

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
Tesis Licenciatura en Trabajo Social

**Configuración de una política pública:
desafíos, tensiones y contradicciones de la política social de
cooperativas sociales**

Lucrecia Dubroca

Tutor: Gerardo Sarachu

2012

AGRADECIMIENTOS

“Si al franquear una montaña en la dirección de una estrella,
el viajero se deja absorber demasiado por los problemas de la escalada,
se arriesga a olvidar cual es la estrella que lo guía”
(Antoine de Saint-Exupéry)

Al encontrarme escribiendo estas líneas una mezcla de sentimientos me inunda, es porque se acerca el fin de un largo camino recorrido alcanzando la meta tan anhelada, varias son las imágenes que recorren mi mente, las cuales me traen gratos momentos que me recuerdan que este camino no lo recorrí sola y que fue gracias a las personas que estuvieron a mi lado que hoy logro alcanzar la meta, para ellas van estos humildes agradecimientos.

A mi mamá Ana, quien no solo me dio la vida y cuatro hermanos maravillosos, sino que es el pilar fundamental en mi vida, quien ha cultivado en mi valores, me ha enseñado que por mas dificultades que tenga nuestro camino con tenacidad todo se puede lograr, y sobre todas las cosas me ha brindado apoyo y un amor incondicional.

A mis cuatro hermanos Romina, Rodrigo, Antonella y Camila, por ser mis compañeros eternos, por aguantar mis locuras, y por quererme tanto.

A mi nona Renee y a mi abuelo Ricardo (QEPD) por apoyarme en este camino y estar siempre a mi lado, por protegerme y mimarme.

A mis amigas Nati, Stefa, Romi, Tati, Mildred, Daio, Mica y Giani por estar a mi lado siempre, escucharme, acompañarme, cuidarme, alentarme, compartir largas noches y días de estudio y charlas, a ustedes GRACIAS por esta amistad única y alocada. Las quiero.

A mis compañeras de facu, que hoy se han convertido en AMIGAS con las cuales tuve el placer de recorrer este hermoso camino y compartir la maravillosa experiencia de ser estudiante, a ustedes GRACIAS por los momentos inolvidables, por estar siempre conmigo, apoyarme y alentarme en este camino. La adoro.

A Gerardo Sarachu, quien aceptó guiarme y acompañarme en este proceso, por su dedicación, profesionalidad con la cual toma la tarea y por su paciencia.

A todos aquellos que de una forma u otra formaron parte e hicieron posible esto no dejando que olvidara cual es la estrella que me guía, mis suegros, mis compañeras/os de trabajo, mi sobrinita Alma, que me llena de amor, calma y alegría, a su mamá Nati, a mis amores perros Simón y Cora.

A mi compañero de todas las horas, Luis, quien siempre está ahí para todo, compartiendo conmigo los éxitos y las alegrías, los momentos difíciles, por caminar junto a mí todos estos años, por esas palabras de aliento, por creer en mí y no dejarme bajar los brazos nunca, por quererme y cuidarme tanto. TE AMO.

A todos y cada uno les digo simplemente GRACIAS!!!!!!!

Lucre

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
1.1Hacia la evolución y consolidación del modelo Neoliberal.....	3
1.1.1 Políticas Sociales y Estado de Bienestar.....	3
1.1.2 Consolidación del neoliberalismo en América LatinaMatriz de Protección Social en la región.....	5
1.1.3 Matriz de protección uruguaya. Modelo Sustitutivo de importaciones.....	8
1.1.4 La era progresista. Advenimiento del Frente Amplio. Primer Gobierno.....	12
1.1.5 Ministerio de Desarrollo Social.Devenir Institucional.....	14
2.1 Configuración de una política social. Surgimiento de Cooperativas Sociales en Uruguay.....	23
2.1.1 Puesta en marcha de la política. Exposición de motivos y debate parlamentario.....	26
2.1.2 Aprobación de la ley y su decreto reglamentario.....	30
2.1.3 Implementación de la primera generación de cooperativas sociales.....	33
2.1.4 Reforma de la Unidad de cooperativas Sociales.Intentos de mejorar la marcha.....	36
3.1 Puesta en marcha de la política social. Desafíos, Alcance y limitaciones.....	40
3.1.1 Cooperativas Sociales ¿instrumento de inclusión?.....	41
3.1.2 Algunas puntualizaciones respecto al trabajo, participación, autonomía y formación en la experiencia de las cooperativas sociales.....	52
3.1.3 Problematizando la idea de ciudadanía, participación y acceso a derechos.....	67
Consideraciones Finales.....	75
Bibliografía.....	84
Anexos.....	92
CD. Entrevistas Archivos de Audio	

*“la protección social no es solo otorgar ayuda a los más desamparados
para evitarles una caída total, sino que es la condición de
base para que todos puedan seguir perteneciendo a una sociedad de
semejantes”*

(Castel, 2006: 101)

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo constituye la monografía final de grado, para la obtención del título de Licenciado en Trabajo Social, de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

El tema escogido para la producción de esta monografía refiere al análisis de la política social de cooperativas sociales. La cual constituye una de las herramientas que diseñó el Ministerio de Desarrollo Social¹ para trabajar con lo que ellos denominaron las salidas de la emergencia, transformándose esta política en una de las pistas para trabajar en base a esa salida.

El MIDES viene implementando un conjunto de políticas que persiguen como fin la inserción social de sectores excluidos del actual sistema capitalista.

En este marco las cooperativas sociales surgen como una herramienta, como instrumento de una política social que ofrece posibles caminos de salida para personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y exclusión social.

Lo que motiva la elección de dicho tema tiene que ver con el interés profesional acerca del movimiento cooperativo, a partir de la participación en el Curso-Taller sobre Cooperativismo y Asociativismo (2010) Universidad de la República, Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio, Unidad de Estudios Cooperativos. Este curso despertó un interés profesional por conocer más acerca del movimiento cooperativo y en particular aproximarme a la discusión sobre las cooperativas sociales, considerando que son una figura novedosa, impulsada por el movimiento cooperativo y puesta en marcha por el estado.

Se considera además que el cooperativismo constituye un nuevo campo de actuación profesional para el Trabajo Social, en este sentido se pretende brindar un aporte al campo de investigación de esta disciplina.

Teniendo en cuenta el rol de privilegio que tiene el trabajador social como ejecutor terminal de políticas sociales es que este estudio pretende abrir la discusión en lo que respecta a las políticas sociales de inclusión que se están ejecutando, así como problematizar los conceptos utilizados, lo cual no es un dato menor si pensamos en los cambios acontecidos en el contexto latinoamericano lo cual ha

¹ De aquí en mas MIDES.

instalado la necesidad de resignificar algunos conceptos, así como la revisión de las prácticas para seguir trabajando en base a la construcción de oportunidades para los sujetos con los cuales trabajamos desde un lugar de fomento al ejercicio de derechos, participación activa tendiente a la emancipación humana.

Esta monografía pretende ser un trabajo de investigación exploratoria. Se procura lograr una primera aproximación al tema planteado a través de la lectura de diferentes textos que abordan el tema, así como también se buscará ampliar la información a través de la realización de entrevistas a informantes calificados.

En lo que respecta a la estrategia metodológica se utilizarán técnicas de recolección de datos cualitativa y cuantitativa.

En cuanto a las técnicas cualitativas se utilizará: Entrevista (abierta); Registro; Revisión Documental y Bibliográfica.

En lo que respecta a las técnicas cuantitativas se recurrirá a datos estadísticos, así como también distintos relevamientos vinculados al tema de interés.

En el presente trabajo, se pretende caracterizar las principales tensiones y contradicciones de una política pública analizando la promoción de cooperativas sociales en Uruguay, para ello primero se comenzará por develar el contexto histórico en el que surge, ya que el mismo determinará e influirá en la implementación de esta política pública así como permitirá comprender y aproximarse al contexto de surgimiento lo cual nos permitirá analizar el contexto actual y entender las determinaciones que enmarcan los actuales procesos.

En un segundo momento se pretende explicitar la puesta en marcha de la política social, realizando un recorrido por el proceso de presentación y aprobación de la ley 17. 978, hasta llegar a la implementación de la primera generación de cooperativas sociales.

Una vez incorporado el bagaje teórico y a la luz de las entrevistas realizadas a informantes calificados, se desarrollará el análisis en base a tres grandes ejes, que hemos denominado dominios de la inclusión, intentando esbozar los principales desafíos, tensiones y contradicciones identificadas en la ejecución de esta política social.

Finalizando este trabajo se pretende enunciar una serie de reflexiones a las cuales se ha arribado.

1.1 Hacia la evolución y consolidación del modelo Neoliberal

Para entender las actuales transformaciones en el estado y la sociedad civil, para identificar las diferentes formas de su relacionamiento y su impacto en la configuración de políticas sociales se hace necesario entender las determinaciones históricas que enmarcan estos procesos. Para ello debemos remontarnos al surgimiento de los Estados de Bienestar, para luego examinar las nuevas formas que asumen las políticas sociales en el escenario neoliberal y su impacto, atravesando las transformaciones del estado uruguayo con las reformas características.

Este recorrido permitirá analizar el contexto social y político en el cual se desarrolla la política de cooperativas sociales, y comprender el escenario actual donde se enmarca dicha política, y a partir de allí poder analizar las principales tensiones y contradicciones que presenta la política social de cooperativas sociales, lo cual constituye el objeto de estudio de la presente tesis.

1.1.1 Políticas Sociales y Estado de Bienestar

El concepto de políticas sociales ha variado a lo largo del tiempo, siendo producto de trayectorias socio-históricas de una sociedad y de un contexto económico y cultural determinados. (Mirza, 2003)

Siguiendo los aportes de síntesis que plantea Mirza respecto a las diversas definiciones, se hace necesario en el marco de este trabajo avanzar en alguna de esas definiciones, lo cual permitirá explicitar la concepción adoptada aquí.

“Las políticas sociales resultan de la compleja trama que involucra, entre otros, las ideologías dominantes, los valores socialmente consensuales, los conflictos de intereses, los arreglos institucionales, los conocimientos y técnicas de actuación propios a cada sector. Esta configuración puede ser comprendida a partir de algunas características generales que conforman los modelos de protección social (...)” (Fleury, Molina, 2002: 1)

A partir de la depresión económica de los años treinta problemas como el desempleo y la miseria se tornan más contundentes, el surgimiento del fascismo, la incidencia del socialismo, las luchas sociales, provocaron cambios significativos en materia económica y política, lo cual trajo aparejado cambios en la ideología del laissez-faire, esto estimuló la apertura de espacios para una intervención del Estado; este pasó a ejercer un papel central en la toma de decisiones como principal regulador de la economía y la sociedad, constituyéndose así en el principal distribuidor y financiador del bienestar social en esos años. (Pereira, 2000, en Baráibar, 2003)

Al decir de GostaEsping-Andersen (2000) los Estados de Bienestar son una construcción histórica que empezó a desarrollarse entre 1930 y 1960, y si bien tiene su apogeo en el período comprendido entre 1945 y 1975 sus orígenes se remontan al siglo XIX.

“Entre los años referidos, el Estado capitalista pasó a ejercer un decisivo papel regulador de la economía y de la sociedad y a constituirse en la principal fuente de provisión y de financiamiento del bienestar social”. (Baráibar, 2005: 157)

Durante este tiempo el estado intentó articular de forma diferente la relación entre los diversos sectores de la economía y el sistema político considerando la nueva relación capital-trabajo, lo cual se vio plasmado en el conjunto de políticas públicas con orientación distributiva y protectora implementada en el sector trabajo. (Minujin, A; Cosentino, E, 1996)

“La llamada cuestión social fue el reconocimiento de un conjunto de nuevos problemas vinculados a las condiciones modernas de trabajo urbano, a partir de las grandes transformaciones sociales, políticas y económicas generadas por la revolución industrial en la Europa del siglo XIX. La emergencia de la cuestión social es parte del proceso más general de desarrollo del capitalismo, en el cual las relaciones sociales y económicas fueron duramente afectadas por los procesos de industrialización y urbanización que rompieron las relaciones tradicionales de autoridad y de solidaridad, y generaron nuevos actores colectivos con nuevas demandas políticas”. (Fleury, Molina, 2002: 2- 3)

Durante el proceso de construcción de los estados nacionales se rompe con el modelo de relaciones tradicionales de autoridad, es decir que ya no se intercambia protección por dependencia, sino que se abre la posibilidad de reconocimiento de la igualdad humana básica atribuyéndoles a los individuos el status de ciudadanos. El Estado de Bienestar cumplía así un rol paternalista, a través de la regulación del mercado y como proveedor de bienes y servicios. (Fleury, Molina, 2000: 1)

“Las políticas sociales dentro de este modelo keynesiano-fordista reforzaron el proceso de acumulación siendo encaradas básicamente como una dimensión de la inversión y no del gasto” (De Martino, 2001: 105)

El WelfareState alteró profundamente no solo las relaciones entre los ciudadanos, el mercado y el estado, sino que cambió la naturaleza misma del capitalismo en dirección a una regulación estatal de las condiciones de reproducción de los trabajadores.

1.1.2 Consolidación del neoliberalismo en América Latina

Matriz de Protección Social en la región

Con respecto a América Latina, Filgueira (1998) señala que la política económica impulsada por John Keynes incidió fuertemente en gran parte de los modelos de desarrollo impulsados entre los años 1930 y 1970-80. Así es que con el modelo sustitutivo de importaciones el estado asume un rol central en el proceso de desarrollo económico y social en la región. Este modelo permitió un importante proceso de modernización social y económica lo cual fue producto de la financiación de industrias orientadas a la producción doméstica por parte del estado, el cual jugó un papel importante al absorber mano de obra excedente.

El surgimiento de la cuestión social llevó a que los estados desarrollaran una serie de respuestas para su tratamiento, por estos días el trabajador asalariado se convirtió en el principal protagonista y afectado por el nuevo modelo de producción, esto llevó a que fuera colocado en el centro de la atención, las políticas sociales fueron dirigidas directamente a estos para sanear su afectación.

A fines del siglo XIX y principios del siglo XX según lo expresado por Rolando Franco (1998) las políticas sociales asumieron un rol protector del trabajador sustituyendo de esta forma el accionar de instituciones caritativas y filantrópicas, pasando a ejercer el estado un papel central en materia de protección. Interviniendo directamente en lo que tiene que ver con el trabajo, el empleo, las condiciones laborales de los trabajadores y la protección de sus familias.

“Luego de la segunda guerra mundial se concibe el desarrollo social como consecuencia natural del desarrollo económico, el Plan Marshall y la expansión de la economía norteamericana recentraron los esfuerzos en la promoción económica, que de ser autosostenida, solucionaría los problemas sociales en el mediano o largo plazo. El ingreso per cápita apareció así como el indicador sintético de crecimiento y por extensión, del bienestar”. (Rolando Franco 1989, en Mirza, 2003: 178)

Considerando lo anteriormente planteado las políticas sociales deberán reestructurarse y poner foco en objetivos absolutamente diferentes, tal es así que éstas pasan a plantearse el propósito de resolver los “cuellos de botella”, al decir de Christian Mirza (2003), removiendo los obstáculos para el crecimiento económico, a través de la calificación de las personas para generar capacidad empresarial instrumentando diferentes medidas en la administración pública.

A fines de la década del sesenta el desarrollo social es considerado como elemento central del desarrollo, tal es así que los recursos públicos son volcados a la educación, focalizándose la preocupación en problemas como el desempleo y el subempleo.

En la década de los setenta se asumió un discurso muy volcado al enfoque del desarrollo comunitario. Durante los ochenta el eje de las políticas sociales se posicionó en la eliminación de la pobreza extrema, evidenciándose una fuerte influencia por parte de los organismos internacionales los cuales impusieron una serie de cambios como contrapartida de otorgar su financiamiento para la puesta en marcha de algunas políticas, un claro ejemplo tiene que ver con la imposición de la focalización en lugar de la universalidad.

Todo esto trae aparejado que en la década del noventa se replanteen los modelos históricos dominantes para dar lugar a un nuevo modelo basado en las reformas del sector público, en la identificación del mercado como elemento central,

tipificando a los ciudadanos ya no como beneficiarios sino como clientes, apostando a la tercerización y privatización en la implementación de programas y servicios. (Mirza, 2003: 178-179)

Este autor sostiene que el sistema de seguros sociales para la cobertura de riesgos, estuvo pensado y armado en el marco de un modelo social y económico que lo viabilizó del punto de vista económico-financiero, pero cuando este modelo entra en crisis cae indefectiblemente el soporte de su correlato social, es decir el WelfareState. Este no solo cedió ante la imposibilidad de sostener el financiamiento sino que hubo otros factores que contribuyeron en su deceso.

Desde el inicio el discurso ideológico neoliberal plantea una reestructura en el rol que juega el estado en materia de provisión de bienes sociales y protección, se pretende dejar en manos del mercado la asignación de los recursos reduciendo así al estado a su mínima expresión.

El estado abandona así su papel como garante de la integración social y la redistribución del ingreso vía políticas sociales de carácter universalista para dejar paso al mercado quien posee la virtud de asignar eficientemente los recursos y fijar a los diversos actores sociales los niveles de ingresos, según el discurso neoliberal.

“Desde el modelo de bienestar, que constituyó el paradigma de protección social implementado en los estados europeos y latinoamericanos de las primeras décadas del siglo XX, hasta nuestros días, hemos asistido a profundas transformaciones de orden económico, social y político; tales que han impactado de manera significativa en las estructuras estatales, en sus funciones, en su capacidad de atender adecuadamente los problemas sociales derivados de aquellos cambios” (Mirza, 2003: 182)

El discurso neoliberal asignaba un rol preponderante al mercado, dejando que éste diera solución a los diferentes problemas sociales con la mínima intervención estatal. Este retiro del estado en lo que tiene que ver con la atención de los diferentes problemas sociales generó grandes dificultades formándose así problemas vinculados al desempleo, pobreza y exclusión de grandes capas de la población.

1.1.3 Matriz de protección uruguaya

Modelo Sustitutivo de importaciones

En este punto se pretende hacer una breve reseña sobre los cambios acontecidos en la orientación de las políticas sociales en la matriz de bienestar uruguaya en las últimas tres décadas, considerando los impactos producidos por estos cambios de orientación y organización. Intentando visualizar el panorama en el cual se encontraba nuestro país en el año 2005 cuando asume el primer gobierno progresista.

La idea es poder visualizar entonces el contexto socio político que genera las condiciones para el surgimiento de iniciativas orientadas al desarrollo de cooperativas sociales.

Este recorrido se torna ineludible para poder comprender las reformas que pretende instalar el nuevo gobierno progresista, así como los impactos que procura obtener.

Hasta la década del 60' Uruguay era presentado como un país modelo en el campo social y político en el escenario latinoamericano. El Estado Batllista² inspirado en los procesos europeos asumió en forma temprana la responsabilidad de brindar respuestas a las crecientes problemáticas sociales y laborales de la época a través de una batería de políticas sociales. En este momento el estado considera que la educación, la salud, la asistencia pública, la legislación laboral, la alimentación, etc. son elementos de cohesión social y factores de redistribución de recursos. Teniendo esto en cuenta se podría denominar al Estado Batllista como "Democracia Social". (Pastorini, 2003)

Esa afirmación estaba basada, al decir de Midaglia (2006) en la capacidad para construir una sociedad integrada, con niveles controlados de desigualdad social y un sistema democrático relativamente estable. La presencia desde las primeras décadas del siglo XX de un sistema institucionalizado de políticas sociales, de orientación universalista e incluyente de la población en su conjunto dotó de alta legitimidad a esa matriz de bienestar. (Midaglia, 2006)

²Durante las presidencias de José Batlle y Ordóñez: 1903-1907 y 1911-1915, y posteriormente en la presidencia de Luis Batlle Berres: 1947-1951

Ese sistema de protección se consolidó en los primeros treinta años del siglo XX, extendiendo progresivamente su rasgo universalista hasta el golpe de estado de 1973. Así es que desde fines de los 60' hasta principios de los 80' no se registraron cambios significativos en el tipo de servicios sociales ofrecidos, durante este período el gasto público social prácticamente no sufrió modificaciones. Aquella matriz universal de protección dio lugar a la consagración de una ciudadanía calificada de "integral", en la medida que se sancionaron simultáneamente los derechos sociales y políticos. Importa destacar entonces que el sistema de bienestar uruguayo se convirtió en uno de los pilares fundamentales del sistema democrático en nuestro país. Podemos decir entonces que si bien el sistema de protección uruguayo tuvo un inicio muy temprano en la región, incluyendo a los diversos sectores sociales, en lo relativo a las prestaciones vinculadas a la seguridad social tuvo cierto grado de estratificación de los beneficios.

A partir del modelo de desarrollo que se inició con el gobierno militar de 1973 esa matriz sufrió un conjunto importante de alteraciones en su orientación básica, las cuales se vieron reforzadas en el período de apertura y consolidación de la democracia, durante las décadas del ochenta y noventa. (Midaglia, 2006).

Durante la fase autoritaria se constató cierto grado de retroceso en materia social, ya que este período se encuentra caracterizado por el avance de la ofensiva neoliberal.

