salvo los docentes que son contratados, emitiendo factura por prestación de servicios. No hay trabajadores zafrales.

Respecto de la política salarial, no hay salarios por debajo de los USD 500 nominales. El sueldo varía entre los USD 1000 y los USD 3000 de un gerente de área. Respecto a otras organizaciones de rama similar, los sueldos de FUNDASOL son superiores. Además de lo legal, los trabajadores de FUNDASOL cuentan con un fondo solidario, con un seguro de enfermedad y vida financiado entre ambas partes, que cubre hasta un 95% del sueldo en actividad. Se trabaja con una flexibilidad muy grande, con horarios por estudio, y se financian en todo o en parte, cursos de postgrados, diplomas, masters o capacitación que se considere importante, fomentando la formación de los trabajadores.

Las contrataciones se hacen mediante llamados abiertos, contando con una empresa consultora encargada de la selección de los postulantes.

Hay una comunicación fluida con los trabajadores, existiendo ámbitos de participación por área. El ambiente laboral es muy bueno, basado en el respeto y la comunicación. La rotación de personal es baja, los sueldos son buenos y existe una cultura de información de participación.

No existe un sindicato. Las autoridades consultadas sostienen que quizá el sindicato no sea necesario, ya que dada la forma de trabajo de la organización hay ámbitos de participación y posibilidad de opinar, aportar y ser escuchados.

3.4.2.4. Kolping Uruguay

La Kolping de Uruguay es una asociación social católica creada en 1985. Integra la Obra Kolping Internacional, fundada a mediados del siglo XIX por el Padre Adolfo Kolping en Alemania, presente hoy en 59 países de los cinco continentes.

La misión de Kolping es definida como

> *Mediante el principio de ayuda para autoayuda ofrecemos formación, capacitación y promoción integral de jóvenes y adultos, para que logren su desarrollo como personas, consoliden su situación laboral y familiar, mejoren su calidad de vida y participen en la comunidad actuando con responsabilidad y solidaridad*[45].

Kolping Uruguay está integrada por la Institución Kolping, entidad que desarrolla programas de formación y capacitación profesional y la Federación Nacional, constituida por Grupos y Familias Kolping; asociación comunitaria de miembros Kolping (hoy cerca de 1300), que se forman para la vida y desarrollan actividades de promoción humana y productivas de acuerdo al principio de ayuda para la autoayuda.

Kolping Uruguay cuenta con hogares para estudiantes, aulas y salas de convenciones, un Hotel Escuela Kolping en la capital del país, Casas Kolping en algunos de los departamentos donde está presente, un Instituto de Formación Profesional y talleres de Kolping Uruguay desarrolla actividades de capacitación, formación, servicios y recreación destinadas tanto para sus miembros como para la sociedad en general, en las cuales tienen especial preferencia los más desfavorecidos.

Las áreas desarrolladas hasta el momento abarcan los oficios técnicos, informática, gestión empresarial, turismo, hotelería, gastronomía y artesanía artística entre otras.

Asimismo trata de apoyar el nacimiento, desarrollo y continuidad de emprendimientos productivos y o comerciales y de trabajadores por cuenta propia como alternativas para la integración social y mejora de la calidad de vida. Los principales instrumentos son dos:

- EMPRECREA: destinado a jóvenes con marcado perfil emprendedor pero sin recursos suficientes para que puedan iniciar su propio negocio y logren mejorar sus ingresos y el de su familia. Incluye capacitación, financiamiento y asistencia.

45. Disponible en http://kolping.org.uy/asociacion-kolping/mision.htm [acceso en agosto de 2008].

- Microcréditos para que los miembros Kolping puedan desarrollar su propia empresa.

Las actividades de Kolping Uruguay se desarrollan gracias a la colaboración de diversas instituciones y organizaciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, de sus integrantes y de sus propios proyectos productivos.

En 2007 se realizó una encuesta a miembros y beneficiarios de Kolping Uruguay. Como principales resultados se pueden mencionar los siguientes.

a) Respecto a los miembros

Los miembros de la fundación son en su mayoría mujeres (72%). Se destaca además una importante participación de jóvenes (43%). El 89 % pertenece a hogares de ingresos medios bajos y bajos. En cuanto al nivel educativo solo un 14% tiene estudios de tipo terciario sea completo o incompleto.

De cada 10 miembros de la Fundación, 4 han realizado cursos de capacitación en el último año. Estos cursos han sido en su mayoría de formación de dirigentes, animación sociocultural e informática. La mayor parte de los cursos, casi un 60%, fueron realizados en la propia institución. Quienes han realizado los cursos coinciden mayoritariamente (65%) que los cursos han facilitado la búsqueda de empleo y en un 95% se consideran competentes en lo que los cursos les han enseñado.

Del total de miembros un 43 % estaba trabajando, el 4,3 % se consideraba desocupado buscando trabajo y un 45% no trabajaba. A su vez de los que trabajan el 57,4% son empleados u obreros privados, seguidos de un 14% que son empleados u obreros públicos. En tanto los trabajadores por cuenta propia con local son el 14,8% y los sin local son el 10,1%.

Si bien los principales motivos para acercarse a Kolping son ayudar a otras personas, integrar grupos y acercarse al cristianismo, a los miembros se les ofrece, entre otras posibilidades, participar de programas de capacitación, inserción laboral para jóvenes y asistencia técnico- financiera a emprendimientos.

b) Respecto de los beneficiaros

En el caso de los beneficiarios, estos son en un 60% mujeres, 45 % jóvenes. Pertenecen a hogares de estratos medio bajo y bajo en un 80%. El nivel educativo es más o menos similar al de los miembros, en este caso aumenta la cantidad de personas que no tienen la enseñanza primaria o secundaria completa.

Uno de cada dos beneficiarios realiza cursos de capacitación y la mayoría son jóvenes, no existiendo diferencia significativa en la participación de hombres y mujeres en las capacitaciones. Entre los cursos más realizados están los de informática, desarrollo de las capacidades empresariales y de administración. El 70% ha realizado estos cursos en la propia institución. Los beneficiarios coinciden mayoritariamente en que los cursos han facilitado la búsqueda de empleo y en un 90% se consideran competentes en lo que los cursos les han enseñado. Si bien 3 de cada 4 sin distinción de edad y sexo creen que tienen condiciones para desarrollar sus propios emprendimientos, sin embargo sólo 1 de cada 2 lo ha intentado. Del total un 56% está trabajando y 13% se considera desocupado buscando trabajo. De los que trabajan el 62% son empleados u obreros privados, seguidos de un 13% que son empleados u obreros públicos. En tanto los trabajadores por cuenta propia con local son el 10% y los sin local son el 11%.

3.5. OTRAS EXPERIENCIAS RELEVANTES DE LA ECONOMÍA SOCIAL

Los casos anteriores de organizaciones de la sociedad civil que no persiguen finalidad lucrativa y tienen un gobierno democrático se ubican dentro de los lineamientos tradicionales de la economía social. Sin embargo, en nuestro país existe una larga tradición de organizaciones que presentan fórmulas novedosas. Hemos seleccionado dos que responden a lógicas diferentes y que tienen, a nuestro juicio, interesantes particularidades que nos permiten afirmar que son casos interesantes de ser socializados. Son dos experiencias reguladas por leyes específicas, una que data de comienzos del siglo XX y otra que surge por ley de comienzos del siglo XXI. El primer caso que presentamos es la Sociedad de Fomento Rural de "La Casilla". Las sociedades de fomento rural surgen por una ley de 1918 con el objetivo de promover el desarrollo en el medio rural. La segunda experiencia corresponde a las llamadas cooperativas sociales, cooperativas creadas por Ley de 2006 que pretende, desde el Estado, generar cooperativas para contribuir a la integración social.

3.5.1. Sociedad de Fomento Rural "La casilla"

Tal como se explicó anteriormente el movimiento cooperativo agrario en Uruguay está constituido por dos modalidades las Cooperativas Agropecuarias y Sociedades de Fomento Rural (SFR). Las primeras experiencias de cooperativas agrarias fueron impulsadas e inspiradas en la mutualidad y en promover el desarrollo de manera justa y solidaria. La Ley Nº 6.192 del 16 de julio de 1918, da origen a las "Sociedades de Fomento Rural", uno de los dos pilares del cooperativismo agrario en Uruguay[46]. En 1974 se aprueba la Ley

46. La figura de las Cooperativas agrarias es reconocida recién en el año 1941 con la Ley Nº 10.008, la que reconocía y regulaba a las cooperativas como una forma de asociación y les confería el poder de realizar actividades de comercialización y producción.