"Desde la óptica neoliberal y monetarista, los Estados de bienestar social, comienzan a ser cuestionados y responsabilizados por la creciente inflación, por la inestabilidad monetaria acelerada, por el aumento del gasto público, por la ineficiencia de las acciones estatales, por la creciente burocratización en el interior del aparato estatal". (Pastorini, 2003: 158)

Ello resultó en una alteración en las prioridades de inversión social, propiciando así el deterioro de algunos servicios sociales clásicos. Así es que la forma de accionar del gobierno autoritario facilitó la instalación del modelo neoliberal en el momento de la reapertura democrática. (Midaglia, 2006) Con el avance entonces de la ofensiva neoliberal, las políticas sociales van perdiendo importancia, centralidad y protagonismo, van disminuyendo su relevancia como mecanismos necesarios para reducir el impacto de las secuelas del sistema capitalista y para

legitimar al Estado. A partir de los 80' entonces las políticas sociales se ven modificadas en sus funciones por las nuevas formas asumidas por el Estado derivadas de un proyecto político-económico de desarrollo capitalista, el neoliberalismo. Según los pensadores neoliberales, el Estado de Bienestar debe ser destruido, debe ser sustituido por un "Estado mínimo", reduciendo sus gastos, focalizando las políticas sociales, desactivando los programas sociales, restringiendo su papel en campos sociales y privatizando algunas de sus empresas y servicios. (Pastorini, 2003)

El pensamiento Keynesiano dio paso al pensamiento monetarista. Se parte de una concepción en la que se reconocen solo individuos con intereses como el principio básico organizador de toda asociación humana. El arquetipo de modelo es el "hombre económico". (Bustelo, 1998, en Baráibar, 2003).

Los cambios en el mundo capitalista implican alteraciones significativas en los niveles de vida de la población trabajadora, elevando así los niveles de pobreza.

"(...) hay sectores que encuentran su salario real disminuido, que enfrentan cada vez mayores dificultades para ingresar en el mercado formal de trabajo y que cuentan con organizaciones de trabajadores cada vez menos fuerte y con menor capacidad de negociación". (Pastorini, 2003:167).

Siguiendo entonces las recomendaciones de las agencias internacionales, los países latinoamericanos pusieron en práctica sus programas de reforma del Estado de diferente forma.

La primera administración uruguaya en la reapertura democrática, iniciada en 1985, restauró provisoriamente mecanismos de canalización de demandas de los sectores trabajadores y aumentó el gasto público social en búsqueda de dar respuesta a una situación social deteriorada. Las estrategias políticas utilizadas por los gobiernos democráticos en pos de reformar el viejo sistema de protección fueron sumamente heterogéneas, un "mix" entre la tradición y la innovación. En este sentido Midaglia (2006) plantea que ese "mix" tiene que ver con la tentativa política de conservar en cierta forma rasgos estructurales y de identificación del viejo sistema de protección social. Podemos decir entonces que en lo que respecta a la orientación y diseño institucional establecido, la desarticulación de la matriz clásica de bienestar, no se realizó de manera radical u ortodoxa. La innovación en materia

de protección se produjo en aquellas áreas no típicas del estado de bienestar, como infancia, juventud y género, buscando así, incorporar demandas sociales novedosas ya que estas políticas sociales no formaban parte del “núcleo duro” del sistema de protección uruguayo en términos de problemáticas específicas e identificables³.

Resulta evidente entonces que el sistema uruguayo de protección se podría calificar a ese momento de dual, en el sentido que convivían un universalismo revisado conjuntamente con nuevas políticas focalizadas dirigidas fundamentalmente a los sectores pobres.

En Uruguay las nuevas políticas sociales de los 90' se plantearon como un medio de suplir las deficiencias de inclusión social de ciertos segmentos sociales y, a la vez, sirvieron de estrategia para iniciar la reformulación del sistema clásico de protección. Si bien el país no se ubicaba entre los más deficitarios de la región en materia social, en esta fase de revisionismo social se puso en cuestionamiento el rendimiento de la clásica ciudadanía social adquirida y sus posibilidades de proyección en un nuevo contexto económico. (Midaglia, 2006)

Siguiendo a Midaglia (2007) Uruguay ha sido ubicado históricamente entre los países menos desiguales y pobres del continente latinoamericano, sin embargo en los primeros años del siglo XXI esta situación tiende a desvanecerse. La fotografía actual de la sociedad uruguaya sugiere un proceso creciente de empobrecimiento, fragmentación social y pérdida de equidad.

Podemos decir entonces que la situación económica a nivel nacional y regional en 2005 era sumamente crítica, esto producto de la crisis que afectó a la región entre 1999-2002. En nuestro país las secuelas en lo social fueron sumamente profundas, y el estado tenía un reducido margen de maniobra debido al gran endeudamiento. El deterioro económico puso de manifiesto las debilidades del modelo económico en vigencia.

A partir de los años 90 el desempleo se convirtió en un problema central para la economía uruguaya. La crisis económica del año 2002 contribuyó a profundizar el contexto de precarización laboral y desempleo que venía siendo profundizado y arrastrado a partir de la implementación en América Latina de políticas sociales y

³ La mayoría de las necesidades de estos grupos de población se atendían a través de las clásicas políticas sectoriales, y algunas de ellas no figuraban como temas sociales en la agenda pública. La aprobación de estas estrategias de protección estuvo asociada o inspirada en el nuevo paradigma de políticas sociales, caracterizado por la tercerización de servicios sociales, la participación de la sociedad civil, la focalización de acciones y beneficiarios y la integralidad de las prestaciones. (Franco R, 1996; Bresser Pereira C y Cunill Grau N, 1998, en Midaglia, 2006)

económicas neoliberales, poniendo de manifiesto la presencia de lógicas de polarización social que ampliaban la brecha entre incluidos y excluidos. El desempleo alcanzó a una gran parte de la población económicamente activa y factores estructurales asociados a situaciones de indigencia, pobreza y vulnerabilidad social se hicieron visibles. Frente a esta situación se pusieron en práctica políticas orientadas a la inclusión de esas personas, víctimas de los resultados del sistema capitalista, entre estas se encuentra la de cooperativas sociales, objeto de estudio de esta monografía. En este sentido podemos decir que las nuevas políticas sociales fueron dirigidas, a enmendar la situación de desempleo, pobreza y exclusión.

El estudio de la reforma social en nuestro país es significativo para el tratamiento de nuestro objeto de estudio ya que nos permite visualizar cuales han sido los cambios en materia de políticas sociales que se fueron generando para dar respuesta a las consecuencias de la instalación del neoliberalismo en nuestro país. De esta forma observar el contexto social y político en el que asume el Frente Amplio su primer gobierno, y donde pretende instalar algunos cambios con respecto a las respuestas que se brindan desde las políticas sociales es de suma importancia.

“Resultaba imprescindible atender las emergencias de corto plazo y simultáneamente iniciar un proceso de rediseño estructural de la matriz de protección. En suma, pasar de la emergencia a la equidad como estrategias articuladas una con la otra”. (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2009: 12)

1.1.4 La era progresista. Advenimiento del Frente Amplio

Primer Gobierno

En marzo de 2005 se produce en Uruguay un cambio político sustantivo, con el inicio del primer gobierno progresista a cargo del Presidente Dr. Tabaré Vázquez. Sin lugar a dudas estamos refiriéndonos a uno de los cambios más importantes de la historia política uruguaya, dado que después de 170 años una fuerza política que representa a un partido no tradicional asumió la administración política del país. La identificación del Encuentro Progresista/Frente Amplio/Nueva

Mayoría con el espíritu ideológico de izquierda planteaba un conjunto importante de desafíos e interrogantes. Se trataba de una fuerza política que históricamente había manifestado su preocupación por la distribución de bienestar y la creación o recreación de canales de integración social, expresando así un debate permanente sobre las posibilidades de articulación efectiva entre las dimensiones económicas y sociales de los modelos de desarrollo que conoció el mundo occidental moderno. (Midaglia, 2006)

“(…) entre múltiples tareas se propuso invertir, mejorar y ampliar la provisión pública social, en pos de disminuir la pobreza, controlar y hasta revertir los niveles de desigualdad social y mejorar las condiciones de vida de la población uruguaya”. (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2009: 9)

El primer gobierno del Frente Amplio comenzó su gestión en el área social con tres medidas sustanciales en materia de bienestar: la recreación de los Consejos de Salarios, el lanzamiento del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social y la creación de un organismo coordinador en materia social, el Ministerio de Desarrollo Social, en este campo de opciones políticas se impulsaron una serie de reformas y nuevos programas con variados objetivos.

El 21 de Marzo de 2005 se creó mediante la Ley N° 17.866 y con rango de Secretaría de Estado, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)⁴.

Al MIDES se integraron un conjunto de institutos y de programas que hasta ese momento trabajaban dispersos en diferentes espacios del Estado: el Instituto de la Juventud, el Instituto de las Mujeres, el Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo Social y finalmente las áreas de Discapacidad y Adulto Mayor.

Ese pasaje no fue una mera decisión administrativa o un intento de diferenciación de los gobiernos anteriores sino que la concepción que dio nacimiento al MIDES tiene sus raíces en una visión estratégica que la fuerza política que hoy gobierna al país había anunciado desde mucho tiempo atrás: no solo tenía el objetivo coyuntural de dar respuesta a la situación de emergencia social que existía

⁴ Para su creación se suprime el Ministerio de Deporte y Juventud y se distribuyen sus atribuciones y competencias entre el nuevo Ministerio y el Ministerio de Turismo que pasará a llamarse Ministerio de Turismo y Deportes.

en el país, sino que el MIDES tenía y tiene también como misión central promover la coordinación y la articulación de las políticas sociales en todo el territorio, así como generar las herramientas de evaluación, monitoreo e información del área social imprescindibles para construir una política social estructural del Estado.

El nuevo gobierno pretende promover el cambio hacia la mejora en la calidad de los servicios que las instituciones brindan a la comunidad, en este sentido la actual participación del Estado procura intervenir y regular en la realidad social del país, bajo el criterio de equidad. Para lograr este objetivo se promueven nuevos lineamientos en la esfera político-institucional dirigidos a realizar acciones para incluir a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, pobreza, exclusión, etc.

Dentro de estos lineamientos encontramos a las cooperativas sociales, las cuales son llevadas a cabo como una de las rutas de salida que se pensaron para el Plan de Emergencia, intentando dar continuidad a los sujetos que habían participado de dicho programa, y brindar respuesta ante las diferentes situaciones de precariedad y exclusión que vive una parte de nuestra población.

Teniendo en cuenta entonces el marco teórico que sustenta la presente monografía, se considera relevante entender el devenir institucional del MIDES, para poder analizar si este organismo logra cumplir con su objetivo respecto a las cooperativas sociales y de qué manera lo hace.

1.1.5 Ministerio de Desarrollo Social.

Devenir Institucional.

A partir de lo expresado anteriormente acerca de los cambios de orientación y organización introducidos en la matriz de bienestar uruguay⁵, considerando los efectos de la crisis de 2002 y la asunción de un gobierno de izquierda por primera vez en la historia de nuestro país es que a continuación desarrollaremos estos dos últimos temas considerándolos como explicaciones del surgimiento del MIDES y de

⁵En el desarrollo del mencionado esquema de bienestar los partidos políticos tradicionales jugaron un papel estratégico a través de la apropiación del aparato estatal, ya sea anticipándose a los problemas sociales o posibilitando la instalación de una estructura participativa plural en la que se dirimía el conflicto distributivo característico de las sociedades modernas.

las políticas sociales que intenta implementar el nuevo gobierno ¿buscando consolidar un Estado de Bienestar?.

“(…) los Estados no son instituciones abstractas ni tampoco hay Estados ideales; éstos son el reflejo de la estructura de poder y de las distintas relaciones de fuerza, donde cada vez juegan más las relaciones internacionales y sobre todo la influencia de los organismos financieros internacionales”. (Couriel, 2007: s/d).

El Estado uruguayo ha sido profundamente criticado en las últimas décadas, ya sea por motivos ideológicos que tienen una larga historia pero también por la existencia de carencias y obsolescencia para el cumplimiento adecuado de sus distintas funciones. En los 90', con el predominio de la concepción neoliberal, el Estado se mostró fuerte para determinadas funciones y muy débil para otras. Se hizo fuerte en los intentos de privatización, para la liberalización comercial, para desregular, para defender la plaza financiera, para priorizar los intereses empresariales y para efectivizar los ajustes estructurales. Pero por otro lado, se mostró muy débil para atender las demandas sociales, los intereses de los trabajadores y los requerimientos de los sectores productivos. (Couriel, 2007).

Uruguay ha sido ubicado siempre entre los países menos desiguales de América Latina, a pesar de ello hay estudios que revelan que desde la recuperación de la democracia la evolución de la pobreza en Uruguay recorrió tres etapas hasta el 2004 (De Armas 2005, Amarante et al. 2005, en Midaglia, Antia, 2007). En una primera etapa (1985-1994), la incidencia de la pobreza descendió pronunciadamente (del 46,2 al 15,3%); en una segunda etapa (1994-1999) la tendencia se revirtió y la proporción de hogares pobres comenzó a aumentar levemente; en la tercera etapa, que va desde la recesión económica desatada en 1998 al 2004 y que incluye la crisis económica del 2002 los niveles de pobreza se incrementaron significativamente, alcanzando a poco más de un tercio de la población del país (32,1% en 2004).

Según lo expresado en una publicación del diario “El País” (2002) en los años previos a la crisis de 2002 los principales socios comerciales de Uruguay, Argentina y Brasil, habían devaluado sus monedas. Esto trajo aparejado que los productos uruguayos fueran más caros en dólares que los argentinos y brasileños. Por lo tanto, era muy difícil competir tanto en el mercado local como fuera de fronteras. La

producción en el país venía cayendo ininterrumpidamente desde 1999 y en 2002 registró un descenso cercano al 10% con respecto al año anterior. El crédito a la producción en esos momentos era muy limitado y el endeudamiento en los sectores productivos estaba trabando nuevas inversiones. El ajuste del tipo de cambio incidió para que los precios comenzaran a subir y la inflación cerrara el año con un alza cercana al 25%. La crisis del 2002 debilitó profundamente al sistema financiero y contrajo por cuatro años consecutivos la producción⁶. La pérdida de confianza en el sistema bancario y las maniobras fraudulentas en el seno de las instituciones denunciadas públicamente, también repercutieron negativamente sobre las reservas de activos del Estado uruguayo. Por otra parte, el número de habitantes de los asentamientos irregulares llegó a 200.000 y fueron 250.000 las personas que asistieron a los comedores y merenderos públicos. La emigración llegó también a picos históricos. Según cifras estimadas, unos 58.000 uruguayos resolvieron abandonar el país en el 2002.

Fernando Filgueira (2003) sostiene que la crisis económica del 2002 no fue solamente una crisis inflacionaria que arrastró a las personas a la pobreza por caída de su ingreso real. Tampoco fue solamente una crisis de empleo concentrada en ciertos sectores de población, que arrastró a la pobreza y muchas veces a la indigencia por carecer de fuentes de ingreso en el mercado laboral. La crisis de 2002 fue una crisis de empleo, salario e inflación, favoreciendo por tanto el incremento radical de la pobreza pero también de la indigencia. Ello se vio agravado por el hecho de que la crisis financiera y el recorte continuo de los gastos del estado han generado una caída general de la actividad que afecta los niveles de actividad formales e informales de la economía.

Esto trajo aparejado fuertes cambios en el mundo del trabajo, los gobiernos de la región debieron buscar respuestas para hacer frente a esa situación, así fue que se impulsaron políticas específicas de empleo.

Sin embargo la realidad del mundo capitalista muestra que las exigencias del mercado son tan grandes que una gran parte de la población queda excluida de la población económicamente activa, por no cumplir con las expectativas que el mercado de empleo exige. En este sentido los gobiernos debieron implementar otro

⁶El 2002 se cierra con un desempleo cercano al 20% (récord histórico) y con una caída del poder adquisitivo del salario de un 19%. De este último indicador es responsable principalmente la devaluación de la moneda que en el año ascendió casi al 100%, lo cual disparó la inflación a un 25%: porcentaje que no fue equilibrado con una suba salarial. (Diario "El País", 2002)

tipo de políticas para dar respuesta a la nueva situación, así es que se promueven políticas de inserción.

Nuestro país no estaba ajeno a esta realidad, la situación a nivel social era de una gran adversidad, gran parte de la población se encontraba desempleada, en seguro de paro, no pudiendo cubrir las necesidades básicas, se dio un aumento tanto de la pobreza como de la indigencia; es en referencia a este contexto que el nuevo gobierno debió implementar una serie de políticas intentando hacer frente a la situación del país, dentro de estas políticas se encuentra la de cooperativas sociales. Dicha política busca promover la integración social de los sectores más vulnerables de la sociedad.

Hay un contexto social y político que promueve el surgimiento de estos emprendimientos productivos, será de importancia explorar ese contexto para poder comprender y más adelante analizar la forma en que fue puesto en marcha el proyecto, y poder visualizar el tipo de respuesta que propone a las poblaciones vulnerables.

El primer gobierno progresista inicia su gestión entonces en un contexto de reactivación económica post-crisis, pero en el que aún persiste un cúmulo de consecuencias sociales generadas por la crítica situación que atravesó el país en el año 2002. El Frente Amplio llega al gobierno y se plantea la reforma del Estado.

“(…) para la reforma del Estado debe tenerse en cuenta la necesidad de un Estado capaz de conducir la sociedad, resolver conflictos en forma democrática, cumplir nuevamente funciones de integración social y redistribución del ingreso, garantizando la necesaria protección social y la preeminencia de la democracia como principio de organización social sobre la economía”. (Couriel, 2007: s/d)

La oleada de gobiernos de izquierda y/o progresistas que tuvo lugar entre fines del siglo XX e inicio del XXI en América Latina puso de manifiesto la necesidad de reconsiderar las formas de conducción política, en particular las relacionadas con el tratamiento de los costos sociales vinculados a la puesta en práctica del nuevo modelo de desarrollo. (Midaglia. Antía, 2007).

Considerando el cuadro de vulnerabilidad social extendida y el desajuste organizativo de la esfera pública para dar respuesta a las incipientes problemáticas sociales, una de las principales preocupaciones de las izquierdas en general se

centró en la forma de limitar y mejorar las situaciones de vulnerabilidad y exclusión social.

En este sentido Raúl Zibechi (2010) plantea que la "lucha contra la pobreza"⁷ se ha convertido en el último medio siglo en una de las más importantes políticas públicas en todo el mundo, e inspira las políticas sociales de los estados, sean estos dirigidos por fuerzas de derecha o de izquierda, conservadores o progresistas (Zibechi, 2010: 21)

En el programa partidario propuesto para las elecciones del 2004, uno de los temas priorizados por el actual gobierno fue el social y para enfatizar su relevancia, se lo presentó públicamente bajo el término de "Uruguay Social".

La fuerza política que hoy gobierna al país expresó su compromiso en la búsqueda de nuevos canales que favorecieran una real integración social. En este sentido el discurso progresista enmarcaba su preocupación en la redefinición de las políticas sociales, orientándose hacia un sistema de políticas sociales de corte universal, integral incluyente de la población en su conjunto, articulado a su vez con programas de corte focal, para atender las situaciones sociales más acuciantes.

En este sentido Zibechi (2010) plantea que el estilo del Frente Amplio de combatir la pobreza en nuestro país conlleva algunos cambios con respecto a las políticas defendidas por el Banco Mundial, como el intento de ir más allá de la focalización a través de la masificación y el cambio de las políticas macroeconómicas. Siguiendo a Midaglia y Antía (2007) entonces, se considera, que la orientación ideológica de esta administración incide sin lugar a dudas sobre las orientaciones de la reforma social.

Sin embargo los gobiernos progresistas de la región, incluido el uruguayo, han puesto en marcha políticas sociales que son heredadas del combate a la pobreza promovido por el Banco Mundial; así es que en los aspectos centrales de las políticas sociales aplicadas, existe una evidente continuidad con la política de los organismos multilaterales, ya que se defienden políticas sociales centradas en la movilización de los pobres, conservando aspectos que tienen que ver con la focalización, y la compensación, trabajo con las organizaciones sociales a las que se

⁷Robert Mc Namara (presidente del Banco Mundial 1968-1981) fue quien elaboró la política de combate a la pobreza. La política de combate a la pobreza y los conceptos utilizados por el Banco Mundial, no han sido cuestionados según Zibechi, por las izquierdas latinoamericanas, por el contrario, han desarrollado sus políticas centrándose en ello, utilizando los mismo conceptos manejados por el Banco Mundial para fundamentar las políticas sociales que pretenden implementar. (Zibechi, 2010: 29)

le traspasan responsabilidades en cuanto a la prestación de funciones y servicios públicos, considerándolas como vehículos más eficaces en la promoción de la participación popular en el alivio a la pobreza (Mendes, 2009: 17, en Zibechi, 2010: 32).

La deslegitimación del modelo neoliberal, y del Banco Mundial, resalta la incapacidad de las políticas focalizadas para cumplir con el objetivo del combate a la pobreza, en este sentido los gobiernos progresistas aseguran que quieren ir más allá de las políticas focalizadas y compensatorias.

Debido a esto se debieron introducir algunas modificaciones en las políticas sociales, así la focalización pasa a un segundo plano, al menos en el discurso, dando prioridad a la universalización. (Zibechi, 2010: 43)

Los lineamientos del primer gobierno progresista en el área social se han fundamentado en la concepción política de que todos los ciudadanos uruguayos en su conjunto más allá de su condición económica, social, racial, etaria o de género deben tener las mismas oportunidades que les garanticen el disfrute pleno de una vida digna y el ejercicio pleno de su ciudadanía. Para que esto sea posible el estado debe garantizar a todos los ciudadanos una serie de protecciones básicas y de buena calidad que posibiliten la cobertura de riesgos sociales. Más adelante se analizarán los mecanismos por los cuales el gobierno pretende garantizar el ejercicio de la ciudadanía, así como la construcción de ciudadanía que se realiza a partir de estos mecanismos.

El Frente Amplio asumió tres tipos específicos de orientaciones políticas en relación a la reformulación del sistema de bienestar y protección vigente en el país. Una de ellas es de corte restaurador; otra de tipo innovador, y por último, se constata un manejo cauteloso en torno a una serie de prestaciones reformadas⁸.