Nº 14.330 que actualiza la reglamentación referente a las SFR. Establece claramente que las actividades y fines que podrán desarrollar las Sociedades de Fomento Rural y las a no perseguir fines de lucro a través de las operaciones que ellas realicen. También determinada la afiliación obligatoria de todas las SFR con actividad a la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), la cual será el órgano de control (Marqués et al., 2007: 12-13).

La que presentaremos a continuación es una experiencia de sociedad de fomento rural que, nacida para promover el desarrollo en el medio rural evoluciona hacia la intermediación en productos e insumos.

La SFR "La Casilla" ubicada en el departamento de Flores (a 180 kilómetros de la capital Montevideo) surge a partir de la Agrupación Agrícola La Casilla (1948). Fue una iniciativa de familias de pequeños productores oriundos del departamento de San José que buscaban soluciones para su limitada capacidad de acceso a tierras. Entre 1948 y 1960 lograron a través del Instituto Nacional de Colonización, afincar las primeras 50 familias en una parte de la antigua Estancia La Casilla.

A inicios de la década del 70, se comienzan a generar emprendimientos con fuerte contenido ideológico tendiente a la transformar las estructuras agrarias y del cooperativismo. Pero la irrupción de la dictadura militar en el año 1973, aborta dichos emprendimientos restringiendo las libertades democráticas por más de once años. En 1979 la Agrupación Agrícola La Casilla se transforma en lo que es hoy la SFR "La Casilla" con el aporte de sus socios fundadores para el desarrollo de programas productivos e instalación de la sede física. Se proponen como misión perseguir y fomentar el desarrollo del agro, la industria y el cooperativismo en la zona, así como prestar servicios de apoyo a la producción y a la vida rural de sus socios y de todos los habitantes de la misma zona.

Hacia 1982 se trabaja con la consultora IPRU[47] que promueve el apoyo financiero de organismos internacionales, dando lugar al primer Proyecto de Desarrollo Lechero. Se recibieron varios apoyos del BID consolidando la lechería y dejando atrás la larga experiencia como agricultores. Los socios comentan que no fue fácil pasar de la forma de producción de la agricultura a la lechería, pero este es hoy el principal rubro sobre el que gira la actividad de la Sociedad.

Se dedican a brindar servicios vinculados principalmente a la producción lechera del departamento: transporte de leche, maquinaria agrícola, campo de recría y engorde, banco ganadero, sistema de microcréditos para socios (fondo rotatorio), distribución de concentrados, Plan Sorgo Grano Húmedo, limpieza de semillas, servicio de asistencia técnica, servicio de balanza.

47. Instituto de Promoción Económico y Social del Uruguay, institución fundada en 1965 como Asociación Civil sin fines de lucro, con la finalidad de: "... procurar la promoción material y moral de la sociedad, sin discriminación de razas, creencias religiosas o ideas filosóficas, con amplia capacidad para realizar todos los actos necesarios para el cumplimiento de sus fines". (Art. 1º de sus Estatutos).

La SFR La Casilla registra un padrón de más de 220 socios de la zona de San José y Flores, la mayoría de los socios son pequeños productores. Más de la mitad de los socios son productores lecheros, la ganadería ocupa el segundo lugar. Los asociados manifiestan distintas necesidades e inquietudes, existen diferentes edades, niveles de formación, siendo el 15% mujeres y 85 % hombres.

El personal empleado en la SFR también ha tenido una evolución creciente, que lógicamente acompañó al incremento de los servicios ofrecidos a los socios. Para el año 2008, encuentran trabajando 40 empleados fijos y entre 5 y 10 empleados zafrales. La edad promedio se encuentra entre los 30-35 años y el 20% son mujeres. El ingreso nominal promedio se encuentra entre los 600-700 dólares y se realizan todos los aportes correspondientes a la seguridad social.

La organización funciona a través de Asambleas anuales ordinarias, donde cada dos años se eligen autoridades de las tres comisiones: Directiva, Fiscal y Electoral. La Comisión Directiva es responsable de coordinar y monitorear el trabajo de la Gerencia General y los distintos Comités organizados (Créditos, Pastoreo, transporte, Maquinaria, Mujeres, Jóvenes).

El funcionamiento de la SFR La Casilla se caracteriza por promover la participación democrática en una constante interacción entre los órganos de dirección y los comités específicos que gestionan el funcionamiento de los servicios de la SFR y articular las opiniones, las decisiones y las acciones.

Se ha conformado un equipo gerencial, técnico y operativo, para el asesoramiento en la toma de decisiones de los órganos de dirección de la SFR y para el funcionamiento de los servicios e implementación de las operaciones técnico–productivas. El sistema de toma de decisiones se fortalece con la integración permanente del grupo de técnicos que brindan elementos de información y sugieren criterios a los socios y directivos.

Tiene participación activa en la comunidad, en la capilla de la localidad se realizan eventos culturales, diversos cursos de capacitación específica para la actividad agropecuaria, especialmente en lechería, y otros como artesanías[48].

48. Otros ejemplos de su inserción en la comunidad son que apoya al club de fútbol que participa de la Liga Agraria de Flores. También la Escuela Agraria de "La Carolina" ha realizado pasantías de alumnos en los establecimientos de socios de la Sociedad. Se han realizado donaciones y contribuciones a las escuelas de la zona, a servicios de salud, al Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), a la seccional policial, al Hogar Estudiantil de Flores, al poblado de MEVIR, a la Escuela Agraria de Trinidad.

3.5.2. Cooperativas sociales

A partir de la asunción del gobierno del Dr. Tabaré Vázquez en marzo de 2005 se comienza a diseñar e implementar por parte del recién creado Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), un Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES). Este programa pretendía dar una respuesta de corto plazo y transitoria a la situación de emergencia social. La población objetivo estipulada es aquella en condiciones de indigencia, es decir personas cuyo ingreso no logra cubrir requerimientos alimentarios básicos.

Las autoridades enfatizaron el carácter transitorio del Plan y en particular del ingreso ciudadano. El horizonte temporal máximo para el otorgamiento del subsidio fueron dos años. El lanzamiento del Plan de Equidad en diciembre de 2007 significó la finalización del PANES. Entre las distintas posibilidades para salir del Plan de Emergencia se encontraba la constitución de emprendimientos productivos asociativos. Entre los emprendimientos productivos asociativos se encontraban las Cooperativas Sociales creadas por la Ley Nº 17.978 aprobada en julio de 2006. Esta figura jurídica fue creada como herramienta para trabajar contra la exclusión y el desempleo por un lado y la informalidad por otro. Tiene como objetivos, la creación de puestos de trabajo a través del desarrollo de un proyecto colectivo, la inclusión social de sus integrantes a través de una identidad como la cooperativa basada en principios y valores, la generación de ingresos en forma digna, la educación y la capacitación, el desarrollo de ciudadanía y el ejercicio de derechos de todos sus integrantes, la formalización de emprendimientos que vienen realizándose de manera informal por no poder hacer frente a las cargas tributarias.

Está dirigido a personas pertenecientes a hogares desfavorecidos socio- económicamente, en situación de exclusión, de vulnerabilidad social, perciban o no el ingreso ciudadano. Tiene como requisitos que sea un grupo mínimo de 6 personas, con un proyecto sustentable.

Su implementación consta de varias etapas, como ser el estudio de la viabilidad social y económica del proyecto, la formalización de la cooperativa, capacitación en gestión cooperativa, seguimiento por parte de un equipo multidisciplinario, realizando controles y recomendaciones.

Cooperativas sociales se diferencian de las cooperativas de Producción y Trabajo por estar integradas por "*jefes y jefas de hogares pertenecientes a sectores con necesidades básicas insatisfechas, jóvenes, discapacitados, minorías étnicas y todo grupo en situación de extrema vulnerabilidad social"* con el objeto de conseguir la inserción social y laboral de los mismos, así como su reconocido fin de servicio (en clara oposición al fin de lucro).

Estas cooperativas se rigen por la legislación que regula a las cooperativas de producción o trabajo asociado, y remarca el proyecto de ley que se encuentran enmarcadas por los principios cooperativos con reconocimiento universal.