Las problemáticas vinculadas a la pobreza y vulnerabilidad han sido relativamente privilegiadas por esta administración. En este plano se lanzaron tres medidas de distinta naturaleza y proyección, reactivación de los consejos de salarios, implementación del PANES y creación del MIDES.

⁸Las medidas restauradoras básicas se localizan en el ámbito laboral en el que se observa la reinstalación de los Consejos de Salarios. Las medidas innovadoras se centran en distintas áreas sociales y las mismas adquieren un significado político particular. En este marco, puede ubicarse la esfera de la pobreza y vulnerabilidad con el lanzamiento de un Plan de Emergencia coyuntural y posteriormente, con el diseño y promoción de un Plan de Equidad. Bajo este tipo de conducción también se inscriben otras dos políticas públicas referidas a la reforma de la salud y a la reforma tributaria. (Midaglia, Antía, 2007)

En este caso nos centraremos en la última medida, la misma refiere a una iniciativa de carácter estrictamente institucional como fue la creación del Ministerio de Desarrollo Social, el cual tiene como cometidos instrumentar y monitorear diferentes programas, así como coordinar el conjunto de prestaciones sociales que brinda el estado.

La inauguración de este nuevo organismo público, además de abordar las problemáticas mencionadas, parece ser un intento por ordenar la dispersión de las prestaciones sociales, en particular, las relacionadas con la protección o asistencia social. (Midaglia. Antía, 2007).

El actual gobierno crea el Ministerio de Desarrollo Social como uno de los mecanismos destinados a llevar adelante la reforma del estado en materia social.

Así es que el nuevo gobierno implementa una serie de políticas sociales a través del MIDES, argumentando que los programas focalizados tienen sentido en la medida en que se articulen con las políticas universales de desarrollo social de mediano y largo plazo. (Infomides, 2008).

Un ejemplo claro entonces de esta pretendida articulación entre focalización y universalismo ha sido la puesta en marcha del Plan de Equidad, el cual fue anunciado por el propio Presidente Dr. Tabaré Vázquez, como una política elaborada por todo el gobierno y para todos los uruguayos.

Según lo expresado en una publicación del MIDES (2008) el actual gobierno sostiene que cualquier política social que intente ser emancipadora, es decir que pretenda hacer de cada ser humano un protagonista de su propia vida, debe combinar dos dimensiones que se complementan: la dimensión asistencial, que hace que el Estado sea quien se dirija hacia los habitantes del país llevándoles los recursos públicos, prestaciones, bienes y servicios sociales que esos habitantes merecen por el sólo hecho de pertenecer a la República, y la dimensión promocional, esa que muchos han resumido en la frase “enseñar a pescar”, es decir apoyar y estimular el desarrollo de las potencialidades y las capacidades de cada ser humano.

Zibechi (2010) plantea que en estos tiempos los gobiernos tienen mayor legitimidad y los estados han recuperado la capacidad de acción que habían perdido durante el neoliberalismo privatizador. La renovación de los equipos dirigentes tras el acceso al gobierno de dirigentes progresistas han jugado un papel importante en

esa creciente legitimidad, los estilos de gobernar se distancian sobremanera de la vieja política latinoamericana. (Zibechi, 2010:66)

Sin embargo no se debe dejar de reconocer que el Banco Mundial fue muy hábil en la cooptación de líderes así como en la conquista del espacio social ocupado por la izquierda, tal es así que los gobiernos progresistas promueven conceptos como el de “sociedad civil” con el objetivo de captar a las organizaciones del abajo para no generar conflictos en el combate a la pobreza, si bien hay intentos de distanciarse de los lineamientos brindados por los organismos internacionales, se debe señalar que en varios aspectos las izquierdas comparten con diferentes nombres las mismas orientaciones. (Zibechi, 2010: 17-34-49)

En este sentido Zibechi (2010) plantea que se instala el problema de la pobreza invisibilizando a la riqueza como la verdadera causa de los problemas sociales, acomodando los proyectos a una realidad que no sólo no se pretende cambiar sino que se busca consolidar, intentando contrarrestar las consecuencias del modelo neoliberal más que buscando combatir la pobreza. (Zibechi, 2010: 27-32-38)

“Las políticas sociales centradas en el combate a la pobreza buscan evitar el conflicto. O sea, buscan la anulación de cualquier sujeto de abajo y quieren que solo existan sujetos estatales o empresariales. Los sujetos se forman en la lucha, nacen en ella, y si la sociedad entra en un período de letargo social, los actores se desvanecen”. (Zibechi, 2010:50)

Las consecuencias del modelo neoliberal se traducen en el contexto social y económico en que se encuentran los países de la región en el momento de la crisis del 2002, los impactos de dicha crisis fueron tan grandes y desestabilizadores que aún hoy a nueve años de la explosión se siguen pagando las consecuencias.

El primer gobierno del Frente Amplio asume la conducción del país en medio de una crisis económica, social y política, en un país desbordado por el descreimiento y desesperación de la población. La situación de emergencia en la que se encontraba el país en esos momentos hacía que el peso para los nuevos gobernantes se acrecentara, la gente necesitaba respuestas inmediatas que los ayudaran a paliar la situación en la que se encontraban sumergidos, los niveles de pobreza, indigencia, exclusión y desempleo eran muy grandes, se hacía necesario

entonces elaborar un sistema de políticas sociales lo suficientemente inclusivo como para abarcar las diferentes situaciones.

Intentando entonces llevar a cabo estas ideas es que se puede ver una creciente y sostenida intervención del nuevo gobierno en materia social y una articulación en las políticas sociales implementadas hasta el momento, tratando de combinar focalización con universalismo, lo cual lo podemos apreciar con la puesta en marcha del Panes, primero, que apuntaba a paliar la situación de emergencia social, y luego el giro que se dio con la puesta en marcha del Plan de Equidad.

Hasta aquí se ha intentado explicar desde el punto de vista de esta autora y en base a soportes teóricos, que el Frente Amplio asume la conducción del país luego de una crisis profunda que produjo fuertes cambios, y con la idea de introducir una reforma del estado, para lo cual idea varios mecanismos, uno de ellos la creación del Ministerio de Desarrollo Social, por un lado, y por otro las nuevas políticas sociales que se implementan a través de éste, buscando paliar la situación de pobreza, exclusión, desempleo y precarización laboral, consecuencias éstas de la aplicación del modelo neoliberal.

Se puede expresar entonces que desde el MIDES se vienen implementando un conjunto de políticas que persiguen la inserción social de sectores excluidos del actual sistema de producción capitalista, siendo las cooperativas sociales un intento de ello.

En este sentido es interesante poder dilucidar cual es el concepto de inclusión que maneja la política en cuestión y desde que lugar se piensa la integración de estos sujetos.

2.1 Configuración de una política social Surgimiento de Cooperativas Sociales en Uruguay.

Los años previos a la asunción del primer gobierno frenteamplista se caracterizaron por el retiro del Estado de la economía y en particular del mercado de trabajo. En estos momentos se consideró al mercado de trabajo como principal generador de equilibrio económico, lo cual generó flexibilización en el mercado laboral, llevando a un deterioro de las relaciones laborales. La tergiversación de la tercerización de la mano de obra derivó en situaciones de informalidad, evasión y exclusión de la protección de la seguridad social. Se puede decir que estos son a grandes rasgos las consecuencias de la desregulación de las relaciones laborales, producto del modelo económico imperante.

“La promoción del trabajo como derecho humano fundamental requiere de un activo papel del Estado en el sistema de relaciones laborales y de actores sociales fuertes y representativos”. (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2009: 73)

En el marco de los cambios acontecidos 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. Para combatir el desempleo los gobiernos –de distinto signo- en Uruguay han desarrollado diversas medidas tendientes a fomentar las cooperativas de trabajo (Marti et al., 2005).

Teniendo presente entonces el escenario actual del país en lo que respecta a las situaciones de exclusión social y económica, así como la situación de desempleo y subempleo que llevan a una desestructuración personal y grupal es que se sientan las bases sobre las cuales el primer gobierno frenteamplista argumenta la necesidad de crear mecanismos que ayuden a los individuos a salir de esa situación.

Es relevante para el caso uruguayo entonces, la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), ya que como fue expresado anteriormente, este organismo se ha abocado a la implementación de diversos planes que pretenden generar respuestas a la situación actual de desempleo, precarización, vulnerabilidad y exclusión.

Bajo la órbita de este ministerio entonces, en 2005 se comenzó a delinear e implementar el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), es un programa que pretende dar una respuesta de corto plazo y transitoria a la situación social. La población objetivo estipulada es aquella en condiciones de indigencia, es decir personas cuyo ingreso no logra cubrir requerimientos alimentarios básicos.

El PANES tiene dos objetivos generales: garantizar la cobertura de las necesidades básicas a las personas más vulnerables y frenar así el riesgo de empobrecimiento agudo que sufre la sociedad uruguaya, y por otro lado, construir de manera colectiva y participativa las rutas de salida de la indigencia y la pobreza en el marco de un proceso efectivo de integración social.

Es importante aclarar que este plan es de carácter transitorio, en su momento no se hicieron explícitos los mecanismos de desmontaje del mismo, sin embargo se diseñaron una serie de proyectos que abarcaban distintas posibilidades para la constitución de emprendimientos productivos asociativos como forma de generar puestos de trabajo, que pretenden habilitar la inclusión de los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Dentro de estos proyectos se encuentra el de Cooperativas Sociales. Las cuales se integraran a los programas que está desarrollando el MIDES a través del PANES como es "Trabajo por Uruguay" y "Rutas de Salida", que consisten en generar pequeños emprendimientos de trabajos para la comunidad como puede ser el mantenimiento de espacios verdes, la limpieza de instituciones públicas, la confección de túnicas y sábanas, entre otros.

En este contexto se pueden señalar tres líneas de acción con diferentes perspectivas. Por un lado, desde el Programa Nacional de Desarrollo Ciudadano se propone el Área de Iniciativas Locales; por otro lado, desde la Dirección Nacional de Políticas Sociales se desarrollaron los POP (Proyectos de Opción Productiva).

Aquí se ubica el proyecto de Cooperativas Sociales, el cual aparece como un claro ejemplo del objetivo que tiene el gobierno en cuanto a la inserción en el mercado formal de empleo de ciertos sectores de la población más vulnerable.

En este sentido es importante aclarar que la figura de Cooperativas Sociales estaba siendo impulsada por el sector cooperativo.

Esta clase de emprendimientos nacieron en Italia a principio de los años setenta. Estas estaban integradas por personas que se hallaban desafiadas del mercado laboral y desafiadas de sus lazos afectivos. La iniciativa comenzó con

personas que se encontraban internadas en un hospital psiquiátrico utilizando la creación de una empresa social como una estrategia de inclusión de los nuevos incapacitados de la sociedad italiana. Más adelante este tipo de experiencias fueron multiplicándose a gran escala dado que los resultados de las mismas fueron evaluados como positivos.

La legislación italiana ha sido modelo inspirador para el desarrollo de las cooperativas sociales en nuestro país. Tomando entonces como modelo esta reglamentación y pensando en la realidad concreta de nuestro país el primer gobierno progresista busca promover mayores canales de integración social con la puesta en marcha de emprendimientos autogestionados.

La Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas⁹ y la Comisión Honoraria de Cooperativismo¹⁰ presentaron en 2004 al parlamento el Proyecto de Ley General. El mismo pretendía lograr la sanción de una ley que englobe todas las modalidades de cooperativas dispersas en diferentes leyes, ya que como es sabido en nuestro país no existía una ley que visualizara al cooperativismo como una realidad global. En esta búsqueda es que CUDECOOP presenta un capítulo donde se desarrolla la idea de las cooperativas sociales.

“(…) son cooperativas sociales, las que tienen por objeto el perseguir el interés general de la comunidad mediante la promoción y la plena integración social o laboral de personas y grupos de personas marginadas que sufran cualquier clase de exclusión” (Proyecto de Ley General de Cooperativas, 2004)

En ese momento el presidente de CUDECOOP¹¹ hacía referencia al hecho de incluir a las cooperativas sociales en uno de los capítulos del proyecto de Ley General como una estrategia para poner en debate el tema. La idea era ampliar el alcance del movimiento cooperativo a otros sectores, dado que hasta el momento se encuentra básicamente integrado por la clase trabajadora, por otro lado también se busca que estas cooperativas cumplan servicios sociales en colaboración con el estado.

⁹Órgano de tercer grado que nuclea a las diversas modalidades de federaciones cooperativas.

¹⁰En la Ley 18.407 de 2008 se crea una nueva institucionalidad para la promoción del cooperativismo que es el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP)

¹¹Entrevista realizada por Ana Betina Díaz (2008) en el marco de su tesis de grado.



“(…) como CUDECOOP fuimos a decirles bueno en el tema de la emergencia entendemos que las cooperativas de inserción social pueden ser una buena herramienta para el Mides (…) nosotros solo pusimos el tema sobre la mesa.” (Entrevista a Presidente de CUDECOOP, 2008)

El MIDES toma de este proyecto entonces el apartado referente a las cooperativas sociales, si bien se tomó la idea principal, el gobierno formuló algunas modificaciones, y luego de un tiempo de trabajo fue presentado al parlamento para su discusión y posterior aprobación como ley.

Así es que el 30 de diciembre de 2005 comienza el proceso parlamentario de este proyecto de ley, entrando a la Cámara de Representantes el 14 de febrero de 2006, allí la Comisión Especial: Marco Cooperativo se encarga de redactar los artículos detalladamente, y se aprueba el texto modificativo el 6 de abril de 2006, dando paso así a la Cámara de Representantes, donde se sanciona el proyecto de ley.

Finalmente el 21 de abril de 2006 el proyecto entra a la Cámara de Senadores, donde se da paso a la Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión, en este momento se discuten las ventajas y desventajas de esta iniciativa.

Luego de dos meses de discusión en el parlamento el día 14 de junio de 2006 la Cámara de Senadores sanciona el proyecto de ley de cooperativas sociales.

2.1.1 Puesta en marcha de la política. Exposición de motivos y debate parlamentario.

El Ministerio de Desarrollo Social dentro de sus fundamentaciones sostiene que las cooperativas sociales son:

“(…) una herramienta que nos permite otorgar un marco legal para poder trabajar con lo que denominamos las salidas de la emergencia.” (Comisión Especial: Marco Cooperativo-Cámara de Representantes, Acta nº 10: 2006)

Desde el gobierno se plantea la necesidad de construir una herramienta que lleve a “generar las pistas -como dice el Asistente Social Mirza- para el despegue de

la emergencia hacia la inclusión social”. En este sentido es interesante poder visualizar cual es la concepción de inclusión social que maneja la política en cuestión y a partir de allí poder ver los mecanismos de inclusión que desde el estado se están promoviendo, discusión que será retomada más adelante.

Las cooperativas sociales aparecen como instrumento a utilizar para la generación de esas pistas.

“(…) no solo se persigue brindar las herramientas legales para que este tipo de emprendimientos tengan un espacio claro en el entorno de la economía, sino que también se busca promover la autonomía de los protagonistas de estos emprendimientos (…) aportando no sólo un instrumento para la generación de puestos de trabajo que habiliten la inclusión social de los sectores más desfavorecidos de la sociedad, apostando a que las cooperativas sociales se constituyan en espacios de ejercicio de prácticas de democracia plural, participativa y solidaria” (Comisión Especial: Marco Cooperativo-Cámara de Representantes, Acta nº 10: 2006)

Se plantea la posibilidad de que a partir de la generación de alternativas para que los sujetos que se encuentran en situación de desempleo y vulnerabilidad logren acceder a puestos de trabajo dignos, y a partir de su incorporación en el mercado de trabajo estos comiencen a reactivar sus redes para salir de la situación de exclusión social.

El objetivo según manifiesta Mariela Mazzotti¹²“(…) es promover procesos de integración social mediante las iniciativas sociales productivas de generación de ingresos económicos de las familias que se encuentran en condiciones de pobreza”. (Cámara de Senadores, 15 de mayo de 2006)

En estas instancias se sostiene que ya existen grupos asociativos, que se encuentran dentro de la economía social, los cuales podrían obtener su personería jurídica y convertirse así en cooperativas sociales, lo cual les permitirá regularizar su situación pasando al ámbito formal.

¹² Directora de Desarrollo Ciudadano (MIDES) Período 2005-2010

Según Miriam Imbert¹³ las cooperativas sociales como instrumento de afiliación social tienen el objetivo de “recuperar ciudadanía, recuperar una fuente laboral”. (Cámara de Senadores, 15 de mayo de 2006)

En este sentido los jefes del MIDES planteaban que la salida a la emergencia está atravesada por distintas dimensiones y que solamente se podrá llegar a ella mirando la situación desde la integralidad, sosteniendo que para que haya inclusión y desarrollo social también tiene que haber desarrollo personal y económico, por lo que se considera que las cooperativas sociales son una herramienta con un fuerte componente educativo. En este sentido será importante analizar desde que lugar se está visualizando el rol educativo del emprendimiento, como se piensa trascender la política de empleo protegido hacia una experiencia con un componente educativo, que les permita a los sujetos dotarse de herramientas para salir adelante.

Desde el MIDES los argumentos que se presentaban frente al parlamento en la búsqueda de la aprobación de la ley de cooperativas sociales, giraban en torno a estos temas, la intención era lograr una aprobación rápida, de manera de que “... esos proyectos que la gente presenta, se puedan viabilizar y respaldar”. (Ministra Marina Arismendi, Cámara de Senadores 15 de mayo de 2006).

La discusión parlamentaria se centró en la viabilidad económica, productiva, política del proyecto.

Si bien se estuvo de acuerdo con el proyecto, varias fueron las observaciones sobre las cuales se centró la discusión parlamentaria.

Una de las principales preocupaciones se dio en torno a la viabilidad y gestión de estos emprendimientos, las interrogantes en este sentido giraban en torno a quién capacita, quién califica, cuál es la mecánica de funcionamiento, etc.

En este sentido los representantes del MIDES argumentaban que se debe tener la certeza de que se va a examinar la viabilidad de las diferentes propuestas, “porque no se trata de apoyar la aventura productiva para la frustración posterior e inmediata”. Con este propósito entonces se aclaró que se firmó un convenio de trabajo colectivo, de calificación, orientación y formación en torno al cooperativismo con la Comisión Honoraria de Cooperativismo, con la idea de contribuir a generar herramientas para que se puedan conformar grupos con una concepción asociativa.

¹³ Miembro de la Dirección de Evaluación y Monitoreo de Programas (MIDES). Directora de la Unidad de Cooperativas sociales durante la administración del Dr. Tabaré Vázquez. Actualmente fallecida.

Por otro lado desde el parlamento se esbozó la preocupación respecto a la posible competencia desleal que se podría generar entre las cooperativas sociales y la pequeña y mediana empresa, argumentando su inquietud en el hecho de los “beneficios” otorgados a esta clase de emprendimientos, como son la exoneración total en el pago de todo tributo nacional, no pagando así aportes patronales, solo personales, también se encuentran exentas del pago del aporte complementario al seguro de enfermedad. Esto hace suponer que las cooperativas sociales se podrán tornar competencia desleal para la pequeña y mediana empresa, ya que los servicios que brinden las primeras serán más baratos, por lo que se tenderá a contratar a estas desplazando así del mercado a las segundas por no poder competir.

En este sentido los representantes del MIDES no consideran que las cooperativas sociales puedan tornarse “peligrosas”, ya que se cree que éstas tienen la posibilidad de abrirse un lugar propio en el mercado, también se cree que por las características que presentan dichas cooperativas no “sacarán” trabajo a pequeñas empresas, dado que en un primer momento tendrán capacidad para trabajar a pequeña escala, es decir no se cree que una cooperativa social haga una casa, si que la pinte y revoque.

En lo que respecta al debate parlamentario cabe referirse a que en ningún momento se observa inquietud en base a las trayectorias de inclusión social que pretende generar este proyecto, ni se demuestra inquietud en cuanto a definir claramente la población objetivo, por el contrario luego de revisar el debate parlamentario se abre un interrogante con respecto al objetivo principal de esta nueva herramienta.

Las cooperativas sociales son vistas como una alternativa a la precariedad, a través de ellas se pretende dar un marco legal a la situación actual. En este punto compartimos la visión de otros investigadores (Ana Betina Díaz, 2008), la cual tiene que ver con la función que deberá cumplir esta herramienta es decir será una herramienta para legitimar y regularizar la actividad de determinados sectores de la población que se encuentran en situación de desamparo, precariedad, etc., o se pretende que sea una herramienta que permita la inclusión social de sectores desfavorecidos.

Si bien los actores plantean la inclusión social con base en el trabajo, es sumamente necesario dotar a esta política de un objetivo claro, y poder definir

claramente a quienes va dirigida, es decir pretende generar bases para incluir a los sujetos desfavorecidos o pretende regular la situación de precariedad de algunos sectores? (Ana Betina Díaz, 2008)

Es fundamental tener esto presente a la hora de instrumentar este tipo de políticas ya que no será lo mismo sostener este proceso para un individuo que ha estado participando de la estructura productiva, y por determinadas circunstancias paso a engrosar las filas de los excluidos, que un individuo que ha vivido siempre en situación de precariedad con respecto al trabajo, o que nunca ha participado.

En este caso se considera importante tomar este planteo de la autora mencionada, dado que por las características de la población a la cual va dirigida la política se piensa que hay poblaciones que tendrán la posibilidad de participar y llevar adelante este proyecto, sin embargo hay un sector de la población que es probable que no logre sostener esta clase de emprendimientos por las condiciones en las que se encuentra, ya que cuando se plantean estrategias para personas que no han participado del sistema formal de empleo será más difícil poder sostenerlas. Lo cual no es un dato menor a la hora de analizar una política que pretende la inclusión social de sectores desfavorecidos. En este sentido se piensa que las personas pertenecientes al núcleo más duro de exclusión no se encontrarían participando de estos emprendimientos.

2.1.2 Aprobación de la ley y su decreto reglamentario

El 26 de junio de 2006 el Poder Ejecutivo Promulga la Ley de Cooperativas Sociales n° 17.978, la cual cuenta con el aval de diferentes actores sociales vinculados al movimiento cooperativo, como son la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas, la Comisión Honoraria de Cooperativismo, Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay.

La ley define a las cooperativas sociales de la siguiente manera:

“(…) son aquellas cooperativas de trabajo que tienen por objeto proporcionar a sus miembros un puesto de trabajo para el desarrollo de distintas actividades económicas, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, 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” (Ley 17.978, 2006: Art. 1)

A pesar de la amplia definición que hace la ley en cuanto a las situaciones con las que se pretende trabajar, la cooperativización está dirigida a personas y hogares en situación de vulnerabilidad social, que sufren algún tipo de exclusión, generalmente relativa a su inserción en el mercado laboral.

Esto es identificado como una tensión a analizar dado que se deja entrever un limitado concepto de exclusión social y vulnerabilidad, entendiendo que se reduce un problema tan amplio a un plano del mismo: el económico. Será necesario entonces problematizar estos aspectos así como los conceptos de pobreza, vulnerabilidad, exclusión-inclusión.

Luego de aprobada la ley comienza a funcionar en la órbita del Mides la Unidad de Cooperativas Sociales (UCS), cuyo objetivo central es la creación de puestos de trabajo y la inserción laboral de sectores de la población que se encuentren en situación de pobreza, a partir del desarrollo de proyectos colectivos que, como tales, tienen una identidad basada en principios y valores de cooperación.

Esta unidad está compuesta por tres departamentos: Promoción y capacitación, Registro y control, Seguimiento, estadística e investigación. Estos departamentos tienen asignadas las tareas para la constitución de los grupos pre-cooperativistas, las cuales refieren a evaluar la viabilidad económica y social de los proyectos, la realización de los trámites para la personería jurídica, así como también el control de las cooperativas en funcionamiento.

En este sentido se hace necesario señalar el proteccionismo y asistencialismo que se evidencia en dicha medida, corriendo el riesgo de generar gran dependencia de estas cooperativas con el Estado, lo cual genera una tensión que se analizará más adelante. Con respecto a esto los entrevistados coinciden en el planteo de que es una alternativa válida pero que se deben tener reparos para no hipotecar la viabilidad de los emprendimientos.

La unidad de cooperativas sociales es la encargada de llevar adelante la tarea de conformación de las cooperativas, es decir que los interesados deberán dirigirse a esta sección del ministerio donde serán informados y capacitados para poder formar la cooperativa. La idea es hacer el acompañamiento del proceso proporcionando el asesoramiento técnico tratando de precisar que sea un proyecto

sostenible. Es interesante señalar que el mismo organismo que realiza la tarea de apoyo y orientación para la conformación de la cooperativa, es a la vez quien ejerce el contralor, es importante visualizar esto como una tensión, ya que es otro factor que desde este punto de vista tiende a hipotecar la autonomía de los emprendimientos.

Por otro lado el MIDES facilita el acceso a los contratos de trabajo en los entes públicos y en algunas empresas privadas, haciendo la mayoría de las veces de intermediario para que las cooperativas brinden sus servicios.

La ley define los criterios por medio de los cuales se procederá al reconocimiento formal de lo que es una cooperativa social. Así se establece que los socios de la cooperativa deben encontrarse en situación de vulnerabilidad social con necesidades básicas insatisfechas. Se considera de suma importancia que puedan integrar la cooperativa personas que no forman parte de la población vulnerable, en el entendido de poder generar un mayor intercambio y posibilitar un mayor crecimiento de los participantes del emprendimiento.

Estos emprendimientos gozan de varias exoneraciones desde el punto de vista impositivo, así es que están exoneradas de IVA, del aporte patronal a la seguridad social, y del aporte al fondo nacional de salud.

Otra característica que es necesario resaltar es que no pueden distribuirse los excedentes debiendo reinvertirlos en mejorar la cooperativa, por otro lado se establece que los socios y no socios no pueden percibir una remuneración superior a la fijada para la rama de actividad que se desarrolle. La ley hace referencia al desempeño gratuito de los cargos de dirección. Se instala aquí la preocupación en torno a que se pone en riesgo principios básicos del cooperativismo, lo cuales tienen que ver con la autonomía y autogestión. Esto será analizado más adelante dado que si bien se identifica como un riesgo que corren estos emprendimientos también es verdad que "la autonomía se conquista, y también se puede perder en cualquier clase de emprendimientos" pero se cree que el riesgo aquí puede ser un tanto mayor dadas las características de la población objetivo.

Se declara de interés general el fomento de esta clase de emprendimientos por medio del MIDES, lo cual es muy importante para poder generar mayor apertura en el mercado y minimizar el estigma que hay con respecto al MIDES y las personas que participan en sus emprendimientos. Es decir que al hacerse conocidos estos emprendimientos tendrán la posibilidad de obtener contratos con privados y así no

depender exclusivamente de los contratos obtenidos con el estado, pensando que esta es una buena opción para que las cooperativas se vayan afianzando y así poder lograr la pretendida transición a cooperativas de producción.

2.1.3 Implementación de la primera generación de cooperativas sociales

El 11 de julio de 2009 se realizó en Montevideo el Primer Encuentro Nacional de Cooperativas Sociales “Construyendo Trabajo Digno. Identidad y Futuro”. De allí se pudieron recabar algunos datos referentes a la primera generación de cooperativas sociales.

En esta ocasión se implementó un cuestionario el cual fue aplicado a todas las cooperativas, las preguntas se referían a quiénes somos, qué hacemos, hacia dónde vamos, buscando visualizar la realidad y los desafíos de las cooperativas sociales.

En ese momento se encontraban en funcionamiento 109 cooperativas sociales las cuales sumaban 1090 socios en total; de éstas, 67 tenían contratos de trabajo, 14 se encontraban sin trabajo, mientras que 11 habían pedido el trámite de baja, y 20 nunca habían tenido un contrato de trabajo. El 88.42% tienen contratos a nivel público, mientras que el 11.58% tiene contratos a nivel privado, la mayoría de los contratos son a término y por períodos cortos de tiempo (42% por tres meses; 38% por cuatro meses o más; 14% por dos meses).

Del cuestionario se desprendieron también los aspectos positivos de ser Cooperativa Social: un 53% remarcó como positivo el acceso al trabajo estable y a mercados, mejorando su calidad de vida, conociendo sus derechos y obligaciones, así como el crecer como empresa.

Un 27% señaló el autocontrol en el trabajo, la autogestión y la responsabilidad, operando y opinando en conjunto, compañerismo, solucionar sus propios conflictos.

Mientras que el 9% remarcó como positivo el crecimiento dentro del modelo cooperativo, la exoneración de aportes patronales, y tener un marco jurídico: formalización.

Un 21% destacó como positivo ser considerados en entes públicos, con posibilidades de presentar proyectos, mejoramiento de los productos e intercambio.

Dentro de las principales dificultades aparecen señaladas la falta de apoyo financiero (13 %), la burocracia (25%), el asumir el rol de socio trabajador, responsable del emprendimiento cooperativo y con visión empresarial (22%), la falta de información por parte del Estado y la sociedad (18%), la no existencia de demanda (7%), poca información del MIDES, falta de asesoramiento adecuado, no poder cobrar más que el laudo (15%).

En lo que respecta a las perspectivas que los cooperativistas se plantean hacia el futuro, aparecen como principales las siguientes: líneas de crédito para financiar proyectos, prioridad de las cooperativas para contrataciones del Estado, no depender solo de los entes estatales, crecer en conocimientos técnicos: no seguir reproduciendo cooperativas de limpieza, difusión de los servicios que prestan las cooperativas, llegar a ser cooperativa de producción y crecer en autonomía. En lo que respecta a esto sería interesante poder ver en la actualidad cuantas de estas cuestiones se han logrado superar y cuanto de estos anhelos se han logrado concretar, como forma de "medir" el avance que debería tener una política que se plantea la inclusión social de sectores desfavorecidos, teniendo en cuenta la realidad dinámica a la que se exponen estos emprendimientos.

En cuanto a la conformación de las cooperativas, la mayoría de los participantes son mujeres y jóvenes. La mayor parte está concentrada en los departamentos de Montevideo, Maldonado, Paysandú, Artigas y Canelones, pero existen cooperativas sociales funcionando en quince departamentos del país.

Las cooperativas sociales en funcionamiento desarrollan una amplia gama de rubros de actividad, tales como mantenimiento integral de espacios verdes, albañilería, producción de dulces y conservas, elaboración de comida, panificación, producción agrícola, servicio de conserjería y vigilancia, tejidos, artesanías, etcétera. A pesar de ello el 75% de las cooperativas desarrollan su actividad vinculadas al sector servicios, siendo el rubro mantenimiento quien concentra la mayor cantidad de cooperativas. La superpoblación de rubros es identificada como un problema para estos emprendimientos dado que según la visión de esta investigadora, hipoteca la viabilidad de los mismos, lo cual será analizado con mayor detenimiento más adelante.

Es importante destacar aquí que la primer generación de cooperativas sociales implicaba todo un reto ya que se trataba de una nueva forma cooperativa, que debía enfrentar varios desafíos ir aprendiendo “sobre la marcha”, no sólo para los cooperativistas sino para las autoridades que pensaron este proyecto. Se vieron enfrentados así a varias dificultades y desaciertos, muchos de los cuales pueden poner en peligro la continuidad del proyecto y su viabilidad.

Se debe tener mucho cuidado al implementar políticas de este estilo, ya que no se debe olvidar que se está trabajando con poblaciones que vienen con historias de vulneración en sus espaldas, de desconcierto, de incertidumbre, y las propuestas que se les presenten pasarán a generar grandes expectativas en ellos y sus familias.

En este sentido se señala el hecho de que muchas cooperativas no han logrado conseguir un contrato de trabajo que les permita comenzar con su actividad, otras han pedido el trámite de baja por no poder sostener esta situación de espera. Anabel Rieiro (2008) señala que una realidad común a muchas de ellas es que fue promovida su creación a raíz de una promesa u ofrecimiento de contrato de trabajo con alguna entidad pública que luego o no se logra concretar, no se da en las condiciones previstas inicialmente, o demora mucho tiempo lo cual es insostenible para grupos poco consolidados y con necesidades urgentes. (Rieiro, 2008)

Esto pone en riesgo la oportunidad de que la experiencia colectiva fuera un espacio de crecimiento, asociándola a una nueva historia de frustración.

Muchas veces las políticas sociales no son pensadas sobre la realidad que viven los sujetos a los cuales van dirigidas, en ocasiones la “solución” pensada dista mucho de las necesidades de la población objetivo. Existe una contradicción desde lo que se plantea desde el discurso político y como se lleva a cabo en los hechos, una vez que se comienza a trabajar hay cosas que distan mucho de la realidad y así lo manifiestan los actores involucrados.

“(…) si vos tenés que tener una carta para que te hagan los estatutos, después tenés que salir a conseguir el crédito. El cliente no te va a esperar toda una vida para que vos consigas, los estatutos, el crédito, cuando conseguís el crédito pasaron tres meses, porque siempre faltaba un papelito y no sé cuánto. Y el cliente no espera tres meses lo precisa ya. Entraste a morir de antes del arranque, no te

dejan nacer cuando ya estas muriendo (...)” (Entrevista Cooperativa Social Fortaleza, 2009)¹⁴

Con respecto a esto Anabel Rieiro (2008) plantea la necesidad de capacitación y acceso a crédito como herramientas importantes para reposicionar a los emprendimientos asociativos, así como también la importancia de hacer estudios de mercado que permitan la construcción de viabilidad, de manera que la experiencia de frustración individual no empeñe la viabilidad del proyecto colectivo, para ello se deberá acompañar y fortalecer a los integrantes en este proceso. (Rieiro, 2008) Sobre este planteo volveremos más adelante.

2.1.4 Reforma de la Unidad de cooperativas Sociales.

Intentos de mejorar la marcha

Desde el año 2006, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) está desarrollando Programas de apoyo a Emprendimientos Productivos como estrategia de mejora de las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica de las personas en situación de pobreza.

A partir del año 2008 y por mandato institucional, todos los programas de apoyo a Emprendimientos se unifican bajo la Dirección de Desarrollo Ciudadano. Se conforma la División de Desarrollo Local con dos Departamentos: Evaluación de Emprendimientos, y Seguimiento y Redes Locales.

La Ley 18.407¹⁵ aprobada el 23 de octubre de 2008 le asigna al Ministerio de Desarrollo Social, a través de la Unidad de Cooperativas Sociales las facultades de actuar con dichas Cooperativas en: promoción y desarrollo, calificación (a los efectos de establecer si cumplen con los requisitos legales), instrumentar el Registro Nacional de Cooperativas Sociales, y el seguimiento y control de las mismas.

Así es que el MIDES realiza un llamado para seleccionar una Organización de la Sociedad Civil, con la finalidad de implementar un Programa de Seguimiento de los Emprendimientos Cooperativos.

¹⁴ Entrevista realizada por Álvarez, Lucía y otros., en el marco del Curso-Taller Cooperativismo y Asociativismo. Taller: precariedad y formas de acción colectiva, 2009.

¹⁵ Ley General de Cooperativismo

El programa de seguimiento potenciará la sustentabilidad de las cooperativas sociales participantes, mediante el asesoramiento técnico (en lo económico, administrativo y social), así como a través de instancias de capacitación específica de acuerdo a sus necesidades de formación en procesos de gestión, producción y/o comercialización.)

Mediante la implementación de este programa se busca fortalecer a las cooperativas en su gestión económico-administrativa y contable, así como en la elaboración de presupuestos y el control de los mismos, apoyar el funcionamiento grupal, realizando las intervenciones que sean necesarias a fin de colaborar en la elaboración de los conflictos grupales. A estos efectos contará con el respaldo del Equipo Técnico de la UCS el cual proveerá de la información necesaria.

Por otro lado se pretende integrar a los emprendimientos cooperativos (junto a los demás tipos de emprendimientos apoyados por el MIDES) en una perspectiva de economía solidaria, en los procesos de sustentabilidad y en la construcción de redes locales y regionales, a través de la incorporación de los mismos en los circuitos económicos y productivos locales.

Es importante destacar que desde 2008 se han profundizado algunas líneas de trabajo con respecto al fortalecimiento de estos emprendimientos cooperativos contando con un convenio con CUDECOOP en todo el territorio.

En este sentido se destacan los cambios generados en torno al fomento de las cooperativas, dado que en los inicios se pensaba solo en la rápida formalización del emprendimiento, facilitando la confección de los estatutos y trámites, en éstos momentos se prioriza la viabilidad del emprendimiento, así como los tiempos de conformación del grupo.

Otro cambio importante refiere a la integración de la cooperativa, no necesariamente deben ser personas que pertenezcan a sectores vulnerables con necesidades básicas insatisfechas, lo cual es importante dado que permite un intercambio más rico entre sus miembros y facilita la integración social.

Las oportunidades de acceso a crédito también han mejorado.

El MIDES cuenta desde marzo del 2010 con una flamante Dirección de Economía Social, encontrándose al frente de la misma en la actualidad Mariela Fodde. Cooperativas Sociales depende de esta dirección, ocupando el cargo de Director del Departamento de Cooperativismo en la actualidad Gustavo Cardozo.

En el año 2010 se firma un convenio con la Institución El Abrojo a través del cual se brindará acompañamiento, capacitación y seguimiento de las Cooperativas Sociales de Montevideo y San José. También se firma un convenio con el Centro Cooperativista Uruguayo para realizar la misma tarea en los departamentos de Artigas, Salto, Paysandú, Río Negro y Soriano.

Durante ese año además se firmaron dos convenios con el Instituto Nacional de Formación Profesional (INEFOP) que permitirá la Formación Profesional de los integrantes de las Cooperativas Sociales, y con FUCAC Federación Uruguaya de Cooperativas de Ahorro y Crédito para el apoyo financiero a las cooperativas.

En julio de 2012, se firmó el convenio marco entre el Ministerio de Desarrollo Social y la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU). Este acuerdo permitirá articular los esfuerzos del MIDES, a través del Departamento de Cooperativismo de la Dirección Nacional de Economía Social, y la FCPU, con el objeto fundamental de elaborar programas y proyectos de desarrollo social dirigidos a promover, formar y organizar Cooperativas Sociales y de Trabajo, además de generar programas de capacitación y seguimiento, articulando las acciones de ambas instituciones a nivel nacional. La firma del convenio es una primera etapa que prevé futuros acuerdos en áreas vinculadas al financiamiento de las cooperativas, su capacitación, el fortalecimiento técnico de los equipos que trabajan en Cooperativismo y Economía Social, el desarrollo de redes sociales entre emprendimientos cooperativos, así como otras posibles actividades que contribuyan a la consolidación de las Cooperativas Sociales y de Trabajo.

Estos acuerdos pretenden avanzar en el camino hacia la mejora de estos emprendimientos y las posibilidades que les ofrecen a la población participante.

Del 2006 a hoy son varios los avances que se pueden visualizar, sin embargo aún quedan varias cosas por explorar en lo que tiene que ver con la forma de llevar adelante los emprendimientos asociativos por parte del estado, así como las expectativas de los integrantes de dichos emprendimientos. A través de nuestro trabajo de campo se pretenderá conocer la situación actual de las cooperativas sociales, vista desde los propios protagonistas y desde el estado.

Pensando entonces en la configuración de una herramienta que pretende dar respuestas a la situación de exclusión, mediante la generación y consolidación de emprendimientos autogestionados como son las cooperativas sociales, la cual se establece en base a una nueva institucionalidad.

En base a ello elaboraremos nuestro análisis respecto al tema planteado, el cual se estructurará en base a tres grandes ejes, los cuales refieren a: concepción de exclusión-inclusión que maneja la política social de cooperativas sociales; concepción y relación con el trabajo y políticas laborales más amplias; construcción de ciudadanía y participación. Apoyándonos en el sustento teórico y en las evidencias recogidas durante el trabajo de campo se analizarán las principales tensiones, contradicciones, alcances, limitaciones de la política en cuestión, así como también se intentará identificar algunos desafíos que deberá trazarse el MIDES, el movimiento cooperativo en su conjunto y demás actores involucrados, tendiente a la mejora en la implementación de dicha política, así como también proponer mayor compromiso de los actores involucrados en el sentido de contribuir a la mejora de estos en la búsqueda de construcción de emprendimientos productivos más autónomos, donde los individuos logren una participación activa en la toma de decisiones que les permita el ejercicio pleno de su ciudadanía.

3.1 Puesta en marcha de la política social

Desafíos, Alcance y limitaciones.

Como fue expresado en el primer capítulo de esta monografía, el crecimiento registrado durante varias décadas del siglo XX, así como los procesos de industrialización, si bien dejaron saldos positivos, como la expansión de la seguridad social, y el acceso a la educación, no fueron lo suficientemente incluyentes, ya que hubo un acceso limitado de la población a los beneficios del crecimiento económico.

En esta línea Razeto (2006) plantea que el proceso industrial moderno no supo absorber las fuerzas de trabajo, así como tampoco supo dar respuesta a las crecientes necesidades sociales de los individuos.

Esta realidad pone en evidencia la problemática de la exclusión social en las sociedades latinoamericanas, y la incapacidad de los estados para brindar respuestas en ese contexto.

Teniendo en cuenta esta situación es que el primer gobierno del Frente Amplio diseña una batería de políticas, instrumentos, estrategias de intervención para facilitar la inserción laboral y fortalecer los derechos sociales de los más desfavorecidos, intentando lograr la integración social de los sectores más vulnerables de la sociedad.

Las cooperativas sociales en nuestro país surgen a partir de un contexto más amplio que tiene que ver con el desempleo y la precarización laboral que se ha ido agudizando desde la implementación de las economías neoliberales en América Latina.

En este marco las cooperativas sociales intentan dar respuesta a la situación planteada.

Teniendo presente el objeto de estudio de la presente monografía, el cual refiere a: desafíos, tensiones, contradicciones de una política pública de promoción de cooperativas sociales en Uruguay. En base al sustento teórico, a los fundamentos de la ley, apoyándose en el discurso de los actores sociales entrevistados, esta investigadora pretende en este capítulo analizar alcances, limitaciones y desafíos de una política social que intenta promover la inclusión social de sujetos que se encuentran en situación de vulnerabilidad y exclusión.

Para ello este capítulo se estructurará en base a tres grandes ejes o dominios de inclusión, los cuales refieren a: concepción de exclusión-inclusión que maneja la política social de cooperativas sociales; concepción y relación con el trabajo y políticas laborales más amplias; construcción de ciudadanía y participación.

3.1.1 Cooperativas Sociales ¿instrumento de inclusión?

La idea aquí es intentar visualizar y problematizar la concepción de inclusión-exclusión que maneja la política social de cooperativas sociales, así como los mecanismos de inclusión que propone.

Se torna fundamental entonces explorar la concepción de inclusión social, a partir de la cual caracterizaremos las principales tensiones y contradicciones de la política de cooperativas sociales, lo cual nos aportará en la problematización de nuestro objeto de estudio.

Dado que los procesos de exclusión se explican siempre en relación a los procesos de inclusión no podemos hablar de inclusión social sin hablar de su opuesto complementario, la exclusión social.