En relación a los requisitos para lograr ser calificada como cooperativa social son cuatro, el incumplimiento de cualquiera de los estos determinaría la pérdida o no calificación de cooperativa social. El primer requisito plantea que en el Estatuto deberá constar que los excedentes que la cooperativa genere luego de haber cancelado todos los gastos de la cooperativa y las compensaciones que le correspondan a los socios de la cooperativa, deberán destinarse exclusivamente a la creación de *reservas o a la consolidación y mejora del servicio prestado* y pero en ningún caso podrá ser repartido entre los socios. Esta es una diferencia importante con respecto las cooperativas producción o trabajo asociado donde no se encuentra estipulado por Ley cual debe ser el destino de los excedentes, sino que este es decidido pura y exclusivamente por los socios.

El segundo requisito establece el *carácter gratuito del desempeño de todos los cargos de dirección,* y el tercer requisito plantea que "Podrá preverse la actualización del valor de las aportaciones de los socios al capital social por cualquier índice objetivo" lo cual deberá establecerse en el Estatuto. El cuarto requisito refiere a topear las retribuciones de los socios trabajadores y no socios según las fijadas por ramo productivo.

En el Artículo 5º de la ley se plantea cuestiones referidas al control y registro. Las cooperativas sociales como todas las otras deberán regirse por los controles pertinentes establecidos en la legislación vigente, pero se prevé que las cooperativas sociales en forma previa a la inscripción de sus Estatutos en el Registro de Personas Jurídicas Sección Comercio, como lo hacen todas las cooperativas del país deberán ser presentados al MIDES. La finalidad de esta presentación es de que éste verifique si la composición de la cooperativa se corresponde con lo establecido en el artículo 1º, referido a la conformación del padrón de asociados de la cooperativa y a su vez verificar si se cumplen los requisitos previstos en el artículo 3º, antes comentados. A su vez el MIDES será el encargado a la vez de que tendrá facultades para controlar el cumplimiento de dichos requisitos durante el funcionamiento de la cooperativa.

Por otra parte está considerada la necesidad de un acompañamiento y seguimiento técnico de los emprendimientos. Si bien en lo referido al registro, seguimiento y control de las cooperativas correría por cuenta del MIDES, la capacitación técnica, que se establece como obligatoria, se la delega al movimiento cooperativo, o a asociaciones civiles u ONG's.

En el último artículo de la Ley se promulga la declaración interés general el fomento de las cooperativas sociales, para lo cual se prevé que el Estado pueda contratar directamente a las cooperativas sociales, "hasta el monto de licitación abreviada", con esto, los grupos reciben la preferencia ante eventuales competidores. Y por otro lado, se dispone que las mismas queden exoneradas de todo tributo nacional la vez que estarán exoneradas de todo aporte patronal a la Seguridad Social, incluido el correspondiente al aporte complementario al Seguro de Enfermedad.

Los beneficiarios del programa son personas que reciben el subsidio del Plan de Emergencia y ciudadanos que se encuentren debajo de la línea de pobreza. Los proyectos pueden estar dentro de cualquier rama de actividad económica, como por ejemplo la actividad agropecuaria, industrial, servicios o producción, entre otras. Si bien el MIDES, no financia el desarrollo de los proyectos, en caso requerir financiamiento se los deriva a los programas: Fondo de Iniciativas Locales y Proyectos de Opción Productiva para que les otorguen apoyatura económica.

Con la finalización el Plan de Emergencia Social (PANES) y con él los programas de Trabajo por Uruguay y Rutas de Salida resultaba imperioso para el MIDES fomentar la generación de ingresos permanentes para los beneficiarios del PANES. Las Cooperativas Sociales, junto a los proyectos de opción productiva y las iniciativas, aparecen entonces como una herramienta para encaminar la salida de la emergencia social.

A Junio de 2008, según datos brindados por la Unidad de Cooperativas Sociales del MIDES, existen formalmente registradas 113 cooperativas sociales, de las cuales el 56.5% está efectivamente funcionando. Estas 113 cooperativas, integran a 999 personas, calculándose un promedio de 9 personas por cooperativa social. El 61,7% de esas personas, son mujeres, jefas de hogar. Siendo mayormente personas de entre 30 y 45 años de edad quienes conforman esas cooperativas (44%), seguidos por jóvenes entre 18 y 29 años de edad (26,4) y adultos entre 45 y 60 años (25.2%). El 38% de las cooperativas sociales se encuentra en Montevideo, y el 75,4% trabaja para el sector público, a través de convenios. El rubro de actividad que concentra el mayor número de cooperativas sociales es Mantenimiento Integral y Espacios Verdes, con 55 emprendimientos, que equivalen a un 48.7%. Albañilería, Construcción, Construcción en yeso concentra un 7,1% y Producción de dulces y conservas el 6,2%.

En cuanto a la figura de "pre-cooperativas", o sea, aquellas cooperativas que han pasado todas las etapas de formación y capacitación, pero están a la espera de la formalización, mantienen la tendencia evaluada en las cooperativas sociales propiamente dichas[49].

49. A junio 2008 el grupo contaba con 27 emprendimientos, lo que significa un total de 248 personas, calculando un promedio de 7 personas por emprendimiento. La mayoría de ellos se encuentra en Montevideo (22%) seguido por Maldonado y Tacuarembó con un 11.1% en cada uno. El rubro de actividad que prevalece, sigue siendo Mantenimiento Integral y Espacios Verdes con un 33.3%, seguido en este caso por Lechería (11.1%). Si bien es mayor el número de mujeres que de hombres, en este caso, no hay un diferencia tan marcada, siendo el 50.8% mujeres y el 49.2% hombres. En cuanto a la distribución por edad, el 44% de los integrantes tiene entre 30 y 45 años de edad, manteniéndose la tendencia que marcan las cooperativas sociales ya formalizadas.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO DE LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO[50]

En los últimos años y en el marco de los cambios en la economía mundial, los gobiernos han comenzado a preocuparse más por los problemas relacionados al desempleo estructural y la precarización de las relaciones laborales. En distintas oportunidades los gobiernos han desarrollado diversas medidas tendientes a fomentar las cooperativas de trabajo (Martí et al., 2005). Sin embargo, los programas nacionales de promoción del cooperativismo de trabajo son escasos y no siempre persiguen los mismos fines[51]. A veces forman parte de una política pública interesada en el fomento del cooperativismo y en otras oportunidades se trata de acciones aisladas que impulsan la formación de cooperativas. Los objetivos con los que se crean estas cooperativas son variados, pueden ser desde el compromiso político con la opción cooperativa hasta prácticas clientelistas o, como veremos más adelante, la posibilidad de solucionar un problema tercerizando en cooperativas, actividades antes desarrolladas por el Estado. Por otra parte, los programas de fomento de cooperativas ejecutados en Uruguay son muy variados. Pueden participar sólo en el inicio de vida de las cooperativas, promoviendo su creación, o hacer un acompañamiento mayor dotando de factores a las cooperativas. En este último caso, no siempre los instrumentos de apoyo son los idóneos y eso redunda en graves dificultades para las cooperativas. Incluso aunque muchas veces se buscaba en la creación de cooperativas el mejoramiento en las condiciones laborales de los cooperativistas, esto no siempre se logra y las cooperativas formadas no siempre se basan en criterios de sustentabilidad sino que aparecen como soluciones transitorias al desempleo.

A partir de estas constataciones nos propusimos analizar cómo los programas públicos contribuyeron al desarrollo y la autonomía de las cooperativas de trabajo.

En términos generales, los programas públicos de fomento, asistencia técnica y capacitación en Uruguay no distinguen a las cooperativas como un actor social y económico específico. Las excepciones son muy puntuales y, en general, el tratamiento difiere del otorgado a las pequeñas y medianas empresas (PYMES). En particular las administraciones

50. En este apartado seguimos el trabajo de Martí et al. (2008): "Programas públicos para el fomento del cooperativismo de trabajo en Uruguay (1976-2006)", Presentado en las Jornadas de Historia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, junio de 2008. Somos conscientes que estamos dejando de lado las políticas públicas orientadas a otro tipo de cooperativas y actores de la economía social. Considerando la falta de antecedentes en la materia, dar cuenta de ellas hubiera significado un esfuerzo de investigación que sobre pasa en mucho los alcances de este trabajo.

51. Al respecto de la ausencia de políticas permanentes de fomento del empleo a partir del cooperativismo de trabajo es interesante la visión del informe de OIT (2005): *"Uruguay. Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento"* que da cuenta de los escasos esfuerzos en este sentido.

comunales y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) han dirigido acciones en este sentido hacia las cooperativas con cierto nivel de especificidad[52].