El término exclusión social parece ser de vago significado, se trata de una expresión tan evocadora, ambigua, polifacética y elástica que puede definirse de diferentes maneras, englobando una multiplicidad de aspectos tanto económicos, políticos, sociales y culturales. (Silver, 1994: 6)

“La noción de exclusión social alude al debilitamiento o la ruptura de los vínculos que unen al individuo con la sociedad, los que lo hacen pertenecer al sistema social y mantener una identidad con éste. Esos vínculos operan a tres niveles. En el nivel funcional refiere a los lazos que los individuos tienen con el sistema económico, y en particular con el mercado de trabajo. El segundo nivel es el social, el que refiere a los lazos del individuo o grupo con las instituciones y los grupos sociales. El tercer nivel es el cultural, el que refiere a la integración en el sistema educacional y la socialización de normas y valores que le otorgan al individuo habilidades para desenvolverse en la sociedad” (Buxedas.M; Aguirre.R;Espino.A, 1999)

En general la exclusión tiene que ver y está ligada directamente, como dice Schuster (2002) con procesos económicos, pero es obvio que no se agota en procesos de ese tipo. La creciente exclusión es asociada al creciente desempleo, también es asociada a las políticas de reducción del estado. Es un proceso ligado a determinadas formas de organización de las relaciones productivas, es decir, tiene que ver en principio con el mundo de la economía, pero, a partir de eso, despliega un abanico complejo que atraviesa todas las dimensiones de la vida humana y todas las dimensiones de la complejidad social. (Schuster, 2002: 13-15)

La exclusión social más que representar un estado, refleja un proceso que puede llevar a distintos resultados (desigualdad, vulnerabilidad, marginalidad, exclusión).

Aldaiza Sposati (2001) sostiene que es necesario comprender que la inclusión social no es solo económica, si bien vivimos en una sociedad de mercado, donde la economía es central, esta no es la única dimensión de la inclusión. La inclusión es política, cultural, social, ambiental, económica, religiosa, de género.

La autora plantea así la necesidad de pensar en la inclusión como proceso ético, signado por valores morales, las sociedades modernas atravesadas por las desigualdades, construyen políticas de atención a las poblaciones vulnerables, desde un lugar de "ayuda" a los pobres, excluidos, etc., la idea es dar respuesta a la situación de estos individuos pero no se piensa en las características de esa población, ni en las necesidades reales, la política es vista como ayuda y no como derecho. La idea es resguardar a la sociedad de todos esos males que la aquejan, tendiendo a la construcción de una sociedad más igualitaria, que en la realidad socava esos valores y el principio de igualdad se desdibuja.

Desde ésta perspectiva entonces se plantea la necesidad de pensar respuestas en forma integral, no se puede seguir pensando al individuo atravesado por la problemática que lo aqueja en una sola dimensión. Será necesario desarrollar el abordaje de los problemas de manera integral, tendiendo a dar respuestas, pensando al individuo en las diferentes áreas que componen su existencia y su relacionamiento, que permitan comprenderlo en el intercambio con el colectivo del cual forma parte.

A la hora de intervenir es necesario pensar a la persona en su totalidad, con la familia, la comunidad, el entorno social, natural, cultural y económico.

Considerando entonces todos los aspectos que influyen en la vida de una persona, ya que no podemos elaborar procesos si fragmentamos a los sujetos.

La exclusión social es un problema social y como tal se hace necesario atenderlo en toda su dimensión.

En esta misma línea Razeto (2006) plantea que si bien la inclusión social puede implicar el acceso a bienes y servicios, ello no es suficiente. Lo que se requiere es el desarrollo de las capacidades propias para hacer frente a necesidades recurrentes y en expansión.

Cuando se habla de inclusión social se refiere tanto a las dinámicas que vinculan el desarrollo de capacidades con el acceso a oportunidades a lo largo del ciclo vital.

Por otro lado se torna necesario explicitar la concepción de pobreza y vulnerabilidad que se maneja en el presente trabajo.

Al referirnos a personas que poseen algún grado de vulnerabilidad tomaremos la idea de Katzman (1999) quien lo plantea como un concepto dinámico relacional, en donde se observa la relación entre los activos del hogar (educación, salud, contactos interpersonales, etc.) y la estructura de oportunidades, integrada por el mercado, la sociedad, y el Estado.

Por otro lado se tomará el concepto "pobrezas" que plantea Max-Neef para problematizar en cierta medida la selección de los potenciales integrantes de estos emprendimientos.

En este sentido Max-Neef (1993) plantea:

"El concepto tradicional es limitado y restringido, puesto que refiere a la situación de aquellas personas que pueden clasificarse por debajo de un determinado umbral de ingreso (...) sugerimos hablar de 'pobrezas', cualquier necesidad humana fundamental que no es adecuadamente satisfecha revela una pobreza"(Max Neff, 1993: 39).

Se considera pertinente la propuesta de este autor ya que se coincide con su visión, la pobreza va más allá de la carencia de ingresos, es una palabra que engloba numerosas situaciones, se es pobre también por carecer de múltiples cosas que hacen que un ser humano desarrolle una vida digna dentro de la sociedad de la que forma parte. El autor sostiene además que "la persona es un ser de

necesidades múltiples e interdependientes”, y que “las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables”, “cada sistema económico, social y político adopta diferentes estilos para la satisfacción de las mismas necesidades humanas” (Max-Neef, 1993:37-38).

Desde la óptica de Max-Neef (1993) “las necesidades patentizan la tensión constante entre carencia y potencia”. Se habla de carencia como la “falta de algo”, y en lo que refiere a potencia como lo que “comprometen, motivan y movilizan a las personas”. (Max-Neef, 1993: 45)

“Una verdadera inclusión social implica el desarrollo de las capacidades humanas, el aprendizaje de los modos de hacer las cosas, los conocimientos necesarios para organizar y gestionar los procesos y actividades, el “saber hacer”, la acumulación de informaciones crecientemente complejas, la organización eficiente de las actividades por parte de los sujetos que han de utilizar los recursos sociales disponibles”. (Razeto, 2006)

Desde este punto de vista inclusión social refiere tanto a las dinámicas que vinculan el desarrollo de capacidades con el acceso a oportunidades a lo largo del ciclo vital, y con ello, el acceso al bienestar, a redes de relaciones y al ejercicio de la ciudadanía. La inclusión social está relacionada con la integración, la cohesión, la justicia social.

Es la posibilidad de participación igualitaria de todos los miembros de una comunidad en todas las dimensiones sociales (económica, legal, política, cultural, etc.).

Es un proceso que asegura que todas las personas tienen las oportunidades y los recursos necesarios para participar plenamente en la vida económica, social y política y para disfrutar de unas condiciones de vida normales.

Se plantea aquí el estar incluido como un derecho y una realidad del individuo, tiene que ver con las posibilidades que tiene el sujeto de participar activamente en la toma de decisiones que influirán en el proceso que está atravesando, la posibilidad de construir desde su perspectiva, de ser ciudadano y no un simple beneficiario, tiene que ver con una convicción política del término, del hacer, es decir inclusión no solo como participo en la vida económica, social y política en cierta forma y bajo determinados aspectos sino en el sentido amplio del

término participación activa. Ésta no solo significa estar ahí implica protagonismo y responsabilidad directa, compromiso y contribución.

Para poder pensar caminos que conduzcan a las poblaciones vulnerables hacia la inclusión social, no se pueden desconocer las transformaciones actuales.

Supervielle y Quiñones (2007) hacen referencia a que las concepciones dominantes de las políticas sociales, en general no parecen tener en cuenta las transformaciones culturales y estructurales actuales, de las sociedades latinoamericanas. (Supervielle-Quiñones, 2007: 101)

“Los ejes de las políticas sociales deben realizarse problematizando las relaciones entre inclusión y exclusión, a su vez que definiendo cuales son las determinaciones específicas de la exclusión”. (Supervielle-Quiñones, 2007:103)

En este sentido los autores plantean que a partir de las relaciones que los individuos establecen con la sociedad, se definirán los estatutos de inclusión y exclusión. Por otro lado es importante considerar las dimensiones fundamentales de la situación de exclusión, a la hora de pensar la política social, estas dimensiones refieren al tiempo transcurrido entre la pérdida del empleo y el espacio simbólico en donde se mueve el excluido.

A menudo las políticas sociales son pensadas de arriba hacia abajo, definiendo situaciones “ideales” de intervención que al momento de aplicación distan mucho con la realidad que atraviesan los colectivos en el territorio, o se presentan grandes dificultades para su implementación por la lógica particular de cada territorio.

Cooperativas sociales no escapa a esta lógica, y en este sentido identificamos una fuerte tensión entre lo que se plantea y busca desde el discurso político en el momento de creación de dicha política y lo que fue sucediendo durante su implementación.

A continuación esbozaremos la evidencia recogida en base a lo anteriormente planteado, durante el trabajo de campo.

Para esto se partirá de lo dispuesto en el primer apartado de la Ley 17.978, el cual define a las Cooperativas Sociales como:

“(…) aquellas cooperativas de trabajo que tienen por objeto proporcionar a sus miembros un puesto de trabajo para el desarrollo de distintas actividades económicas, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, 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” (Art. 1, Ley 17.978)

En este primer apartado se define el objeto de las cooperativas sociales así como la población objetivo; con respecto a ello en una entrevista Mario Genta¹⁶ planteaba que la ley específicamente dice “(…) para jefes y jefas de hogares que están en condiciones de extrema vulnerabilidad (…)” lo cual desde su punto de vista definía la población objetivo y el objeto principal el cual refiere a proveer de un puesto de trabajo a los sectores mencionados.

Cuando CUDECOOP comienza a pensar en cooperativas sociales la idea era mucho más abarcativa, se pretendía una legislación mucho más amplia donde se pudieran crear figuras según las necesidades y creatividad de la gente. En ese momento la idea de CUDECOOP era que cooperativas sociales no estuvieran ceñidas en una clasificación rígida, y que llegaran a diferentes sectores socio-económicos. Así es que se proponían llegar a los sectores de mas bajos ingresos y por otro lado se pensaba en las cooperativas de servicios, empresariales y profesionales. (Entrevista INACOOOP)

Como ya fue expresado con anterioridad el MIDES toma esta idea y la transforma reduciendo el abanico de posibilidades y marcando una población objetivo un tanto menos abarcativa.

Con respecto a esto el Coordinador de la Unidad Técnica de Formación de CUDECOOP, plantea que el MIDES tiene una visión dogmática acerca del tema, que confunde problemática social con problemática de pobreza o de indigencia, reduciendo así el concepto de inclusión-exclusión.

Esto se advierte en los argumentos que utiliza el organismo a la hora de definir la población objetivo:

¹⁶Entrevista realizada por Álvarez, Lucía y otros., en el marco del Curso-Taller Cooperativismo y Asociativismo. Taller: precariedad y formas de acción colectiva, 2009.

“(…) les damos tres formularios que deben llenar, primero chequeamos si pasó por algún programa del MIDES, donde haya pasado por algún programa del MIDES, ya sabemos que es población objetivo. Si no pasó por un programa del MIDES, le damos una declaración jurada de ingresos, una ficha notarial donde están todos sus datos, los componentes de su grupo familiar, los ingresos y vemos si tiene asignación familiar o no, si tiene, pasa, y si no recibe, vamos a ver porque (…) tenemos otra ventanita, la ley actualmente vigente 18.407 dice, que en las CS el 25% de sus integrantes puede estar por encima de la línea de pobreza, entonces por esa ventanita, muchas veces pasan las personas que tienen otros ingresos y otra condición socio económica, vas y ves que no viven en un asentamiento, que viven en un barrio común, como nosotros y que tienen otras posibilidades, pero la herramienta CS en definitiva le brinda una ventaja comparativa que es la contratación directa con el Estado (…)” (Entrevista Unidad de Cooperativas Sociales)

Por otro lado algunos entrevistados plantean la idea de que las personas no saltan de una situación de exclusión a cooperativas sociales, sino que debieron hacer un recorrido antes, un proceso que tiene que ver “(…) primero con una integración cultural, hay una cierta toma de conciencia, de empoderamiento, crecimiento de autoestima, superación de condiciones de violencia, etc., se deben hacer ciertos procesos primero antes de pasar a cooperativas sociales, sino lo hicieron no están en condiciones de soportar horarios de seis horas u ocho horas, porque además el otro tema es que necesitan resolver problemas que recaen sobre sus espaldas, que la sociedad, la familia a cargado sobre ellos, y que aunque tenga la opción de inserción laboral esta en la tensión entre el mandato histórico o la expectativa de que cuide al niño, acompañe a este al médico, se lastimó la abuela, hacer la comida al que está preso, todo eso son demandas que ponen en riesgo su inserción laboral en condiciones maduras, yo creo que para entrar en cooperativas sociales necesita un proceso psico socio cultural previo, y seguramente para saltar a otras instancias debería pasar por otras, mayor capacitación, mayor manejo de información, mayores hábitos de manejo de la negociación y de la transacción (…)”. (Entrevista a CUDECOOP)

Teniendo presente entonces la concepción de inclusión social que se aborda en este trabajo, contemplando las valoraciones de los entrevistados, se pretende

esbozar aquí algunas tensiones, limitaciones y desafíos de la política social de cooperativas sociales.

Se identifica una tensión la cual responde al planteo generado en el momento de creación de la ley con respecto a lo que se pretende generar con dicha herramientas, a quienes va dirigida y la interpretación de la ley, que a nuestro entender realiza el MIDES posteriormente.

En este punto se parte de la idea de que los referentes de MIDES están haciendo su propia interpretación de la ley y por ende reduciendo el campo de lo posible al acotar la población objetivo a “jefas y jefes de hogares pobres”.

Se considera importante señalar esto dado que si bien en el momento de creación de esta ley el objetivo del gobierno era dar respuesta a la situación de emergencia en la que se encontraba gran parte de la población, a través de impulsar la generación de puestos de trabajo, en el artículo primero de la ley se hace referencia a una población objetivo mas amplia que no fue atendida al fin de cuentas.

Así es que en los hechos esta realidad se ha reducido y la atención se ha concentrado en el tema de la vulnerabilidad socio-económica, contemplando de esta manera una sola dimensión de un amplio concepto como el de vulnerabilidad social.

En este sentido y desde este punto de vista se cuestiona acerca de la forma en que se mide el grado de vulnerabilidad de las personas integrantes de las cooperativas sociales, así como del concepto de inclusión-exclusión que maneja la política en cuestión.

Si bien se entiende que es necesario plantear formas para delinear el ingreso de los potenciales beneficiarios de una política, se cree importante ampliar los conceptos que se utilizan para llegar a otro tipo de situaciones y no reducir una problemática tan amplia, dinámica y compleja a una sola dimensión: la económica.

La definición de la población objetivo se plantea aquí como una limitación en el entendido que coarta la posibilidad de ingreso de varios sectores a esta clase de emprendimientos.

Por otro lado y con respecto a la concepción de inclusión-exclusión que maneja la política, se sostiene que se tiene una visión limitada y dura de este concepto, lo cual se traduce en la reducción de un complejo problema social a un aspecto del mismo: el económico; definiendo una visión dogmática por parte del MIDES con respecto al tema.

Desde este punto de vista se plantea como desafío revisar el concepto que se está utilizando ya que la exclusión social y su opuesto la integración social va más allá de la problemática del ingreso y de la medición de líneas de pobreza. (Sánchez, 2002:72)

En este sentido ésta sería una visión demasiado simplista de la realidad la cual deja al descubierto esa visión rígida de la que hablábamos mas arriba y pone en evidencia las carencias del instrumento al dejar fuera a los demás colectivos que aparecen mencionados en la ley (jóvenes, discapacitados, minorías étnicas). Como ejemplo de ello pondremos el caso específico de un grupo de jóvenes discapacitados motrices que trabajan en informática y quisieron conformarse como cooperativa social y como pertenecían a sectores socio-económico medio no calificaban como tal.

Se cuestiona entonces: que concepción de inclusión tiene el organismo promotor de estos emprendimientos, que tipo de inclusión propone esta política?, es verdaderamente una herramienta de inclusión?, se plantea aquí la idea de una visión incompleta acerca del tema, lo cual se traduce en una limitación a la hora de atender esta problemática social tan compleja.

En base a lo anterior se identifica como desafío la idea de que "(...) la gama de cooperativas sociales debe volver a la idea original de un amplio abanico de opciones para distintos matices de necesidades (...)" (Entrevista a CUDECOOP), y de ser así ésta sería una herramienta mucho más rica y provechosa que estaría contemplando la realidad de varios sectores, donde se podría trabajar con grupos de inmigrantes, gente que esta luchando contra dependencias, personas que tienen discapacidades físicas o intelectuales, etc.

Cooperativas sociales es un buen instrumento pero hay que reformularlo, abrir el abanico y ver la nueva realidad, los requerimientos que tiene la población. Desde este punto de vista se identifica como necesaria la re estructuración de la ley para poder seguir avanzando, a seis años de su implementación hay aspectos sobre los cuales no se ha avanzado y que son fundamentales si se quiere trabajar desde un verdadero lugar de inclusión, pensando la problemática de la exclusión en todas sus dimensiones y no solo desde las necesidades económicas. Este "no avance" es visto como una limitación propia del proceso de implementación de la ley.

Si bien es cierto que la participación en la estructura laboral tiene mucho que ver con la integración en la sociedad, ésta no se agota en procesos de este tipo por

ello es que desde esta visión se plantea como desafío el hecho de ampliar el abanico de posibilidades y de esta forma llegar a atender a colectivos con otras necesidades que no pasan por la integración a la vida económica de un país, donde el tema central es la atención de necesidades, pero el foco no pasa por el trabajo y menos por el resultado económico, en el fondo es lo que menos importa, se juegan otros elementos aquí que tienen que ver con la pura idea de integración, el sentirse útiles, que sus familias sientan la integración, el sentirse parte de algo es lo que cobra relevancia a este nivel.

En este sentido se plantea la necesidad de pensar en otro tipo de cooperativas ya que algunas no pueden ser llevadas a cabo solo por los usuarios sino que hay que involucrar familiares, comunidad interesada, etc., requiere organizaciones sociales de otro contexto que ayuden a elaborar un proceso y sostenerlo.

Se considera que los sectores más vulnerados no han entrado y de hecho no están participando de estos emprendimientos, en este sentido y considerando los cambios en la situación actual, es decir desde el momento en que se crea la ley a hoy día varias cosas han cambiado, la población, la situación de esa población, etc., ante estos cambios se deberá buscar la generación de nuevos instrumentos que atiendan las necesidades de los colectivos en cuestión pensando que lo que está quedando debe ser más resistente, más crónico, más difícil de transformar, es momento de pensar en nuevos instrumentos para poder abordar, trabajar, atender otro tipo de poblaciones en situación de exclusión, pensar en la reestructura de esta herramienta es primordial para de esta forma poder trabajar con las personas que están quedando en el núcleo mas duro de exclusión, poder así contemplar las necesidades, la realidad que atraviesan estas poblaciones sin perder de vista que tanto los problemas como las personas y la realidad se van transformando, y una política social que tienda a la inclusión social de los sujetos deberá estructurarse de forma de poder ir acompañando esos cambios, para ello será necesario atender las transformaciones actuales.

En esto se pretende hacer hincapié cuando se piensa en la necesidad de ampliar la visión que se tiene de inclusión social, pensando que la inclusión no pasa solo por la participación en la vida económica sino que tiene que ver con la participación activa de los sujetos en todos los ámbitos de la vida. La inclusión es social, económica, cultural, política, religiosa, etc.

Una verdadera política social que tienda hacia la inclusión deberá plantearse el desafío de pensar en ésta como un derecho, a menudo las políticas tienden a ir en la línea de ayuda-control, a menudo los beneficios de las políticas se les presentan como un favor de las elites dominantes. (Carvalho, 1995)

Sería interesante aquí abrir un paréntesis y poder analizar como influyen las pujas de poder en la definición de los instrumentos.

Pensando en lo que se planteaba más arriba tendiente a que muchas veces se piensa en los beneficios de las políticas sociales como favores concedidos en lugar de ser visto como un derecho. Esta idea de concesiones otorgadas desde el gobierno a los sectores desfavorecidos coloca esta clase de instrumentos en un lugar de “buscadores de pseudo-igualdad” en lugar de ser vistos como instrumentos que tienden a la generación de igualdad social.

Esto lo veíamos durante la discusión parlamentaria dado que se enfocó la misma en tratar de garantizar que estos instrumentos no se convertirían en competencia desleal para la pequeña y mediana empresa, más que en pensar en los espacios de generación de participación, y en revisar el planteo para dilucidar desde que lugar se pretende generar inclusión.

Volviendo al planteo de la necesidad de ampliar la concepción de inclusión, se toma la frase “enseñar a pescar”, la cual resumiría, desde este punto de vista el planteo, el cual tiene que ver con lo que sostiene Sposati en el sentido de que las políticas deben ir en la línea de empoderar a las poblaciones a las cuales va dirigida.

El concepto de empoderamiento refiere a la necesidad de fortalecer a las personas para que desarrollen capacidades que les permita tomar el control de sus propias vidas.

Se plantea la idea de fortalecer al individuo, pensándolo como ser capaz, con poder de acción sobre las situaciones que le tocan atravesar. Pensar al hombre con un rol activo, esta noción rompe con la idea de que el individuo es un ser pasivo y pasa ha convertirse en un actor legítimo. La idea es fomentar autoconfianza, seguridad y asertividad; el poder para tener autoridad para tomar decisiones, realizar cambios y resolver problemas, y la capacidad de organizarse con otras personas para alcanzar una meta común, la base está en que los individuos se perciban así mismos como capaces de tomar las “riendas de su vida”.

Por lo expuesto aquí se plantea el desafío y la necesidad de revisar el concepto de inclusión requisito para poder ampliar el uso de este instrumento, para

poder atender situaciones mas amplias, volver a la idea original de un amplio abanico de opciones para distintos matices de necesidades.