La Comisión Honoraria de Cooperativismo (CHC), dependiente de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República y creada en 1991, es el órgano estatal responsable del fomento del cooperativismo. Entre sus competencias se cuentan: velar por el cumplimiento de los principios cooperativos, promover y fomentar el desarrollo del movimiento cooperativo, asesorar y colaborar en la implementación de una política nacional, brindar asistencia técnica a las cooperativas, organizar un servicio estadístico y de difusión cooperativos, analizar y proponer reformas en materia de marco normativo. Sin embargo, a pesar de haber sido reactivada en el año 2000, no cuenta ni con el presupuesto ni con los recursos que le permitan cumplir con estos cometidos. Sin embargo, se espera que a partir de la Ley General de Cooperativas, en discusión en el Parlamento, el rol del Estado cambie. El proyecto de Ley establece que el Estado promoverá las políticas públicas orientadas al sector cooperativo y de la economía social en general, facilitará el acceso a fuentes de financiamiento públicas y privadas y brindará el apoyo de sus diferentes Ministerios y áreas en todo programa que sea compatible con los contenidos en los planes de desarrollo cooperativo. Además se crea el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP) como persona jurídica de derecho público no estatal con el objetivo promover el desarrollo económico, social y cultural del sector cooperativo y su inserción en el desarrollo del país.

En el tema de las políticas públicas también es relevante la actuación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) creado en el año 2005. Desde su creación, las autoridades del MIDES perciben a las cooperativas como un instrumento valioso para la generación de empleo e integración social. Es a impulso de dicho Ministerio que se presenta un aprueba la Ley Nº 17.978 sobre las Cooperativas Sociales.

Estudios recientes (Burdin y Dean, 2006) realizados a partir de información proporcionada por el Banco de Previsión Social (BPS) y que por lo tanto da cuenta exclusivamente de las cooperativas que realizan aportes provisionales, estiman para el año 2005, en 193 cooperativas de trabajo activas que ocupan a más de 5.000 trabajadores. En cuanto a la distribución por sectores el estudio muestra que las cooperativas de trabajo asociado (CTA's) se concentran fuertemente en Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones (40%), Servicios Comunales, Sociales y Personales (29.5%) e Industria Manufacturera

52. Un ejemplo de esto lo encontramos en un relevamiento reciente realizado por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH, 2005) que da cuenta de las siguientes líneas estratégicas en cuanto al fomento del empleo: a) Rediseño de la formación profesional DINAE/JUNAE ; b) Desarrollo de la Economía Social y las Pymes; c) Desarrollo Local y d) Observatorio del Mercado de Trabajo. Muestra de la escasa atención que reciben las cooperativas desde el Estado uruguayo es que en el mismo informe se expone que *"…desde el Ministerio se está planteando volver a articular un ámbito de coordinación con el sector cooperativo"* (CLAEH, 2005: 20).

(20.7%). A pesar de la pérdida de peso relativo de algunos sectores -Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones- y una mayor participación de Servicios Comunales, Sociales y Personales, la concentración en esos sectores y en especial su fuerte presencia en el sector Transporte, es una constante estructural del cooperativismo de trabajo uruguayo.

Esta constatación nos lleva a preguntarnos por los motivos que explican esta importante concentración de las CTA's en el sector Transporte, en particular en los servicios de transporte de pasajeros (ómnibus y taxis). Burdin y Dean (2006: 20-21), desde un enfoque neoinstitucional, argumentan que una cooperativa de trabajadores podría constituir un arreglo organizacional eficiente en aquellas actividades económicas donde los costos de transacción asociados a la contratación de trabajo asalariado sean altos y donde, simultáneamente, los costos que enfrentan los trabajadores por el hecho de ser propietarios sean relativamente bajos[53]. Sin embargo, ellos mismos reconocen que la fuerte presencia cooperativa en el sector transporte no puede explicarse sin incorporar factores históricos e institucionales. Es desde esta perspectiva que aparece como relevante la reconstrucción histórica y el análisis de los programas estatales de fomento de cooperativas de trabajo ejecutados entre 1976 y 2006 para intentar explicar la trayectoria de este sector.

4.1. LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE FOMENTO DEL COOPERATIVISMO DE TRABAJO[54]

Las principales políticas públicas de fomento del cooperativismo de trabajo implementadas en Uruguay entre 1976-2006, tanto a nivel nacional como del Departamento de Montevideo son las siguientes:

a) *Programa de desmunicipalización de AMDET y creación de cooperativas en el transporte público capitalino.* A partir de la propuesta de un grupo de trabajadores, la Junta de Vecinos de Montevideo se propone solucionar la situación de Administración Municipal de Transporte por medio del sistema cooperativo. Para ello resuelve en 1976

53. Esto porque: *"Las características del proceso de trabajo en el transporte vuelven relativamente costoso el monitoreo del esfuerzo en el trabajo. En el caso de los servicios de taxímetros esto se vuelve más evidente en la medida que no existen recorridos ni horarios preestablecidos. Por ejemplo, el mantenimiento y cuidado del vehículo juega un papel crucial en esta actividad, ya que se trata del medio de producción fundamental. El propietario está interesado en minimizar el tiempo que el vehículo se encuentra en el taller, en la medida que se trata de un "tiempo muerto" donde no se generan ingresos. Por ende, una utilización abusiva por parte del empleado que acelere la depreciación del vehículo es una conducta particularmente costosa para el propietario. Asimismo, en la medida que varios trabajadores pueden utilizar el mismo vehículo en distintos turnos puede resultar imposible individualizar al responsable de las conductas dañosas sobre el mismo"* (Burdin y Dean, 2006: 20).

54. Para profundizar en el tema ver Martí et al. (2008).

entregar a las Cooperativas la administración y explotación de las líneas de ómnibus de AMDET[55].

b) *Dirección Nacional de Fomento Cooperativo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (DNFC-MTSS)*. La DNFC funcionó entre 1985 y 1991, tuvo un alcance de acción nacional. Se procuró siempre trabajar en coordinación con otras entidades públicas y con el sector cooperativo. Tuvo tres áreas principales de trabajo, la Dirección de Promoción cooperativo, la Dirección de Capacitación y el área de investigación.

c) *Programa municipal de adjudicación de permisos para la explotación del servicio de taxis a cooperativas de asalariados del sector.* El programa se implementó por la División de Tránsito y Transporte de la Intendencia Municipal de Montevideo a través de llamados a licitación para cooperativas junto con llamados a particulares. A las cooperativas se le otorgó facilidades de acceso a los permisos consistentes en el subsidio del valor del mismo y la financiación del pago (diferencia con licitación a particulares). Con este programa la IMM se proponía: satisfacer la demanda del servicio de taxímetros en la ciudad de Montevideo, regular un área de actividad caracterizada por la informalidad y posibilitar el acceso a la gestión de sus medios de producción a trabajadores del sector del taxi.

d) *Programa "Puerto Nuevo" de la Unidad PYMES de la Intendencia Municipal de Montevideo.* Este programa constituye un conjunto de políticas focalizadas de apoyo al surgimiento y consolidación de la micro, pequeña y mediana empresa (sea cooperativa o no) para que faciliten el desarrollo, expansión y consolidación en el tejido económico productivo del departamento. Se da prioridad a las iniciativas que creen nuevas fuentes de empleo en el departamento[56].

e) *Unidad Asesora de Cooperativas Sociales del Ministerio de Desarrollo*. Como vimos anteriormente desde el MIDES se ha diseñando la implementación de un Programa de fomento a la creación de Cooperativas Sociales. El objetivo de las cooperativas sociales es proporcionar a sus miembros un puesto de trabajo para el desarrollo de distintas actividades, con el fin de lograr la inserción social y laboral de los jefes y jefas de hogares pertenecientes a sectores con necesidades básicas insatisfechas, jóvenes, discapacitados, minorías étnicas y todo grupo en situación de extrema vulnerabilidad social[57].

---

55. El objetivo perseguido Para "mejorar un servicio público esencial" la JVM (Acta Nº 45, 12/VI/1974) entendía que "la solución del problema de la AMDET consiste en disolverla; mejor, transferir las líneas que tiene a su cargo, a cooperativas formadas por sus propios funcionarios, dentro del régimen de libertad de asociación. De esta forma ganará la administración, al librarse de un déficit sofocante; ganarán los actuales funcionarios al mantenerse su fuente de trabajo, con la ventaja de que serán sus propios administradores y, por consecuencia, los dueños de su destino; ganará el público en general, al contar don mejores servicios".