Desde este lugar se cuestiona el hecho de pensar en cooperativas sociales como política de inclusión social, vinculándola más con una política de empleo protegido, la cual se trazaría como objetivo la incorporación al mercado formal de empleo de algunas poblaciones, dotando al trabajo como principal elemento de integración a la sociedad, respondiendo a viejas lógicas que vinculan la integración al trabajo como garante para acceder a los beneficios de la protección social, lo cual será analizado en el próximo apartado.

Referente a esto es que se identifica la principal tensión respecto a la definición de este instrumento como política de inclusión social, planteando así varias limitaciones a la hora de su instrumentación, en lo que respecta a la inclusión de colectivos en situación de exclusión social. Generándose así una serie de contradicciones en cuanto a la formulación del instrumento y su aplicación. Este planteo refiere al hecho de que a cooperativas sociales no han ingresado las poblaciones más vulnerables y que para lograr su integración será necesario redefinir el instrumento pensando que a la hora de fomentar políticas sociales que vayan en esa línea se debería pensar en la necesidad de trabajar desde un lugar de empoderar a los sujetos.

3.1.2 Algunas puntualizaciones respecto al trabajo, participación, autonomía y formación en la experiencia de las cooperativas sociales.

El segundo dominio o eje de inclusión que se pretende abordar en este análisis tiene que ver con el trabajo, centrándose en la concepción y relación con el trabajo que asume esta política, así como la vinculación con políticas laborales mas amplias, en el entendido de que pretende superar procesos de explotación, precarización.

La idea aquí es poder identificar la concepción que tiene esta política con respecto al trabajo y el lugar que éste ocupa en lo que se podría denominar las salidas de la exclusión, así como también identificar el lugar que ocupa la formación y capacitación en estos emprendimientos, ya que se consideran fundamentales para

trascender estas problemáticas y empoderar a los emprendimientos, en la búsqueda de autonomía.

Teniendo presente la multiplicidad de trayectorias englobadas bajo el término exclusión social, y el hecho de que vivimos en una sociedad donde el modelo dominante es el 'Homo Economicus', es necesario participar del intercambio material y simbólico, resulta significativo entonces señalar que la integración a la sociedad pasa por la integración al sistema productivo. (Baráibar, 1999: 89)

La exclusión del empleo en nuestra sociedad conlleva una pérdida de derechos, de identidad, llevando a los sujetos hacia el aislamiento social.

“La exclusión tiene indudable relación con la integración o no integración al trabajo, medio a través del cual las personas logran, o no, reproducir su existencia económica. Son las transformaciones en el mundo del trabajo las que determinan experiencias de incertidumbre y precariedad que llevan a la exclusión. Estas situaciones afectan al conjunto de la sociedad. La inseguridad e inestabilidad se constituyen en la principal característica de esta época” (Correa, 1998: 275-280).

Los procesos de exclusión social están íntimamente relacionados con la incorporación o no de los sujetos en la estructura productiva. Podemos decir entonces que la gente se socializa a través del trabajo, obtiene un status, se dignifica, extiende sus redes de relaciones, se independiza, busca obtener un mejor nivel de vida, etc.

“La generalización de la condición de asalariado presidió el nacimiento y desarrollo del sistema de seguridad social. El acceso al trabajo además de proveer un salario, garantizaba el acceso a una serie de prestaciones sociales, orientadas a la satisfacción de las necesidades básicas de los trabajadores y de sus familias”. (Tenti, 1996:258)

En la década de 1960 el salariado se convirtió en la matriz básica de la “sociedad salarial moderna”. (Castel, 1997: 13-14)

El trabajo comenzó a ser considerado el vínculo dominante de inserción en la sociedad, de esta forma el trabajador tiene acceso a determinados derechos y beneficios, mientras que el individuo que se encuentra en situación de desempleo

esta privado no solo de bienes y servicios, sino que además se encuentra limitado para el ejercicio de sus derechos.

Las políticas sociales implementadas para atender las situaciones de vulnerabilidad y exclusión en este país, no escapan a esta lógica. Así es que la política social de cooperativas sociales se plantea la inclusión de los sujetos desde la integración al trabajo. La creación de la ley pretende dar un marco normativo a un tipo de emprendimiento económico que persigue la inclusión social con base en el trabajo.

En cuanto a la iniciativa del gobierno en lo que refiere al fomento de las cooperativas sociales, se observa cómo se deposita en el empleo expectativas que tienen que ver con la integración de los sujetos en las diferentes esferas de la vida social, no solo en lo que respecta a la participación en el intercambio económico. Así considera que el puntapié inicial desde el cual abordar la inclusión de los sujetos, es por la vía del trabajo.

“La propuesta consiste en dar un marco normativo a un tipo de emprendimiento económico que persigue la inclusión social, con base en el trabajo, de esos sectores tan fuertemente agredidos por las políticas neoliberales.”
(Comisión Especial sobre Marco-Cooperativo, Febrero de 2006)

El modo de acumulación flexible establece nuevas condiciones en la organización del trabajo que se caracterizan por la flexibilidad, la deslocalización y la desregulación. Todo esto se produce en un marco de debilitamiento de las garantías estatales del bienestar, en que las políticas de los estados se orientan a la liberación de los mercados, tendiendo al empeoramiento de las condiciones de trabajo. Siendo esta una de las consecuencias del avance del modelo económico neoliberal.

Las inversiones en seguridad para el trabajador, el aumento del capital humano se minimizan con el fin de obtener el máximo de ganancias y de competitividad en mercados en los que las empresas adoptan las mismas pautas de flexibilización.

Todos estos aspectos implican una re estructura de las relaciones predominantes de trabajo, en condiciones de vulnerabilidad y precariedad. El trabajo precario se caracteriza por la inseguridad, la desregulación la informalidad, la inestabilidad. Las formas que asume la precariedad son variadas desde el empleo

zafral, contrato a término, trabajo por cuenta propia informal, trabajo de tiempo parcial, etc. La precarización tiene que ver con la flexibilidad en los contratos laborales, con el fin de buscar la optimización de ganancias.

En este sentido las cooperativas sociales se deben enfrentar a las lógicas que propone el mercado de trabajo en la actualidad, inseguridad, incertidumbre y la falta de garantías socioeconómicas mínimas y suficientes para garantizar una supervivencia digna.

Durante el trabajo de campo se han podido identificar varias dificultades que han planteado los cooperativistas en las entrevistas realizadas, tanto para lograr contratos de trabajo, así como efectivizar el pago de los mismos, también en lo que tiene que ver con las condiciones de trabajo, las condiciones de los contratos y el acceso a los puestos de trabajo.

Algunos cooperativistas planteaban el hecho de que logran contratos con el estado y se los renuevan, y como tienen posibilidades de renovarlos por segunda vez, les dicen que no para dejar lugar a otras cooperativas que aún no han logrado un contrato, para que se puedan integrar.

En este sentido desde CUDECOOP se hace referencia al rol gremial, a la necesidad de agruparse, de tener una mesa, de formar parte de la discusión y del planteo.

En esta misma línea otro de los riesgos que se corren y que fue señalado por el Director Ejecutivo de INACOOOP en una entrevista, es que si cooperativas sociales se torna una solución de mano de obra barata estaríamos hablando de un mecanismo de explotación por parte del estado.

En alusión a esto miembros de cooperativas sociales hacían referencia a que al estado le conviene contratar cooperativas sociales para abaratar costos.

“(…) si nos ponemos a analizar les sirve, es más barato, yo Intendencia me conviene más contratar cooperativas sociales que una empresa (…)” (Entrevista Cooperativa Social “La Colmena”)

Otro de los puntos que se destacan durante el trabajo de campo es el relacionado a la necesidad de capacitación de los integrantes de los emprendimientos.

“(...) para ser competitivo tengo que hacerme interesante, tiene que ser interesante contratarme y eso lo adquiero diferenciándome (...)” (Entrevista UCS)

En este sentido los propios cooperativistas reclaman la formación como algo necesario, en el Primer Encuentro Nacional de Cooperativas Sociales “Construyendo Trabajo Digno. Identidad y Futuro”, llevado a cabo en 2009, cuando se pregunta por las expectativas futuras ésta necesidad aparecía delineada claramente “crecer en conocimientos técnicos, no seguir reproduciendo cooperativas de limpieza”.

“(...) nosotros pedimos que se sigan formando cooperativas pero no en los rubros ya existentes, está mal formulado, si vos tenes treinta cooperativas de limpieza, generas mas competencia, lo que estás haciendo es pobreza contra pobreza, negrito contra negrito (...) y te van a decir bueno claro pero pasa que estos tienen el rasgo, bueno pero CAPACITÁLOS para otra cosa (...)” (Entrevista Cooperativa Social “Fortaleza”)

Algunos cooperativistas plantean que las capacitaciones brindadas por parte del MIDES no colman sus necesidades, ya que estas tienen que ver con asesoría, gestión, cursos básicos de computación, etc., pero no cursos específicos; integrantes de algunas cooperativas plantean que debido a su afiliación al sindicato por su rubro de actividad tienen oportunidad de acceder a cursos que son gratuitos.

Vinculado a la falta de respuesta en este sentido, es que se sigue visualizando una superpoblación de rubros, señalando que el 70% de las cooperativas sociales pertenecen al sector servicios (197 cooperativas en todo el país, empleando a unas 2000 personas) identificándose desde el MIDES los problemas que esto acarrea en el sentido no solo de la competencia sino de los bajos ingresos producto de la actividad que desempeña la cooperativa.

Cuando se plantea al MIDES el problema de escasez en la diversidad de los emprendimientos y los problemas que esto trae aparejado para los mismos, el organismo sostiene:

“(...) lo que queremos es regular porque hay cooperativas que tienen más de un contrato con la intendencia, unas tienen uno y otras tienen hasta tres contratos, queremos ordenar eso. Que pasa, la intendencia dice “vamos a mantener la plaza

de San Fernando”, “vamos a necesitar una cooperativa de seis personas”, y se presentan once para eso ¿Dónde está la diferencia? Si el laudo está dado, si saben hacer el trabajo, si ya tienen antecedentes. Entonces dijimos, vamos a anexarle algo. En este año internacional de las cooperativas, en el marco de los principios cooperativos, vamos a pedirle a las cooperativas que hagan un proyectito de compromiso social con el medio, y si todo está igual en algún lado se van a diferenciar. La intendencia va a largar una licitación. Todas van a tener trabajo, pero algunas van a cambiar, las que tienen 3 contratos van a tener uno o dos y se va a homogeneizar todo, pero le agregamos en ese camino ese plus, que las cooperativas le retribuyan algo a la sociedad de lo que la sociedad les da”. (Entrevista UCS)

Con respecto a esto algunos actores plantean que hay un problema de fondo de la política estatal, “(...) desvestir un santo para vestir otro no me parece muy política pública (...)” (Entrevista CUDECOOP)

Por otro lado se asume como importante la generación por parte del estado de esta clase de emprendimientos, así lo manifiestan algunos entrevistados, quienes valoran cooperativas sociales como:

“(...) un instrumento importante (...) apropiadas para la necesidad que se busca atender en general (...)” (Entrevista CUDECOOP)

“(...) para favorecer la inserción laboral de personas o de núcleos familiares que vienen de situaciones de fragilidad social, es positivo, creo que esta correcto que se estimule esa inserción (...)” (Entrevista CUDECOOP)

“(...) a veces desde el estado con un interés social deben tener algunos estímulos y algunos respaldos que propicien el desarrollo de ese tipo de organizaciones o sea que no me parece mal sino al contrario que el estado genere algún tipo de, entre comillas, beneficio o estímulo para el funcionamiento de ese tipo de cooperativas (...)” (Entrevista CUDECOOP)

A pesar de reconocer la importancia de este apoyo se abre un alerta, y respecto a esto algunos actores plantean sus dudas y hacen visible el riesgo que corren los emprendimientos frente a una protección “desmedida” por llamarlo de alguna forma.

“Tengo reparo en la forma como ha quedado y como sigue la ley de cooperativas sociales actualmente y a veces no solo la ley sino la forma de implementar ese apoyo (...) tengo reservas tanto de las limitaciones que la ley pone actualmente, sobre todo en torno al tema de las retribuciones mínimas que son máximas al mismo tiempo, tengo también dudas en cuanto a la forma de promoción que se ha hecho y sobre los riesgos de paternalismo o de tutela que bordea eso que dice allí (señala hacia la pared donde están colgados los principios del cooperativismo) el cuarto principio autonomía e independencia”. (Entrevista CUDECOOP)

Esta protección “(...) ha sido beneficiosa, y sino fluctúa, no cambia, no es dinámica puede ser peligrosa.” (Entrevista CUDECOOP)

Por otro lado se plantea que no solo la autonomía sino la democracia en la gestión se encuentran en riesgo. En este sentido se plantea la incertidumbre de que exista un líder dominante dentro del grupo el cual pueda oficiar de patrono, reproduciéndose la lógica de trabajo de las empresas capitalistas.

En la cooperativa como en todo fenómeno social se debe aprender a moverse entre tensiones, respecto a ello en entrevista un miembro de CUDECOOP plantea que no sabe cual es la zona mas delicada, si la falta de autonomía para conseguir los clientes y los contratos o si la autonomía para el funcionamiento interno.

En cuanto a lo señalado con respecto al paternalismo y tutela, el MIDES argumenta dichas prácticas a través de la necesidad de implementar condiciones de “protección” como paso indispensable a la integración, sin embargo ese paternalismo puede hipotecar los avances del emprendimiento, en el entendido de que cierto proteccionismo y paternalismo sitúa a los colectivos como sujetos pasivos empujando las posibilidades de construir su propio camino. (Rieiro, 2008)

“(...) este tipo de organizaciones como prueba de viabilidad, como prueba de sostenibilidad, deben estar en condiciones de jugar en el mercado en el sentido mas amplio, o sea pasado un cierto período de acompañamiento, de formación, de

respaldo, de facilidades para hacer los contactos, y para establecer los contratos, etc. deben pasar a tener la madurez que les permita moverse con autonomía en lo económico, en lo laboral, en lo contractual, y tener el respaldo que tiene cualquier organización por cualquier tipo de servicio". (Entrevista CUDECOOP)

Luego de identificar las líneas teóricas sobre las cuales se sustenta este análisis, y la visión de los actores sociales entrevistados, se puede decir que desde este punto de vista las cooperativas sociales han sido propuestas pensando la integración social de los sujetos a partir de su incorporación al mercado de empleo. Sin embargo se debe tener cuidado con esto, dado que el solo hecho de tener un empleo estable no alcanza para revertir las situaciones de exclusión en las que se encuentran los potenciales beneficiarios de esta política. Se hace necesario aquí tener en cuenta la fuerza excluyente del mercado, dado que no se puede pensar la inclusión social fuera de la lógica del capital.

Es importante comprender la dinámica de la inclusión de las cooperativas sociales existentes y no dar por garantizado "su potencial" como si solo dependiera de sus esfuerzos.

Desde este punto de vista se establece como desafío a la hora de pensar políticas sociales tendientes a incluir a las poblaciones más vulnerables, el no desconocer esta idea, teniendo presente que la inclusión en estos sectores se da en condiciones de desigualdad y explotación. Seríamos muy ingenuos si pensáramos que el sujeto es responsable solo de sus logros sin tener en cuenta la dinámica del mercado y del modelo económico imperante.

Se considera pertinente aquí retomar el concepto de Katzman (1999): estructura de oportunidades, la cual está integrada por tres grandes esferas: mercado, sociedad, y estado. Se identifica la necesidad de pensar a los sujetos moviéndose dentro de esta lógica, la inclusión está signada no solo por los activos que moviliza el sujeto sino además por la estructura de oportunidades que le brinda el medio.

En este sentido se valora como positiva la intervención del estado en cuanto a generar mecanismos para que sectores sociales sumergidos accedan a puestos de trabajo y mejoren su calidad de vida, sin embargo la acción del estado no puede considerarse como la única fuente facilitadora de bienestar, sino que deben

incorporarse los recursos diferenciales generados desde la esfera comunitaria y el mercado.

La acción de las tres esferas no siempre supondrá un aumento de la provisión de bienestar para los distintos colectivos que interactúen con la misma, sino que puede también generar mecanismos de exclusión en tanto que llegue a dificultar el acceso a recursos a grupos determinados.

La interacción entre las esferas constituye la estructura de oportunidades que determina de forma diferencial el grado de acceso a los recursos. La acción de las distintas instancias y las estrategias de los sujetos puede modificar el grado de apertura o cierre de la estructura de oportunidades para los distintos colectivos.

Teniendo en cuenta esto y siguiendo a Rieiro (2008) se critica la visión voluntarista que aparece en la fundamentación de la ley, la cual subestimaría las fuerzas excluyentes del mercado atentando contra la viabilidad de los emprendimientos. Es importante remarcar aquí la necesidad de pensar con un poco más de amplitud, es decir el estado genera la herramienta, la promueve, y contrata pero a la vez debe acordarse de que con eso solo no alcanza, ya que hay dos esferas muy fuertes, sociedad y mercado, que si no se piensa en la interacción con ellas se estará en situación de desventaja, ya que las cooperativas deben moverse en la lógica actual del sistema capitalista, por lo tanto deben poder competir en el mercado para lograr sostenibilidad, ampliando el horizonte de trabajo para expandirse.

En este sentido sería importante pensar que los gobiernos cambian, las políticas cambian, las formas de satisfacción de las necesidades cambian, pero éstas permanecen, por lo tanto no se puede considerar una cooperativa social constituida y consolidada eternamente por el hecho de que logre un nivel de inserción laboral y de ingreso razonable, para la gente, porque es poco, y de a poco eso funciona la gente tiene mas aspiraciones, y esas aspiraciones son muy legítimas y si el organismo de promoción, que es el MIDES no genera condiciones para que pasen a cooperativas de trabajo que compitan en el medio igual que las demás cooperativas, y demás instituciones, organizaciones, no logró entonces el objetivo definitivo, logró solo un parche parcial en el tiempo que durará tanto como dure la promoción.

Esto que se plantea aquí tiene que ver con la sostenibilidad y viabilidad de los emprendimientos y con esa estructura de oportunidades de la que se hablaba más

arriba. Se plantea esto como uno de los grandes desafíos que se presentan, el cual tiene que ver con lograr ese pasaje a cooperativas de trabajo, para esto se deberá ampliar esa estructura de oportunidades ofreciendo otras alternativas que permitan a los sujetos seguir superándose.

Es importante poder ver entonces en que condiciones se da la inclusión al mundo laboral de estos colectivos.

En primer lugar se puede remarcar una visión positiva de los actores involucrados ya que se considera que cooperativas sociales es una alternativa a la precariedad en la medida en que los beneficiarios logran una inserción al mundo laboral a través de emprendimientos autogestionados los cuales les han permitido mejorar sus condiciones de vida. Con respecto a estas mejoras, algunos han podido comenzar a construir sus casas, o refaccionarlas, también hacen alusión a convenios que firman con instituciones que les permiten beneficiar a sus familias accediendo a servicios que antes se tornaban muy costosos para ellos (ej.: PRODENTIS).

Sin embargo será necesario cuestionarse acerca del uso de esta herramienta como alternativa a situaciones de precariedad y mirar más allá de las posibles mejoras que los sujetos hayan logrado obtener, sin desconocer lo importante de estos avances y el hecho de que esta clase de emprendimientos permiten conocer a los sujetos las bondades de la integración colectiva al trabajo y la formalización. A pesar de esto se plantea la idea desde este punto de vista, que cooperativas sociales reproduce en cierta medida las actuales lógicas de precarización del mercado laboral. Lo cual marca una fuerte contradicción en el sentido de que, por un lado, se promueven desde el estado las ventajas del trabajo formal desde emprendimientos de este estilo como formas de combatir la precariedad a la que deben enfrentarse estos colectivos muchas veces por la falta de oportunidades o por necesidad, y por otro se siguen observando lógicas que responden tanto a la flexibilidad como a la precariedad, las cuales van desde las formas de establecer los contratos, hasta la forma en que interviene MIDES para regular la competencia. "Desvestir un santo para vestir otro, no me parece muy política pública", esta frase resume el planteo claramente, pensando en la contradicción que se establece aquí.

Desde este punto de vista y pensando en el planteo anterior es que se valora como positiva y necesaria la incorporación de las cooperativas sociales a la FCPU como factor de protección, dado que en la medida en que éstos puedan conocer sus

derechos, podrán jugar desde otro lugar la negociación, siendo respaldados por el colectivo.

Muchas veces las cooperativas se encuentran aisladas sino se juntan con otras, de esta forma se debilita el poder de negociación de los trabajadores y en muchos casos se encuentran compitiendo entre ellas.

Para reducir el riesgo de este tipo de prácticas y para lograr viabilidad y sostenibilidad de estos emprendimientos es que se valora como importante la representación gremial así como el acceso a formación, capacitación de los individuos, constituyéndose este último en uno de los desafíos principales.

Se identifica entonces como desafío para el movimiento cooperativo en general el poder trabajar con más fuerza para que esta clase de emprendimientos logren estar incluidos y participando activamente de la FCPU. Si bien en lo que respecta al fomento de estos emprendimientos se los visualiza con un fuerte compromiso, es cuestionable el hecho de que no todas las cooperativas sociales se encuentran afiliadas a la federación. La no afiliación es identificada como una debilidad, en el sentido de encontrarse por fuera de un organismo fuerte de representación, lo cual se constituye en un elemento de tensión que nos lleva a preguntarnos...hasta que punto el organismo promotor de cooperativas sociales promueve la importancia y necesidad de protagonismo y participación a nivel gremial de estos emprendimientos, pensando en ampliar los mecanismos de participación de estos sujetos, pensando en responder a aquella idea de construir de manera colectiva y participativa estos espacios.

En lo que respecta a formación, y adquisición de conocimientos específicos, esto se identifica como un aspecto fundamental, clave y necesario no solo para generar mayor competitividad, sino también para generar autonomía.

Esta necesidad también es identificada por el MIDES, sin embargo se observa aquí una contradicción considerando que en los discursos esta necesidad es no solo identificada sino que a la vez se promueve la importancia de la capacitación, sin embargo en los hechos les está costando responder a esta demanda dado que ha seis años de implementada la ley recién ahora estarían tratando de concretar espacios de formación mas específicos con UTU e INEFOP. En un principio se había planteado la importancia de capacitar a los participantes de estos emprendimientos, pensando en dotar a estos de herramientas que les permitan moverse mejor dentro del mercado, pero en los hechos no se ha logrado totalmente.

La falta de respuesta en este sentido se constituye desde este punto de vista en una seria limitación, teniendo presente que en varias instancias se ha dejado en claro que el rubro de la cooperativa deviene de las trayectorias laborales de los sujetos que la integran, en este sentido parece fundamental remarcar esto, dado que considerando la población a la cual va dirigida la política es de esperar que las trayectorias laborales (de quienes hayan tenido vinculación con el mercado de empleo) tengan que ver en su mayoría con empleos vinculados al área de servicios. Por ende esto se transforma en un problema al generarse cooperativas que están todas vinculadas en torno a ello.

En general es cierto que presentan menores dificultades a la hora de implementarse, ya que requieren un costo menor, desde el punto de vista de la adquisición de los materiales, herramientas, insumos, etc., pero también es verdad que a la hora de competir en el mercado son muchas y los salarios vinculados a estas ramas de actividad son bajos, debido a la poca calificación para el desempeño de la tarea.

Esta situación compromete notablemente la sostenibilidad y viabilidad de los emprendimientos. En este sentido compartimos la idea de Anabel Rieiro (2008) cuando plantea la importancia del acceso a capacitación, para reposicionar a los emprendimientos asociativos, así como la necesidad de realizar estudios de mercado que permitan la construcción de viabilidad y el acceso a crédito.

Los estudios de mercado son fundamentales para no conformar cooperativas sociales en función de lo que saben los individuos sino en función de lo que se sabe que se va a necesitar.

En esta línea se plantea como desafío la articulación de los diferentes organismos del estado, es inevitable que todos los ministerios demuestren interés para que cooperativas sociales salga adelante y deje de constituirse en un programa de "pobres para pobres", del que solo se "hace cargo" el MIDES, de esa forma podrán lograrse proyectos acordes a las necesidades del país.

En este momento se visualiza como desafío el poder pensar en esta línea, pero también identificamos una contradicción propia del proceso de implementación, en el sentido de que MIDES realiza los estudios de viabilidad de los emprendimientos los cuales tienen que ver con la evaluación del grupo además de las posibilidades con respecto a clientes y sostén del emprendimiento, sin embargo esto parece una ironía si pensamos en que la mayoría de las cooperativas que se

están formando pertenecen a la misma rama de actividad y que el MIDES plantea “regular” el tema de las contrataciones para que todas tengan posibilidades de acceder a contratos y no se concentren estos en manos de unos pocos.

La idea de viabilidad y sostenibilidad desde el punto de vista de esta autora va por otro lado, es que no se torne una changa de seis meses y afuera, el emprendimiento debe ser viable desde el punto de vista del mercado, no se puede tener en un Departamento tres cooperativas de limpieza y que solo trabaje una, pero tampoco para regular esto se debe intervenir y quitar trabajo, porque aquí es donde se estaría volviendo a la idea de precariedad y donde aparece claramente la imagen tutelar y paternal de esta política. No se trata de repartir el poco trabajo entre unos muchos y así todos están contentos, pero ninguno logra mejoras sustanciales.

Esta no debería ser la idea de una política social cuyo horizonte sea la inclusión de los individuos.

Si pensamos la inclusión de los sujetos en la sociedad capitalista actual, regida por la lógica de mercado neoliberal, es necesario generar mecanismos para que estos emprendimientos salgan al mercado y logren competir en él, solo de esta forma podrán sobrevivir. Esta puede parecer una visión dura, pero es real, no se trata de que “papá reparta la torta en pedacitos medianamente iguales”, sino de que genere herramientas para que los individuos logren apropiarse de esa torta dentro de las condiciones actuales de mercado, se puede pensar en sociedades más justas y equitativas y demás, pero el sistema que nos rige es este aquí y ahora y dentro de él hay que aprender a moverse, lo cual no significa que se desconozca, recrimine o minimice la importancia de la regulación del estado y la necesidad de apoyo, pero no podemos desligar a la cuestión social de lo económico-productivo.

En este sentido se valora como positivo el apoyo del estado para generar mecanismos de este estilo, planteándose como necesario el respaldo para que este tipo de emprendimientos prosperen.

Pero si bien es una realidad la necesidad de apoyo y se reconoce su importancia, no se debe desconocer que esa “muleta” en la que se transforma el estado muchas veces puede resultar atractiva, beneficiosa y necesaria y otras convertirse en un obstáculo, hipotecando la autonomía de los sujetos y en ocasiones colocándolos en un lugar de tutela, que algunas veces puede parecer cómodo y otras no tanto, pero de todas formas resulta peligroso, ya que puede llevar a que los

sujetos se coloquen bajo ese paraguas que es el estado y permanezcan allí a la espera de soluciones, mirando desde fuera.

Cuando se plantean emprendimientos cuya creación esta influenciada por agentes externos son varios los riesgos que se corren, de clientelismo, de dependencia, de burocratización, etc.

Tendiente a esto y retomando un planteo ya abierto en el capítulo dos, cabe pensar que la autonomía se conquista y también se puede perder en cualquier tipo de emprendimiento no solo en cooperativas sociales. Sin embargo estas están de cierta forma un tanto más expuestas a estos riesgos dadas las características de los sujetos que las integran, los cuales muchas veces desconocen sus derechos careciendo de herramientas para hacerlos valer. En este sentido se valora por parte de los actores involucrados la importancia de la incorporación de un porcentaje de socios que no se encuentren en condiciones de vulnerabilidad, lo cual les brindará otras destrezas para conquistar y defender esa autonomía.

Sin embargo esto resulta un tanto cuestionable dado que habría que ver si en la práctica realmente los emprendimientos están logrando incorporar personas que no se encuentren en situación de vulnerabilidad, “que aporten al emprendimiento otra itineraria laboral, otras competencias, capacidades, y que de alguna manera puedan transferirles a ese grupo de trabajo toda su experiencia en el ejercicio de sus derechos como ciudadanos”. (Entrevista UCS)

Será de suma importancia entonces tener en cuenta el proceso de participación democrática en la toma de decisiones a la hora de pensar en procesos de generación de autonomía, pensando la autonomía como una construcción colectiva donde los espacios grupales garantizan la posibilidad de construcción conjunta de objetivos y formas de alcanzarlos.

La autonomía tiene que ver con la capacidad para darse normas a uno mismo sin influencia de presiones externas, significa por lo tanto ausencia de dependencia, de lazos y presiones para ejercitar las ideas, pensamientos o acciones.

En este sentido debemos decir que las cooperativas se basan en los valores de ayuda mutua, responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad. Los principios cooperativos son lineamientos por medio de los cuales las cooperativas ponen en práctica sus valores.

No se debe desconocer entonces que “las cooperativas son organizaciones autónomas de ayuda mutua controladas por sus miembros”.

En este punto se hace necesario tomar el concepto de autonomía desde la óptica de Razeto, quien plantea que “la autonomía no esta dada, entonces, sólo por la posesión de cosas y activos económicos, sino principalmente por la ampliación de los espacios de libertad y de las capacidades y fuerzas propios de los individuos y grupos”¹⁷ (Razeto, 1986)

“el proceso de autonomización consiste en convertir en propios los factores externos necesarios para el funcionamiento de la unidad económica” (Razeto, 1986)

Se coincide con Rieiro (2008) cuando plantea que la relación entre emprendimientos y el estado obtura muchas veces la posibilidad de crecimiento y formación a través de la construcción de autonomía.

Con respecto a esto entonces se plantea la necesidad de tener cierta cuota de vigilancia respecto a esta protección ya que puede transformarse en “arma de doble filo”.

Es importante el apoyo y protección brindada por el estado pero éste debe saber cuando correrse, así es que se plantea el desafío de que el estado pueda ir generando las condiciones para que los emprendimientos maduren.

Teniendo en consideración estas cuestiones se sostiene que para que estos emprendimientos no corran estos riesgos será necesario contar con una estructura de decisión interna sólida, con un nivel sólido de autogestión grupal, de no ser así será muy difícil lograr la autonomía que les permita despegarse de la tutela del estado atentando de esta forma contra la continuidad del proyecto colectivo.

Siguiendo en esta línea y retomando lo expresado mas arriba acerca de la importancia del acceso a créditos para generar más autonomía en los emprendimientos, se plantea que las dificultades presentadas para acceder al mismo también condicionan en gran medida la viabilidad de los emprendimientos ya que en el plano financiero las políticas que facilitan el acceso son escasas y no están pensadas para este tipo de emprendimientos.

¹⁷Este autor identifica cinco factores claves que permiten a una unidad económica operar eficientemente y de forma autónoma, estos serían la fuerza de trabajo, la tecnología, los medios físicos de trabajo, el financiamiento operacional y la gestión. El desarrollo de estos factores marcan el camino hacia mayores canales de autonomía. (Razeto, 1986)

Es importante aquí que el estado logre generar mecanismos de acceso con menos trabas burocráticas, considerando que se juega el desarrollo y la autonomización efectiva de los emprendimientos.

Por otro lado y pensando en la generación de mecanismos para que estos emprendimientos maduren se considera de fundamental importancia la vinculación de cooperativas sociales con políticas laborales más amplias, logrando encadenarse al sistema de protección mas general. Para ello es crucial la vinculación con otros actores institucionales y privados, así como ampliar la concepción de las mismas, para poder visualizarlas como combinación de políticas de empleo. Es sumamente necesario pensar en esa vinculación si se quiere que proyectos de este estilo trasciendan y generen la inclusión de los sujetos.

Generando interacciones a la hora de pensar el proceso de pasaje a cooperativas de producción, pensando en el fomento de áreas productivas que sirvan al desarrollo del país.

3.1.3 Problematizando la idea de ciudadanía, participación y acceso a derechos.

El tercer eje o domino de inclusión tiene que ver con la construcción de ciudadanía promovida desde la política social, se abre aquí la discusión en base al interrogante acerca de que tipo de ciudadanos intentan construir estas políticas, promoviendo el ejercicio pleno de los derechos y desde que lugar fomenta espacios para que esto se dé. Problematizando la idea de ciudadanía, participación y acceso a derechos vinculado al trabajo, dado que desde este punto de vista el acceso al trabajo constituye un DERECHO y no un deber de los individuos que les garantice el acceso a los demás derechos.

Del análisis en el apartado anterior se desprende que:

“Existe una fuerte correlación entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo y la participación en las redes de sociabilidad y en los sistemas de protección que “cubren” a un individuo ante los riesgos de la existencia”. (Castel, 1997: 15)

El trabajo aparece como el fundamento principal de la ciudadanía, como fuente de toda propiedad, como fuente de riqueza, de expresión de la humanidad misma del hombre. Castel (1997) manifiesta que es el medio concreto a partir del cual se estructuran tanto los derechos como los deberes, las responsabilidades y las obligaciones.

A partir de ello reflexiona diciendo que “el trabajo, es más que el trabajo, por lo tanto el no trabajo es más que el desempleo”. Plantea entonces que el desempleo es con toda seguridad el riesgo social más grave hoy en día, el que tiene los efectos desestabilizadores y desocializantes más destructores para quienes lo sufren. (Castel, 1997: 459)

En la actualidad el trabajo es visto como un deber para que los individuos puedan acceder a los derechos que les son inherentes por su condición de seres humanos; en este sentido se puede decir que la exclusión social separa a los individuos de la sociedad, impidiéndoles participar del intercambio material y simbólico. En otras palabras la exclusión impide el desarrollo pleno de la ciudadanía.

La condición de ciudadano refiere al ejercicio igualitario de los derechos civiles, políticos, sociales y económicos, el principio básico que hay detrás de esta concepción es el de igualdad, esta igualdad refiere tanto a los derechos como a los deberes, la exclusión se manifiesta así en el desigual acceso en la práctica al ejercicio completo y protección de los derechos políticos y las libertades civiles, incluyendo la negación de derechos humanos básicos.

Al decir de Daniela Sánchez (2002) la exclusión social sería el indicador del grado que una sociedad se distancia de la realización plena de los derechos ciudadanos.

Existe entonces una relación estrecha entre la condición social de exclusión o de integración y el proceso de construcción de ciudadanía. (Sánchez, 2002:73)

“Construir ciudadanía, ser ciudadano implica ser sujeto de derechos, significa llegar a enseñorearse de los derechos inherentes a todas y cada una de las personas que habitan en un determinado territorio y hacen historia y destino común. Ser ciudadano supone que cada persona, cada individuo, cada comunidad haga ejercicio pleno y efectivo de sus derechos y de manera importante requiere que esos derechos sean reconocidos por las sociedades, tanto en el ámbito público como privado”. (Sánchez, 2002: 73).

Ciudadano “sería un sujeto capaz de reflexionar sobre sí mismo y sobre la sociedad, con recursos culturales y sociales de los que puede disponer para posesionarse de su entorno y no ser un mero consumidor de los mercados. (Álvarez siguiendo a Touraine, 2000; en Sánchez, 2002)

Se trata de que, el reconocimiento de que “todo hombre y mujer tienen derecho a ser persona” (Vicaria de la Solidaridad, 1978) no se limite solamente al ámbito cívico-político, sino que también pueda ser sujeto en el plano económico, social y cultural; y viceversa.

“Los gobiernos de izquierda plantean –al menos en sus discursos- dar un giro a las políticas haciendo hincapié en que la ciudadanía sólo se esta en situación de ejercerla a partir de derechos políticos, civiles, sociales, económicos, a los que se sumaría el derecho a la participación activa dentro de la esfera productiva. Para que este derecho se transforme para los ciudadanos en hecho, frente a la liberalización del mercado se defiende la intervención estatal otorgándole un rol fundamental en la corrección de desigualdades”. (Rieiro, 2008)

Con respecto a esto hacemos referencia a Palma (1998) quien sostiene que “cuando no se intenta abrir oportunidades a la participación, entonces estamos enfrentados a políticas “asistencialistas”; se diagnostican sólo necesidades (no capacidades ni potencialidades) y la política asume el encargo de responder a esas carencias”. (Palma, 1998: 21) Esto será importante tenerlo en cuenta a la hora de analizar desde que lugar interviene el estado para generar la participación efectiva de los sujetos.

Palma habla de la capacidad de participar y la oportunidad de participar, haciendo referencia que no se puede pensar en la participación como una conquista de los individuos sino que hay que pensarla en términos de construcción conjunta, de esta forma “la relación entre políticas y participantes (centrada sobre los participantes) se articula en dos momentos: uno es el de la política entendida como un espacio en el que la gente ejercita y pone en común sus capacidades; otro es el de la política como aporte de recursos (materiales, técnicos, financieros...) que complementan y agregan eficacia a las acciones de los participantes”. (Palma, 1998: 28)

Aquín (2002) plantea que en América Latina las desigualdades e injusticias existentes hacen impensable el acceso de los sectores excluidos al ejercicio pleno de los Derechos Humanos. (Aquín, 2002: 66)

En esta misma línea Castel (1997) sostiene que para que los individuos puedan ejercer plenamente su ciudadanía, es necesaria la intervención del estado. El estado interviene a través de la implementación de políticas sociales.

En este sentido es importante poder visualizar desde que lugar interviene el estado, pensando en el planteo de Castel el cual refiere a que siempre se ha pensado en hacer caridad a los pobres pero nunca en hacer valer sus derechos. (Castel, 1997: 183)

La tarea de proteger los derechos humanos representa para el Estado la exigencia de proveer y mantener las condiciones necesarias para que, las personas puedan gozar realmente de todos sus derechos.

Referente esto se hace necesario retomar el planteo expuesto en el primer apartado de esta monografía el cual hace referencia a la preocupación del primer gobierno progresista por redefinir el sistema de políticas sociales en este país, tendiendo hacia una real integración social.

Los lineamientos del primer gobierno progresista en el área social se han fundamentado en la concepción política de que todos los ciudadanos uruguayos en su conjunto más allá de su condición económica, social, racial, etaria o de género deben tener las mismas oportunidades que les garanticen el disfrute pleno de una vida digna y el ejercicio pleno de su ciudadanía. Para que esto sea posible el estado debe garantizar a todos los ciudadanos una serie de protecciones básicas y de buena calidad que posibiliten la cobertura de riesgos sociales. Buscando entonces alcanzar este objetivo es que se diseñan emprendimientos como cooperativas sociales entre otros.

En este sentido este análisis pretende ir más allá de la materialización en el acceso a los derechos humanos en cuanto económicos, sociales, laborales.

Será necesario aquí analizar cuales han sido los espacios de participación que la política de cooperativas sociales fue generando y que los propios sujetos se fueron dando o no.

La ciudadanía no puede entenderse como tal sino recoge en todas sus consecuencias el derecho de los ciudadanos a formar parte de las decisiones que

los afectan de forma común. La participación en este sentido lleva a una cierta redistribución del poder.

Se plantea aquí la importancia de la participación de los individuos, para fortalecer el ejercicio de la ciudadanía, como práctica de derechos y responsabilidades. Referente a esto es que se valora como positiva la iniciativa del gobierno en cuanto al fomento de este tipo de emprendimientos, a la vez que se considera una herramienta con muchas potencialidades a la hora de generar la posibilidad de participación de los sujetos en emprendimientos colectivos. Si bien estos son más desafiantes, requieren mayores esfuerzos, tienen más exigencias, etc., pero también poseen la capacidad de generar mayores posibilidades de educación. Así es que el fomento de las cooperativas se considera apropiado ya que refuerza vínculos de solidaridad, la acción colectiva, y el apoyo mutuo. .

Sin embargo se visualizan limitaciones en cuanto a la generación de esos espacios de participación, lo cual se encuentra ceñido con lo planteado en los apartados anteriores referente al proteccionismo y paternalismo que ejerce el MIDES sobre estos emprendimientos, lo cual socava por momentos la autonomía de los mismos, así como la posibilidad de los propios sujetos de participar en forma activa en espacios de decisión, no se estaría desde este punto de vista generando la articulación necesaria entre la capacidad y las oportunidades de participación.

Es fundamental que el organismo que promociona a las cooperativas vaya en la lógica de lograr una participación activa de los sujetos en la toma de decisiones de lo contrario no se estaría caminando hacia la promoción de derechos simplemente se estaría haciendo asistencia, se plantea esto como uno de los desafíos a los cuales debe responder el estado.

Se identifica una tensión entre lo que se plantea desde el discurso y lo que en los hechos sucede. Así es que en el discurso se plantea la idea de generar instrumentos “que se constituyan en espacios de ejercicio de prácticas de democracia plural, participativa y solidaria”. (Comisión Especial sobre Marco-Cooperativo, Febrero de 2006) sin embargo las restricciones que plantea la ley coartan en gran sentido la generación de estos espacios.

En este sentido pensamos que no se estaría apuntando desde el estado a la construcción de una iniciativa social en función del desarrollo de las personas, cambiando las políticas para adecuarlas a la realidad de éstas, apuntando de esta forma a una participación funcional o pasiva.

Haciéndonos eco de las palabras de Palma diremos que las políticas aportan recursos a la organización popular que son importantes para la eficaz práctica de ésta (recursos materiales, financieros y técnicos) pero, al mismo tiempo, en la misma relación, las políticas “marcan la cancha” en sentido negativo si estos recursos no están pensados para que la gente se apropie de ellos encajonando el desarrollo de los sujetos. (Palma, 1998: 28)

Se hace necesario aquí retomar el planteo del primer gobierno del Frente Amplio el cual sostenía que cualquier política social que intente ser emancipadora, es decir que pretenda hacer de cada ser humano un protagonista de su propia vida, debe combinar dos dimensiones que se complementan: la dimensión asistencial, que hace que el Estado sea quien se dirija hacia los habitantes del país llevándoles los recursos públicos, prestaciones, bienes y servicios sociales que esos habitantes merecen por el sólo hecho de pertenecer a la República, y la dimensión promocional, es decir apoyar y estimular el desarrollo de las potencialidades y las capacidades de cada ser humano.

Pensando entonces en este planteo y mirando la realidad de las cooperativas sociales, identificamos una contradicción entre ese planteo y lo que en los hechos sucede.

En este sentido atrás queda la idea de empoderamiento que se planteaba en algún momento, la riqueza de esta herramienta a nuestro entender radica en la capacidad que deben tener estos emprendimientos para trabajar con los sujetos desde una óptica de derechos, de aprender a hacer, a resolver, a buscar.

Se requiere “(...) el desarrollo de las capacidades propias para hacer frente a necesidades recurrentes y en expansión”. (Razeto, 2006)

Este desarrollo de capacidades tenderá a la ampliación de los espacios de libertad en la medida en que se fomenten espacios de participación en la toma de decisiones, en este sentido se considera que esta muy en boga el tema de la necesidad de participación pero desconfiamos de este aliento de participación ya que los mecanismos utilizados para la promoción de la misma son a nuestro entender un tanto antagónicos.

Aquí es importante retomar la frase “enseñar a pescar”, la cual queda un tanto relegada cuando se piensa en la protección que da MIDES a este tipo de emprendimientos, la idea sería poder construir políticas que fueran en la línea de

pensar en el desarrollo de las potencialidades de los sujetos, lo cual llevaría a estos a desplegar relaciones que le permitan vincularse con el colectivo.