56. "La UNIDAD PYMES tiene por objetivo apoyar el surgimiento y consolidación de micro, pequeñas y medianas empresas, aportando instrumentos, recursos y orientación a los micro, pequeños y medianos emprendedores."

57. El origen y las particularidades de las cooperativas sociales fueron presentados en el apartado anterior.

Aún a riesgo de ser demasiado esquemáticos queremos realizar un balance general de los programas relevados. Somos conscientes de la heterogeneidad de los mismos pero su análisis y crítica apunta a elaborar algunas propuestas que permitan mejorar el marco de las políticas públicas.

La primera constatación es que no en todos los casos el objetivo último era facilitar el desarrollo, expansión y consolidación de las cooperativas en el tejido económico productivo.

Comenzando por la experiencia de *desmunicipalización del transporte capitalino* podemos señalar que no constituye un verdadero programa de fomento del cooperativismo. Sin embargo, su inclusión se justifica por la importancia que tuvo el programa y la vigencia de una de las cooperativas que allí surgen. RAINCOOP es una de las cooperativas más importantes del sector cooperativo de trabajo y, durante mucho tiempo, uno de los puntales de la Federación de Cooperativas de Trabajo del Uruguay (FCPU). Por otra parte este programa significó un ejemplo paradigmático de privatización de actividades anteriormente llevadas adelante por la municipalidad[58]. La cooperativización fue la forma que tuvo la municipalidad de sacarse de encima un problema. AMDET tenía desde hacía tiempo serios problemas de gestión y arrastraba un déficit difícil de cubrir[59].

La participación de los trabajadores en la instrumentación de la desmunicipalización fue bastante marginal. Las Actas de la Junta de Vecinos hacen sospechar de una utilización política por parte las autoridades municipales de la dictadura de una iniciativa que habían tenido los trabajadores para cooperativizarse. En el contexto del régimen militar, los trabajadores no tenían muchas posibilidades de oponerse a las resoluciones de las autoridades municipales. Estos no contaron con ningún otro apoyo que la concesión del servicio, la entrega de algunas unidades y repuestos que debían pagar a la municipalidad y la posibilidad de disponer de oficinas.

Importa destacar que la única cooperativa que sobrevivió hasta nuestros días, RAINCOOP, experimentó una intervención por parte de las autoridades municipales. Esta intervención permitió sanear las cuentas a un alto costo, racionalizar la administración y fortalecer la identidad cooperativa. Los actuales cooperativistas señalan como uno de los factores diferenciales con las otras cooperativas surgidas en la misma época el desarrolló una fuerte identidad cooperativa. Este compromiso se refleja en una práctica sostenida de intercooperación al punto de convertirse en protagonista de la Federación de las Cooperativas de Producción, asumiendo su dirección en diversas oportunidades.

---

58. Ver al respecto el trabajo de Bensión (2006) que ubica la desmunicipalización en el proceso de reformas de Uruguay. Agradezco a Raúl Jacob la referencia a este material.

59. Algunos testimonios sostienen que los problemas de gestión de AMDET fueron generados adrede por la connivencia de las autoridades municipales de la época con otras empresas de transporte interesadas en la quiebra de AMDET.

Actualmente la cooperativa se halla inmersa en la crisis general del transporte capitalino. Entre 1990 y 2004, último año para el cual poseemos información, la venta de boletos cayó de 347,9 millones a 247 millones; con la consiguiente caída de los ingresos. En términos específicos de RAINCOOP algunos de los principales problemas que experimenta actualmente son la falta de capital que le permita hacer frente a la renovación de la flota y una relación conflictiva con el sindicato de trabajadores (asociados y no asociados) de la cooperativa.

La experiencia de la *Dirección Nacional de Fomento Cooperativo* tal vez sea el ejemplo más paradigmático de política pública de fomento del cooperativismo de todos los relevados. La DNFC tuvo una interesante labor en cada una de las áreas de acción (capacitación, promoción e investigación). Es de destacar que hasta el momento el único Censo del Cooperativismo realizado en el país tuvo a esta oficina como una de sus principales impulsores.

Si bien la reconstrucción histórica muestra justamente que esta iniciativa de la administración pública central ha sido la más importante tanto en duración como en las tareas ejecutadas, podemos señalar que no contó con un respaldo gubernamental. A juicio de su director, la DNFC dentro del MTSS tenían la posibilidad de "hacer", pero esta dependía de la inventiva del equipo y de la posibilidad de este de conseguir recursos externos y señalaba enfáticamente "*porque vamos a aclarar no había un interés gubernamental claro en este tema, más bien que se dejaba hacer, tampoco se sabía qué hacer y nosotros nos aprovechábamos de esto*"[60]. Por lo tanto nuca se logró tener un diseño claro de política pública hacia el sector, y concluido el periodo de gobierno la Dirección se disolvió. A su vez, no existe por parte del movimiento cooperativo una buena valoración del trabajo desarrollado por esta y no es reconocido como una época en que el Estado brindara un apoyo mayor.

El *Programa de adjudicación de patentes de taxi a asalariados del sector* nos proporciona una muestra de un programa que, en lo fundamentalmente, transfiere a los trabajadores la posibilidad de acceder a los medios de producción. Esta era una antigua aspiración de los asalariados del sector lo que contribuirá a que la implementa cuente con la participación de la población beneficiaria, la cual está, por otra parte, claramente definida: asalariados con una mínima trayectoria en el taxi. Tal vez sea este el aspecto más interesante a destacar, la intensa participación de los beneficiarios que permitirá la organización a los efectos de facilitar el tránsito hacia la cooperativización, como la existencia de las Coordinadoras, con su aporte sustancial a la hora de la obtención de los

60. Entrevista al Cr. Domingo Mendivil (Director de la Dirección Nacional de Fomento Cooperativo, 1985-1989) realizada por María José Dabezies, el 28 de marzo 2006 en el marco del Proyecto "Políticas públicas de fomento del cooperativismo de trabajo. Balance y propuestas", coordinado por Prof. Juan Pablo Martí y realizado en el marco de la Red UNIRCOOP entre agosto de 2005 y abril de 2006.

préstamos y la adquisición de los vehículos. Esta fue una acción autónoma del sindicato que no formaba parte del programa pero que sin duda fue un elemento que incidió en los resultados del mismo. El temprano surgimiento en el año 1993, con dos años de ejecución del programa, de una cooperativa de segundo grado que ofrecía importantes servicios es una manifestación de la existencia movilización y capacidad organizativa previa por parte de los beneficiarios, lo cual potencia sin duda el impacto de la iniciativa municipal.

Sin embargo se pueden señalar algunas debilidades como la afectación de la autonomía de las cooperativas por parte del sindicato, asociada a criterios empresariales débiles, lo cual redundó en una tendencia multiplicadora de los factores de fracaso también, no obstante lo dicho respecto a aquellos que incidieron en el éxito. A su vez el relacionamiento con el sindicato introdujo algunas dificultades en la medida en que el tratamiento de éste no fue equitativo respecto a aquellas cooperativas constituidas por militantes del mismo y quienes no lo eran, se realizaron denuncias por parte de los cooperativistas por la venta de avales de antigüedad en la actividad. La identificación de los cooperativistas con el sindicato y la falta de capacitación cooperativas conspiraron contra la consolidación de los emprendimientos: la vigencia de una racionalidad asalariada y la concomitante resistencia a asumir premisas de funcionamiento empresarial, asumiendo a este respecto la visión del sindicato. A modo de ejemplo, la asesoría de la IMM ya mencionada en torno a la adquisición y renovación de la flota de automóviles, no fue tomada en cuenta, según nos señalaba un jerarca municipal del momento. Este tema es particularmente importante, ya que según la evaluación realizada en el 2002, el cambio de unidades está directamente relacionado con el endeudamiento de las cooperativas, factor que ha incidido directamente en la mortandad de las mismas durante la crisis.

No obstante las debilidades señaladas a quince años de su la implementación del programa y a 10 años de su finalización el 12 % de la flota de taxímetros de la ciudad de Montevideo corresponde a empresas cooperativas. Tal vez el acierto más importante haya sido el potenciar las competencias de los cooperativistas, fundamentalmente en lo referido a la capacidad organizativa y de movilización. Sin embargo, no son pocos los ejemplos en los que la población beneficiaria no tenía experiencia de gestión ni trayectoria asociativa y este dato fue subestimado.

El *Programa "Puerto Nuevo" de la IMM* tiene como ningún otro un fuerte énfasis en su contribución a la creación de nuevas fuentes de empleo. En el resto pudimos dar cuenta que el componente de empleo está presente en el resto pero no es central. En este caso el problema al que el Programa busca dar solución es el del desempleo. Se propone generar fuentes de trabajo dignas y parte de la convicción que es posible generar salarios dignos por fuera del trabajo dependiente. Esto se percibe claramente cuando los propios técnicos reconocen dos etapas diferenciadas: antes de la recesión y posterior crisis que comienza en 1998 y estalla en el 2002 y después. En la etapa anterior a la crisis el trabajo era fundamentalmente con micro y pequeñas empresas. A partir de la crisis y ante las urgencias del desempleo trabajan más fuertemente con cooperativas.

Tal vez este sea el caso más claro de la falta de diferenciación por parte del Estado de cooperativas y Pymes. Los técnicos que desarrollan la propuesta reconocen la diferencia y actúan en consecuencia abordando lo que ellos llaman los aspectos económicos y los aspectos sociales. Sin embargo, desde la concepción de la política no se diferencian y se tratan indistintamente (Claeh, 2005).

En lo referido a la *Unidad Asesora de Cooperativas Sociales del MIDES* contamos con la dificultad de su reciente instrumentación. A pesar de ello se pueden señalar algunos aspectos que hacen fundamentalmente a las fases de identificación del problema y formulación más que a la implementación, que es incipiente o la evaluación, que aún no se ha realizado. En primer lugar la Ley de Cooperativas Sociales se presenta como una de las más novedosas herramientas del actual gobierno. Parte del diagnóstico de un crecimiento de la "*…exclusión económica y social de vastos sectores de la sociedad y visualiza al desempleo y el subempleo como causantes de desestructuración personal y grupal en sociedades como la nuestra*"[61]. Desde la concepción de misma de la ley se trata de gestar condiciones para

> *…construir alternativas económicas concretas que promuevan los valores de la convivencia humana por sobre los valores del lucrativo y la pretende dar un marco normativo a un tipo de emprendimientos económicos que persiguen la inclusión social, con base en el trabajo de sectores agredidos por las políticas neoliberales (Exposición de motivos de la Ley Nº 17.978).*

Si bien esta fundamentación y sus objetivos parecen loables es necesario advertir sobre los riesgos que supone lanzar este tipo de iniciativa sin los apoyos necesarios. Esto se hace más difícil si analizamos cual es el perfil de la población proveniente del Programa PANES y cuáles son los requerimientos para poner en marcha un emprendimiento de este tipo. La contrastación de estos dos elementos nos lleva a ver muy comprometido el éxito del programa[62]. Otro peligro es que, a partir de las iniciativas de las cooperativas sociales, se visualice la opción cooperativa como un instrumento de segundo orden que no contribuye al desarrollo económico. Es de esperar que, por el contrario, las cooperativas sociales sean embriones de verdaderas cooperativas de trabajo, debiendo por lo tanto en determinado momento pasar a ser tales y, por ende, tener el tratamiento legislativo, tributario, crediticio, etc., de una cooperativa de trabajo común.

---

61. Exposición de motivos de la Ley Nº 17.978 de Cooperativas Sociales, enviado por el Poder Ejecutivo de la República Oriental del Uruguay, 30 de Diciembre de 2005. Publicado en Repartido Nº 556 de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay en febrero de 2006, carpeta Nº 777. Disponible en http://200.40.229.134/indexdb/Repartidos/ListarRepartido.asp?Id=3342 [acceso en setiembre de 2008].

62. Ver al respecto el documento elaborado por el Equipo Técnico que lleva adelante el Convenio FCPU-FUCVAM que fuera presentado en el Seminario: *"Cooperativas Sociales, ¿Salida de emergencia?"*, organizado por los autores en el marco del trabajo de la Unidad de Estudios Cooperativos.

Finalmente, aparece como interesante relevar el punto de vista de los cooperativistas respecto de las políticas públicas. La FCPU realizó en 2006 un estudio con el objetivo de conocer la percepción de los dirigentes de las cooperativas socias. Este estudio nos muestra que hay mucha más conformidad con el resultado de las políticas económicas que con la gestión del gobierno respecto de las cooperativas. En este aspecto, el 56% de los encuestados considera que la gestión fue regular y un 21% que fue mala o muy mala, frente a apenas un 15% que se muestra conforme. También se consultó a los dirigentes respecto a cuáles deberían ser las prioridades de las políticas públicas vinculadas al cooperativismo, dando como resultado que el 47% de los entrevistados reclaman acceso al financiamiento, un 17% las necesidades de capacitación y un 15% el desarrollo de redes de emprendimientos productivos. Por último, aparece como interesante y, en todo caso, como una muestra de la confianza que tienen en sus cooperativas, que el 73% de los entrevistados aceptarían que las políticas públicas incluyeran contrapartidas de desempeño económico (generación de empleo, inversiones, innovación, etc.) y el 83% aceptaría que las políticas públicas hacia las cooperativas incluyeran metas de desempeño democrático (reducción de relación asalariados/socios, medidas de fortalecimiento de democracia interna, etc.) (FCPU, 2006).

En síntesis, de todos los programas relevados pocos constituyen verdaderas políticas de fomento del cooperativismo. Uno de los aspectos constatados a partir de la reconstrucción de las trayectorias es que el cooperativismo de trabajo se presenta muchas veces como una solución pero no para los cooperativistas sino para el Estado, quien, a través de la gestión cooperativas, busca soluciones a sus propios problemas. Otra de las conclusiones que surge con claridad es la insuficiencia de las respuestas del Estado y, en todo caso, la parcialidad de sus respuestas. La experiencia histórica pareciera indicar la necesidad de integralidad de apoyos para asegurar el éxito.

4.2. LA ELABORACIÓN DEL PLAN DESCOOP

En términos actuales, las iniciativas más importantes de política pública para el fomento del cooperativismo son promovidas por la Comisión Honoraria de Cooperativismo. Por disposición del decreto 224/05, la CHC deberá proyectar el PLAN NACIONAL DE DESARROLLO COOPERATIVO (PLANDESCOOP) en coordinación con los representantes de los Ministerios competentes para cada rama.

En función de ese mandato la CHC se planteó como objetivo el elaborar un plan nacional cooperativo en el corto plazo mediante una metodología consultiva y participativa. Como características esenciales del PLANDESCOOP se establecieron: a) tener alcance nacional con énfasis en lo local, b) elaborarse a través de un proceso participativo con los actores del sector cooperativo, los públicos locales, los gobiernos departamentales y la administración pública, c) ser preceptivo para los órganos estatales e indicativo para el sector privado, y d) ser el instrumento efectivo para la canalización de políticas públicas orientadas al sector cooperativo.

De acuerdo a los criterios aprobados por la Comisión Honoraria de Cooperativismo el PLANDESCOOP deberá priorizar los siguientes lineamientos: generación de trabajo decente e ingreso digno, promoción del desarrollo local, favorecer procesos integradores entre cooperativas (intercooperación), y promoción de la viabilidad económico-financiera y social de la herramienta cooperativa.

El PLANDESCOOP se encuentra en fase de formulación (agosto de 2008). Se espera su formulación esté finalizada para cuando se apruebe la Ley General de Cooperativas que crearía el Impulsar creación del Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP). La Ley General de Cooperativas se encuentra aún a estudio del parlamento, aunque se espera su próxima aprobación.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

Sobre el empleo y las políticas de empleo

Como se desprende del análisis el empleo subsiste como problema. Esto se refleja en tres aspectos: el crecimiento del empleo por debajo del crecimiento del producto, el mantenimiento del empleo de mala calidad y con restricciones y la sostenida tendencia a la emigración. Asimismo observamos la existencia de grupos especialmente vulnerables respecto del problema de empleo (jóvenes, desempleados de larga duración, trabajadoras del servicio doméstico, trabajadores por cuenta propia, asalariados privados informales, etc.). A esto de debería añadir que si bien la salario real creció en los últimos años la participación de la masa salarial en el Ingreso Nacional Bruto ha descendido.

Como conclusión podemos sostener que a pesar del aumento en los puestos de trabajo, la reducción de la pobreza y de la indigencia fue menor a los aumentos de ingresos. Esto nos permite concluir que no alcanza con generar más empleo para dar solución al problema de la pobreza. Es necesario crear empleos de calidad y mejorar los ingresos de los hogares mediante mayores salarios, pasividades y transferencias.

Respecto al problema del empleo aparece como imprescindible crear un espacio de coordinación entre las diferentes instituciones del sector público que gestionan programas de empleo. Particularmente se presenta como una necesidad la coordinación entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Desarrollo Social y las intendencias municipales. Existe una propuesta proveniente del movimiento sindical. El PIT–CNT ha propuesto la creación de un Instituto Nacional de Empleo como una persona pública de derecho privado para mejorar la vinculación entre oferta y demanda, realizar ayudas complementarias a determinadas categorías de trabajadores, contribuir a la orientación y formación profesional, asumir los servicios de seguro de desempleo; operar en el apoyo

formativo, crediticio, técnico, a los emprendimientos independientes o asociativos que puedan desarrollar las personas desempleadas o con dificultades de inserción laboral.

Sobre las políticas hacia la economía social

Como señalamos anteriormente las políticas estatales hacia la economía social son claramente deficitarias. El organismo rector en materia de políticas hacia el sector es la Comisión Honoraria de Cooperativismo. A pesar de sus dificultades, podemos reconocer algunas fortalezas que posee la CHC. Para empezar su propia existencia como organismo estatal y la ampliación de cometidos promovida por el Poder Ejecutivo en el 2005. Por otra parte, estos tres años de actuación y la legitimidad de sus integrantes han hecho que la CHC sea reconocida tanto a nivel de algunas áreas del Estado como de diversos actores sociales. No podemos dejar de reconocer que aún permanece imprecisa su definición institucional y sus cometidos. A esto se suma la carencia de información confiable sobre el sector y la falta de recursos financieros para llevar adelante sus acciones. La probable aprobación de la Ley General de Cooperativas y el esfuerzo que se viene realizando en la elaboración del PLANDESCOOP permiten vislumbrar algunas oportunidades. Estas solo podrán ser aprovechadas en la medida que el nuevo instituto de cooperativismo logre insertarse en las políticas públicas y genere un nuevo relacionamiento entre el Estado y el sector cooperativo. Aunque no es posible dejar de reconocer que la aprobación de la Ley General se ha demorado más de la cuenta, persistiendo un marco jurídico fragmentado e inarmónico. Existe también una percepción negativa hacia el cooperativismo por parte de importantes actores políticos y de gobierno. A esto se suma la baja capacidad de movilización con la que cuenta actualmente el movimiento cooperativo.

Sobre los actores de la economía social

Como ya señaláramos, los actores no cooperativos difícilmente se visualizan a si mismos como pertenecientes a lo que se considera "economía social" en el país. Su inclusión en el sector obedece más a la lógica analítica del estudio que a la voluntad de los actores. Esto trae como consecuencia una escasa o nula capacidad de coordinación y articulación entre los diferentes componentes y también dificulta su seguimiento y medición.

Por su parte el movimiento cooperativo, si bien conserva la presencia a nivel nacional ha perdido capacidad de movilización e incluso podemos afirmar que también ha perdido mucho de su capacidad propositiva como alternativa frente a la economía de mercado y al Estado. Sin embargo, han aparecido en los últimos años algunas experiencias vinculadas al espacio de la economía solidaria y al fenómeno de recuperación de empresas que aunque acotadas numéricamente la han aportado nuevas energías y renovación.

Un capítulo aparte merecería el tema de la información sobre el sector. En los últimos años, ninguno de los estudios realizados ha dejado de señalar la insuficiencia de información sobre las distintas experiencias de la economía social. No se cuenta con sistemas de información periódica sobre el volumen y composición del sector y menos sobre la generación de puestos de trabajo. La información es escasa y de mala calidad. En este sentido existe un importante esfuerzo por parte de la CHC para la realización de un censo cooperativo, pero que no dará cuenta la otros componentes del sector.

Septiembre de 2008

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y FUENTES

BENEDETTI, E. (2007): "Empleo Informal en el Uruguay". ENHA 2006. Informe Temático el Instituto Nacional de Estadística.

BENSIÓN Alberto (2006): "Las reformas económicas de Uruguay (1974-2004)", en la *Serie Macroeconomía del desarrollo* Nº 50, CEPAL, Santiago de Chile, julio de 2006.

BERTULLO, Jorge et al. (2004): El cooperativismo en Uruguay. Documento de Trabajo de Rectorado Nº 22, UDELAR. Montevideo.

BETTONI, Analía y Anabel Cruz (1999): "El Tercer Sector en Uruguay". Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD), Montevideo. Disponible en: http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/tercer_sectoruruguay.pdf [acceso en agosto de 2008].

BURDIN, Gabriel y Andrés DEAN (2007). "Las cooperativas de trabajo asociado en Uruguay. Caracterización y evolución en el periodo 1996-2005", en Documento de Trabajo del Proyecto de Investigación: "Impactos de la integración regional del MERCOSUR sobre el sector cooperativo", Montevideo.

CENTRO DE ESTUDIOS Y ASESORAMIENTO LABORAL Y SOCIAL (CEALS) (2005): "Recopilación y análisis de la normativa jurídica aplicable a las relaciones entre Estado y sociedad civil en el Uruguay", ANONG (Asociación de ONG orientadas al desarrollo, Edición: Cotidiano Mujer. Disponible en http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/recopilacion_legislacion_uruguay.pdf [acceso agosto de 2008].

CENTRO LATINOAMERICANO DE ECONOMÍA HUMANA (CLAEH) (2005): "Relevamiento de programas y políticas sociales del Uruguay", Unidad de Investigación en Políticas Sociales. Equipo técnico: Equipo técnico: Mariela Debellis, Florencia Picasso, Mariana Sienra y Ana Sosa. Instituto Interamericano del Niño y CLAEH, Montevideo.

CUDECOOP (2005): Proceso Regional de Integración Cooperativa de las Américas (PRICA), Capítulo Uruguay. Montevideo.

FAEDO, Álvaro (2004): "Cooperativas de Trabajo" en MARTÍ, Juan Pablo et al. (2004): "Empresas recuperadas mediante cooperativas de trabajo. Viabilidad de una alternativa". Cooperazione per lo Sviluppo dei Paesi Emergenti (COSPE) - Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay – Unidad de Estudios Cooperativos (UEC-UdelaR), Montevideo.

FCPU (2006): "Relevamiento a cooperativas de trabajo afiliadas". Informe Final realizado por Gabriel BURDÍN del Equipo Técnico de la FCPU. Documento de Trabajo.

FCPU–FUCVAM (Equipo Técnico) (2006): "Después del PANES Inserción socioeconómica a través de cooperativas de trabajo. Primeros aprendizajes a partir del proyecto FCPU-FUCVAM". Ponencia presentada en el *Seminario: "Cooperativas Sociales, ¿Salida de emergencia?*, organizado por la Unidad de Estudios Cooperativos – UDELAR, 26 de Setiembre de 2006.

FONDO DE FINANCIAMENTO DEL TRANSPORTE COLECTIVO URBANO DE MONTEVIDEO FIDEICOMISO FINANCIERO (2005): "Prospecto Informativo", Intendencia Municipal de Montevideo y EF ASSET MANAGEMENT Administradora de Fondos de Inversión S.A.

GERSTENFELD, Pascual y Álvaro Fuentes (2005): "Caracterización del Tercer Sector en las políticas de formación de capital humano en Uruguay", S E R I E estudios y perspectivas CEPAL, Montevideo, diciembre del 2005.

GUERRA, Pablo (1997): *"Crisis y empresas alternativas en Uruguay. El caso de las Cooperativas de Producción como emergentes de un Sector Solidario de la Economía"*, Documento de Trabajo del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales Nº 30, Montevideo.

JUNTA DE VECINOS DE MONTEVIDEO (1976): *"Proceso de desmunicipalización de AMDET"*, Intendencia Municipal de Montevideo.

MACADAR, Daniel y Adela Pellegrino (2007): *"Informe sobre migración internacionales base a datos recogidos en el módulo migración"*, Montevideo: Instituto Nacional de Estadísticas.

MARQUÉS, Joaquín y Maximiliano Pastorini (2007): "Informe de la trayectoria de las cooperativas agrarias en el Uruguay", en *Documento de Trabajo del Proyecto de Investigación: "Impactos de la integración regional del MERCOSUR sobre el sector cooperativo*", Unidad de Estudios Cooperativos-UDELAR, Montevideo.

MARQUÉS, Joaquín, Maximiliano Pastorini y Fernando De Torres (2007): "Estudio de caso de la Cooperativa Láctea de Carmelo (CALCAR)". Documento de trabajo del Proyecto: Impactos de la integración regional del MERCOSUR sobre el sector cooperativo, Unidad de Estudios Cooperativos-UDELAR, Montevideo.

MARTÍ, Juan Pablo (2005): "Transformaciones en el mundo del trabajo y recuperación de empresas", ponencia presentada en el Seminario *"El mundo del trabajo en Uruguay: ayer y hoy"*, organizado por la Facultad de Ciencias Sociales y la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.

MARTÍ, Juan Pablo *et al*. (2004). "Empresas recuperadas mediante la modalidad de cooperativas de trabajo. Viabilidad de una alternativa" en *Revista UNIRCOOP*. Sherbrooke: Canadá, Volumen 2 número 1, pp. 80-105.

MARTÍ, Juan Pablo et al. (2005): "Elementos de la gestión y procesos subjetivos de los trabajadores en las empresas recuperadas en forma cooperativa", en *Estudios Cooperativos*, Nº 1 Año 10, Universidad de la República, Montevideo.

MARTÍ, Juan Pablo et al. (2008a): "Programas públicos para el fomento del cooperativismo de trabajo en Uruguay (1976-2006)", Presentado en las *Jornadas de Historia Política* de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, junio de 2008.

MARTÍ, Juan Pablo (coordinador) (2008b): *"Cooperativas e integración regional. La trayectoria de las cooperativas agropecuarias y de ahorro y crédito en el MERCOSUR"*, Montevideo: UdelaR – IDRC/CRDI.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA – DIRECCIÓN GENERAL DE REGISTROS (1998): "Las asociaciones civiles y fundaciones en el Uruguay. Primer relevamiento nacional", IMPO - Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales, Montevideo.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, Dirección Nacional de Fomento Cooperativo y Universidad de la República, Instituto de Ciencias Sociales (1990): "Primer Relevamiento Nacional de Entidades Cooperativas 1989". Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo.

NOTARO, Jorge (2005). El problema del empleo en el Uruguay. Diagnóstico y propuestas. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.

NOTARO, Jorge (2007a): "Aspectos económicos de los consejos de salarios en el Uruguay (2005–2007)", Documento de Trabajo del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República - Serie Avances de Investigación, Ponencia presentada a las Jornadas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 12 y 13 de noviembre de 2007.

NOTARO, Jorge (2007b): "Los cambios en el empleo en el Uruguay (2004-2007)". Documento de trabajo del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República. Montevideo.

NOTARO, Jorge, Alonso, J. y Perazzo, I. (2006a): "Problemas de empleo e ingresos en el Uruguay 2006. Un diagnóstico focalizado", Documento de trabajo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

NOTARO, Jorge., Alonso, J. y Perazzo, I. (2006b): "La gestión de iniciativas con impactos en el empleo. Uruguay 2005–2006", Documento de trabajo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

OIT (2005): *"Uruguay. Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento*", Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY (1967): "Constitución de la República". Disponible en: http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm [acceso 17 de agosto de 2008].

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY (2002): "Código Civil". Disponible en: http://www.parlamento.gub.uy/codigos/codigocivil/2002/cod_civil-indice.htm [acceso 21 de agosto de 2008]

RODRIGUEZ, Juan Manuel (2005): "Hacia una mayor articulación entre políticas activas y pasivas" en *Uruguay. Empleo y protección social. De la crisis al estancamiento"*, Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.

RUGGERI, Andrés (2005). *"Las empresas recuperadas en la Argentina: informe del segundo relevamiento del programa"*, Buenos Aires: Faculta de Filosofía y Letras. SEUBE. Universidad de Buenos Aires.

TERRA, Juan Pablo (1986). *"Proceso y significado del cooperativismo uruguayo"*, Montevideo: ARCA-CEPAL–EBO.

TORRELLI, Milton y Jorge BERTULLO (2006): "Las cooperativas de producción o trabajo asociado en Uruguay". Documento de Trabajo. Proyecto "Impactos de la integración regional del MERCOSUR sobre el sector cooperativo", Unidad de Estudios Cooperativos - Universidad de la República – IDRC /CRDI, mimeo. Montevideo.

Sitios Web consultados

www.anda.com.uy/
www.anong.org.uy
www.calcar.com.uy/
www.circulocatolico.com.uy/
www.cudecoop.coop
www.ecotiendas.com.uy/
www.fcpu.coop
www.fucvam.org.uy
www.fundasol.org.uy
www.funsa.com.uy/
www.geocities.com/cnfruruguay/
www.junae.gub.uy
www.kolping.org.uy/
www.mides.gub.uy
www.mides.gub.uy/cooperativassociales/index.html

Entrevistas

Entrevistado	Puesto en la organización	Organización	Fecha	Entrevistador
Carmen Llanes	Coordinadora de Proyectos con Jóvenes	Centro de Participación Popular (CPP)	Agosto de 2008	Juan Pablo Martí
Gabriel Regalado	Administrador General de Servicios	Centro de Estudiantes de CC. Económicas de Economía y Administración (CECEA)	Agosto de 2008	Melina Romero
Gustavo Amir	Gerente	Sociedad de Fomento Rural "La casilla"	Agosto de 2008	Victoria Mendez
Hugo Speranza	Vicepresidente del Consejo de Adminis.	Asociación Nacional de Afiliados (ANDA)	Agosto de 2008	Juan Pablo Martí
Ivet Álvarez	Productora y coordinadora	ECOTIENDAS	Julio de 2008	Victoria Mendez
Jorge Naya	Gerente General	FUNDASOL	Agosto de 2008	Melina Romero
Julio A. Pilón	Presidente	Unión de Mutualidades del Uruguay (UMU)	Agosto de 2008	Melina Romero
María Cecilia López Collazo	Secretaria General del Directorio	Círculo Católico de Obreros del Uruguay	Agosto de 2008	Melina Romero
María Julia Aguerre	Suplente de la Comisión Directiva y Responsable de relaciones institucionales	Asociación Nacional de ONG's (ANONG)	Agosto de 2008	Juan Pablo Martí
Mario Genta	Coordinador de cooperativas sociales	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	Agosto de 2008	Melina Romero
Rosina Methol Petit	Iniciativas Locales	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	Agosto de 2008	Melina Romero y Victoria Mendez

ANEXO

Va un brevísimo relato de las condiciones en Uruguay (hay una vieja frase en el Uruguay que dice que los barcos más pequeños tienen mayor facilidad para capear el temporal)

Uruguay y la crisis económica mundial: su impacto sobre el trabajo

A pesar de los meses ya transcurridos desde que desatara la crisis económica a nivel de las economías capitalistas centrales, sus efectos todavía se dejan sentir tenuemente en Uruguay.

De acuerdo al Instituto Cuesta Duarte (www.cuestaduarte.org.uy) de la central de trabajadores, el PIT-CNT, y basado en un estudio del Laboratorio Europeo de Anticipación Política (LEAP) que analiza el impacto de la crisis financiera global en los diferentes países y las perspectivas de cada uno para enfrentarla, sostiene que Uruguay se encuentra en la categoría de países con mayor grado de inmunidad y resistencia a la crisis. El mencionado informe europeo sostiene que Uruguay saldría de la situación crítica con la mayor rapidez. En este sentido las cifras de 2008 muestran que, en sintonía con el crecimiento económico, la demanda de mano de obra presenta un crecimiento sostenido.

El desempleo continuó reduciéndose, ubicándose a fin de año en mínimos valores por debajo del 7% de la PEA. La mejora del empleo, sumado al incremento de los salarios reales dio como resultado la recuperación del ingreso real de los hogares, que para el total del país se incrementó durante el 2008.

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística (www.ine.gub.uy), durante los primeros meses del 2009 el salario real muestra un incremento del entorno del 5% para los doce meses contados de enero/2008 a enero/2009. En tanto el desempleo que a comienzos de 2007, el era de 9,7%, en los primeros meses de 2009 continuó la tendencia de caída del desempleo y creación de puesto de trabajo.

A pesar de lo positivo de las cifras antes presentadas, y basándonos en las estimaciones internacionales - el desempleo en Estados Unidos llegaría a un nivel cercano al 9%,- podríamos prever un aumento del desempleo y un estancamiento, cuando no caída, del los salarios reales.