Desde este enfoque se entiende por desarrollo social o ciudadano el crecimiento de la acción responsable y no sólo la mejora cualitativa de algunas dimensiones de la calidad de vida de los sujetos. No se puede pensar que porque logren mejoras (las cuales son importantes, válidas y necesarias) económicas, laborales, etc., estamos generando verdaderos espacios de práctica y promoción de derechos y construyendo ciudadanía. Tendiente a este aspecto pensamos que se deben revisar estos conceptos y rediseñar los espacios de participación que se intentan promover, apuntando a la búsqueda de una participación activa en el sentido amplio del término.

No se desconocen aquí las virtudes de esta herramienta, pero si se piensa que se debe ser aún más creativo si se quieren generar espacios de participación efectiva que vayan en la óptica de empoderar a los sujetos.

La participación por tanto es una capacidad que debe ser educada, aparece muy machacado este término en el discurso político como intento de diferenciarse del estado neoliberal sin embargo a la hora de pensar en mecanismos que generen estos espacios vemos como los gobiernos siguen reproduciendo lógicas asistencialistas que distan de esta idea de generación de espacios de participación que tiendan a empoderar a los sujetos.

Se visualiza muy vinculado el enfoque de esta política social a la idea de participación funcional, dado que en los discursos se intenta promover un enfoque de ciudadano como "(...) un sujeto deseable que, fundado en la fuerza de los derechos, ejerce acción y responsabilidad en aquello que se refiere a la producción y reproducción de la convivencia social y de aquellas condiciones que posibilitan tales procesos" (Palma, 1998: 34), a pesar de ello en los hechos seguimos viendo de alguna forma a aquel ciudadano sujeto de derecho, cuyos derechos han sido garantizados por la constitución y por ende el estado debe hacerse cargo de que esto se efectivice.

Esto nos lleva a cuestionarnos el sentido que se le da a la política social, pensando que muchas veces estas políticas tienen más que ver con la necesidad de responder a una lógica de gobierno que con la generación efectiva de mecanismos de participación de los de abajo.

En este sentido se observa que a pesar de los intentos del gobierno de idear mecanismos que promuevan una real integración social, por momentos se dificulta muchísimo distanciarse de los lineamientos de los organismos internacionales, compartiendo como dice Zibechi (2010) con diferentes nombres las mismas orientaciones, tratando de contrarrestar las consecuencias del modelo neoliberal más que buscar combatir la pobreza. (Zibechi, 2010: 17- 27- 32-3438-49)

Haciéndonos eco de las palabras de Martí se podría decir que a menudo estas políticas se fundamentan en la idea de redistribuir el ingreso y democratizar la participación dentro del mercado y no en la idea de integración social.

Desde este punto de vista se sostiene que es necesario revisar los espacios de participación que generan estos emprendimientos, dotándolos de mayor autonomía, y apuntando a la construcción en conjunto de los mismos, lo cual tienda a la generación de sujetos conscientes de sus derechos y con capacidad para ejercerlos. Se cree de fundamental importancia que el movimiento cooperativo en su conjunto problematice la forma en la que estos emprendimientos se están llevando a la práctica y se vinculen con cooperativas sociales desde un lugar de compromiso mayor, dotándolos de herramientas para construir verdaderos espacios de acción colectiva.

Pensando en las virtudes de la autogestión y de los espacios de acción colectiva, será necesario revisar estos espacios generados por el estado, para que no se conviertan en espacios de reproducción de lógicas clientelares, sino que se tornen en verdaderos espacios de democracia participativa que habiliten al decir de Nora Aquín (2002) sujetos conscientes de sus derechos y responsabilidades.

“el cambio solo es posible a partir de una praxis con actitud proactiva, por lo tanto se necesitan personas proactivas y no espectadores. (Juan José Sarachu, 2009)

Consideraciones Finales

"los hombres se construyen a sí mismos
en el mismo acto por el que conforman el mundo"

(Marx Tesis sobre Feuerbach)

Culminando el presente trabajo la idea de este apartado es esbozar en algunas líneas una serie, no de conclusiones a las que se ha arribado, sino reflexiones que se desprenden del recorrido teórico y práctico que se ha realizado durante este trabajo. Fundamentando la importancia de este estudio para el campo del Trabajo Social, y para el movimiento cooperativo en el Uruguay.

La presente monografía se planteaba como objetivo general dilucidar las principales tensiones y contradicciones que presenta la política social de cooperativas sociales.

En este sentido el análisis se basó en tres ejes o dominios de la inclusión, a saber: relación binomio exclusión-inclusión; trabajo, participación; construcción de ciudadanía.

Como principales tensiones identificadas a la luz de la teoría y la experiencia práctica se reconocen varias, para poder expresarlas a modo de síntesis esta investigadora pretende agruparlas en dos grandes ejes, así por un lado se ubican aquellas tensiones las cuales desde este punto de vista responderían al concepto de inclusión social que maneja la política, en este sentido se reconoce la necesidad de revisar el concepto de inclusión que propone la política en cuestión, dado que se entiende es un concepto limitado y pobre, una política que se autodenomine de inclusión social deberá caminar hacia ésta en el sentido amplio del término, esto es generando espacios de democracia y participación activa.

Ligado a esto se identifica entonces una tensión en cuanto a lo que se plantea y busca desde el discurso político con la implementación de esta herramienta, y lo que fue sucediendo en los hechos. En este sentido se identifica a la política de cooperativas sociales como una política de inclusión social, la cual tendrá como objetivo entonces la inclusión de los sectores desfavorecidos de nuestra sociedad mediante la generación de puestos de trabajo. Por un lado se plantea aquí una tensión en lo que respecta a la población objetivo de esta política, ya que como fue analizado más arriba, no se encuentran participando, y de hecho no han entrado las



poblaciones más vulnerables, por otro lado y considerando la visión dogmática que tiene la política con respecto al problema de la inclusión social, solo se estaría abordando el problema pensando en la dimensión económica, lo cual trae aparejado como consecuencia que otros colectivos cuyas necesidades no pasan por la integración a la vida económica del país no estén logrando ser incluidos.

Por otro lado, y siguiendo en esta línea, identificamos que desde la política se está pensando en la integración social de los sujetos a partir de su incorporación al mercado de empleo, en este punto es importante no desconocer que el solo hecho de tener un empleo estable no alcanza para revertir las situaciones de exclusión. Es significativo plantearse aquí cuáles son los mecanismos de inclusión que se intentan generar desde estos emprendimientos, los cuales responden a una política de inclusión social o de empleo protegido?

Respetando entonces la división propuesta más arriba se identifica el segundo eje de tensiones el cual responde a la viabilidad y sostenibilidad de estos emprendimientos. Varias son las tensiones que identificamos dentro de este, las mismas desde este punto de vista vendrían derivadas del propio proceso de implementación, el cual se encuentra delineado en cierta forma desde las restricciones que marca la ley. En este sentido el rol protagónico que tiene el MIDES en cuanto al apoyo y orientación de estos emprendimientos, compromete desde este punto de vista, la viabilidad de los emprendimientos a la vez que pone en riesgo la autonomía de los mismos.

Se identifica al MIDES como el organismo que promueve, brinda apoyo técnico, acompaña el proceso de formación, realiza los estudios de viabilidad económica y social, a la vez que ejerce el contralor a cooperativas sociales.

Este rol protagónico es identificado como una tensión en sí, en cuanto se desconfía de las posibilidades que le brindan a los sujetos de construir de manera colectiva su espacio. Este proteccionismo puede convertirse en una especie de asistencialismo, corriendo el riesgo de generar gran dependencia con el estado por parte de los cooperativistas, así como también puede llevar a la reproducción de lógicas clientelares.

En la búsqueda de no hipotecar la viabilidad de los emprendimientos es que se ubica la importancia del acceso a crédito, mayor capacitación y la necesidad de realizar estudios de mercado.

En este sentido varias son las tensiones que se identifican con respecto a esto, dado que desde el discurso político se establece tanto la necesidad como la importancia del rol educativo del instrumento para generar espacios de crecimiento a nivel personal y colectivo. En este sentido la tensión se genera pensando en la dificultad que tiene el MIDES para responder a estas necesidades. Desde este lugar se abre el interrogante en cuanto al lugar desde donde se esta visualizando el rol educativo del emprendimiento como se piensa trascender la política de empleo protegido hacia una experiencia con un componente educativo que les permita a los sujetos dotarse de herramientas.

Desde este punto de vista se sostiene que el crecimiento en conocimientos técnicos así como el acceso a líneas de crédito para financiar los proyectos tenderán a reposicionar a los emprendimientos hacia la búsqueda de mayor competitividad y aumento de la autonomía.

Lo cual derivará en el aumento de los espacios de participación, empoderando a los sujetos en la toma de decisiones y promoviendo una participación activa en dicho proceso.

Luego de haber expuesto las tensiones identificadas a modo de síntesis y siguiendo a Susana Mallo (2010) se plantea el hecho que desde el estado:

“La principal preocupación deberá ser en concretar un proceso de re significación de los derechos humanos y ciudadanía, que no responda a la demanda de un liberalismo vacío de contenido, sino al establecimiento de límites a la creciente expulsión de hombres y mujeres que divide y polariza cada vez más a los sujetos sociales en: incluidos y excluidos, construyendo un poder ciudadano desde las bases sociales, que logre imponerse, controlar y participar activamente en la toma de decisiones políticas. Pasar de una democracia delegativa a una democracia participativa”. (Mallo, 2010: 09)

En este sentido cuando se dispone a abordar el tema de la exclusión social el gran peligro que se corre tanto en el tratamiento político como en el tratamiento cognoscitivo de las cuestiones de exclusión, de los modos en los cuales las actuales formas de organización van dejando a los sujetos fuera de todo, es la cuestión de los derechos. La exclusión, es una exclusión de derechos, no es una exclusión de adquisiciones ilegítimas, sino que es la exclusión de un conjunto de derechos que tienen que ser claros y estar absolutamente definidos para quienes pretenden conocer el tema, desde el punto de vista del abordaje científico, actuar en términos

de construcción de políticas e intervenir concretamente en procesos de situaciones de exclusión.

Las cooperativas sociales pueden ser entendidas entonces como una figura jurídica que se agrega a las estrategias diseñadas por el Frente Amplio para intentar revertir la situación de exclusión en la que se encuentran un número importante de personas en este país.

En este sentido se puede decir que sin desconocer las oportunidades que ofrece a los sujetos esta clase de emprendimientos, se sigue conformando una sociedad donde las protecciones las brinda el trabajo y la integración también, dado que esta política a sido definida de inclusión social con base en el trabajo, constituyéndose en última instancia como una política de empleo protegido.

Cooperativas sociales “por un lado promueve el trabajo autónomo pero en convenio con el estado, pero que no logra adecuar su sistema burocrático para dar cuenta con eficacia y eficiencia al problema que intenta enfrentar, de esta forma se convierte al mismo tiempo en promotor y desestimulador de estas iniciativas colectivas. Apelando en muchos casos a lógicas clientelares y reforzando los lazos de dependencia y subordinación de los ciudadanos vulnerados de sus derechos”. (Rieiro, 2008)

Siguiendo a Rieiro (2008) entonces se plantea que la construcción de viabilidad económica y social, la autogestión y la búsqueda de autonomía en el plano económico y político de estos emprendimientos asociativos, constituye un camino a construir.

La construcción de una democracia real y el fortalecimiento de un ciudadano responsable y participante han sido creciente objeto de preocupación y discusión teórica-política en la búsqueda de lograr un desarrollo con visos de justicia social, inclusión y consolidación del “bien público”. (Mallo, 2010: 08)

“¿Qué es constituirnos como ciudadanos sino la posibilidad de acrecentar nuestra acción, nuestro debate, nuestra legitimidad?”
(Arendt, 2002 en Mallo, 2010: 16)

En este sentido Aquín (2002) plantea que la participación ciudadana supone la construcción del ciudadano, a partir de esta se podrán establecer negociaciones entre estado, economía y sociedad, para generar espacios de representación,

negociación. Se identifica un desafío tanto para el MIDES (organismo promotor de cooperativas sociales) así como para los demás organismos estatales, movimiento cooperativo, y demás actores sociales el apuntar a la construcción de estos espacios de negociación, desarrollando en los sujetos las capacidades de proponer, emprender, y aprender, de esta forma se podrá concebir a estos espacios como promotores de construcción de ciudadanía en el entendido de que “ciudadanía apela a la constitución del individuo en sujeto y luego en actor social, ligando la dimensión del sujeto a la reflexividad; y la del actor al desarrollo de acciones con otros en función del cambio”. (Álvarez, 2000)

Constituyéndose en un enorme desafío para el Trabajo Social también, considerando la inscripción de la profesión en un lugar político de privilegio, el cual tiene que ver con la ejecución terminal de las políticas sociales.

El actual contexto socio-histórico que vive América Latina, en el marco de una “crisis estructural” del capitalismo, permite observar múltiples riesgos, a la vez que también abre nuevas posibilidades, en cuanto a la construcción de sujetos sociales autónomos y de una sociedad libre de dominación y explotación.

El Trabajo Social, como profesión, en el marco de las sociedades pautadas bajo la lógica del capital, tiene su especificidad en la intervención, como un hacer especializado en la división socio-técnica del trabajo, desde un rol fuertemente pautado por la intervención del aparato estatal y las clases dominantes por intermedio de políticas sociales en el enfrentamiento a la “cuestión social” y a la reproducción social, no exenta de modalidades de control y tutela, de los sectores populares. (cf. Yamamoto, 1997, en Casas, y otros, 2012). Este espacio socio-ocupacional también posibilita, aunque parcialmente, el contribuir a enfrentar los obstáculos que encuentra la población para su reproducción social, vinculando fuertemente el protagonismo de los/as involucrados/as en la satisfacción de sus necesidades colectivas.

Cuando se piensa al trabajador social como ejecutor terminal de políticas sociales, se debe comprender ese espacio como un “lugar de privilegio” (Netto, 1992), un espacio rico de actuación para la profesión en la medida que le permitirá contribuir en la concreción de políticas y programas sociales y su puesta en marcha. En este sentido se podrá producir información para la evaluación de las políticas y sus impactos; asesorar para el diseño de programas y proyectos específicos;

identificar problemas, necesidades, potencialidades de los sujetos individuales y colectivos, entre otros.

En esta línea Montaña (2012) señala que se debe buscar el fundamento de la profesión y el significado social de su práctica en las políticas sociales. Pero a su vez, se debe comprender las políticas sociales como instrumentos históricamente dotados de intervención social, particularmente bajo la responsabilidad estatal. Pensando al Estado y la sociedad civil como esferas producidas y condicionadas por la dinámica social, mediadas por las luchas de clases, por las relaciones de producción capitalistas, no como esferas autónomas. (Montaña, 2012)

En la actualidad se asiste a un escenario con diversas complejidades, de donde surgen nuevas demandas y requerimientos, lo cual exige un profesional: "informado, crítico y propositivo, que apueste al protagonismo de los sujetos sociales. Pero también un profesional preparado en el instrumental técnico-operativo, capaz de realizar acciones profesionales a los niveles de asesoramiento, planificación, negociación, investigación y acción directa estimuladoras de la participación de los usuarios en la formulación gestión y evaluación de programas y servicios sociales de calidad" (Iamamoto, 1999: 114)

Pensando en esto que plantea Iamamoto es que se considera de fundamental importancia el estudio de estos emprendimientos considerando que no solo las cooperativas sociales sino la intervención del trabajo social en el movimiento cooperativo constituye uno de los nuevos escenarios de actuación profesional del trabajo social y sobre el cual debemos generar conocimientos específicos que nos permitan aproximarnos a él, conociendo la realidad desde una perspectiva de totalidad.

El escenario actual latinoamericano invita a repensar tanto el espacio como las posibilidades que se abren al Trabajo Social, en este sentido y para seguir trabajando en base a la emancipación humana se deberán elaborar estrategias que recuperen la potencialidad de un Trabajo social crítico y transformador. Recordando que ese compromiso con la emancipación humana que aparece en el horizonte del trabajo social, es el resultado de elecciones éticas y políticas. Para ello Montaña (2012) recuerda la necesidad de politizar la práctica del trabajador social, la cual procura superar la "despolitización", apatía o actitud resignada en el accionar de los trabajadores sociales.

Explicitar las contradicciones, es tarea fundamental de una práctica profesional que asume un compromiso ético-político con los sectores más desfavorecidos.

El trabajador social se inserta en el contexto de las contradicciones de intereses entre clases y sectores sociales; el trabajador social debe explicitar los intereses contradictorios que están presentes, para que los actores en juego, en función de determinadas correlaciones de fuerza, los enfrenten y/o resuelvan.

Al trabajador social le están faltando estrategias para poder intervenir en estas nuevas condiciones, es necesario visualizar los marcos de la nueva realidad social, volver a discutir las nociones de pobreza con las que se está trabajando, multidimensionar el fenómeno de la pobreza en la actualidad. Es necesario dejar de ver asistidos-pacientes para pasar a ver sujetos completos.

Parte de la receta es la reflexión y el trabajador social debe ayudar a dilucidar el hecho de que las condiciones de vida han cambiado mucho en los últimos tiempos, y que si se aspira a modificar los mecanismos de convivencia, en una sociedad que transforma a los ciudadanos en consumidores, el desafío de las ciencias sociales es actuar en contra de ello, pelear contra esa tendencia y abrir el campo hacia una práctica participativa.

Hasta aquí hemos intentado analizar las cooperativas sociales como instrumento de una política social de inclusión. Luego de este recorrido son varios los desafíos que a nuestro entender deberá seguir enfrentado el estado tendiente a lograr una verdadera política de inclusión que tienda hacia la autonomía de los sujetos, al desarrollo de las potencialidades de los mismos, a convertirlos en verdaderos ciudadanos dotados de herramientas para salir adelante. Para ello se deberá seguir trabajando en la generación de más oportunidades para los emprendimientos desde el punto de vista educativo, crediticio, así como seguir trabajando en los mecanismos de pasaje hacia cooperativas de trabajo, trabajar en base a la expansión de convenios con el ámbito privado, lo cual le permitirá a estos emprendimientos abrir el abanico de posibilidades, y comenzar a despegarse de la tutela del estado. Se deberá trabajar en base a las condiciones de trabajo a las cuales se enfrentan estos emprendimientos, en el sentido de no seguir reproduciendo lógicas de precarización, para ello es fundamental ir en contra de la reproducción de cooperativas de servicios, y aumentar la calificación de los cooperativistas para que estos logren ofrecer lo que el mercado está necesitando.

Todo desafío implica una provocación que intenta superar un obstáculo, oponer resistencia ante algún inconveniente, en este sentido es que se habla aquí de los desafíos que se presentan a los actores involucrados con cooperativas sociales, todo desafío tiende a un cambio y eso es lo que se busca generar desde estos emprendimientos: cambio y para ello será necesario seguir afinando detalles y trabajando.

En lo que respecta al papel del movimiento cooperativo, se cree que es fundamental que este logre apropiarse de cooperativas sociales en el sentido amplio del término, que las considere como parte constituyente del movimiento y no sólo defenderlas en el discurso. Se necesita que el movimiento en su conjunto ayude al gobierno a revisar la política y acompañe en el pasaje a cooperativas de trabajo desde un lugar de mayor compromiso y defensa de los sujetos involucrados.

Las cooperativas contienen valores y principios, donde el fin principal es el Hombre, su desarrollo como persona, su calidad de vida, la relación justa y equitativa y un firme compromiso con la sociedad, aspectos que marcan significativamente la diferencia de las cooperativas con otras empresas, tendiente a esto es que se realiza el reclamo de mayor compromiso, en el entendido de “ayudar” para que cooperativas sociales avance por el camino de la autogestión, promoviendo el desarrollo económico, social y cultural del sector y su inserción en el desarrollo del país.

Si bien es verdad que ser cooperativista es una opción desafiante y que no todos están dispuestos a elegir, ésta se constituye en una opción social que promueve valores como la democracia, la solidaridad y el compromiso con las comunidades y el medio ambiente, una opción que ha demostrado viabilidad y capacidad de adaptación ante la crisis, una opción que refuerza la protección de los derechos humanos.

Desde este lugar es que se valora como positiva la promoción de estos emprendimientos en el entendido de que en un mundo gobernado por los paradigmas del lucro, el individualismo y el “sálvese quien pueda”, desde estos espacios se podrá trabajar en base a la cooperación, la participación, la justicia distributiva y la dignidad de hombres y mujeres en la construcción de una sociedad mas justa.

Es este un camino de amplios desafíos para el estado, el movimiento cooperativo y para el trabajo social, en su conjunto.

En la medida en que el cooperativismo se está constituyendo en un amplio campo de actuación para esta profesión, es que se deberá mantener un rol activo para que estos espacios se conviertan en verdaderos lugares de democracia plural y participativa y que no sea solo un anhelo del discurso político que termine intentando redistribuir el ingreso y democratizar la participación dentro del mercado y no en la idea de integración social.

Se debe apostar a la construcción desde estos espacios de un país más libre y solidario a través del fomento del trabajo autogestionado.

Para que este objetivo se transforme en realidad será necesario evitar que estos mecanismos generados por el estado no intenten sólo contrarrestar las consecuencias del modelo neoliberal más que buscar combatir la pobreza (Zibechi, 2010), de ser así correríamos el riesgo de que el sentido de las políticas de inserción fuera "(...) ocuparse de los válidos invalidados por la coyuntura". (Castel, 2006: 439)

BIBLIOGRAFÍA

- ❖ Alayón, N. (2008); "Exclusión social y asistencia" En X° Congreso Nacional de Trabajo Social "Trabajo social en un contexto de cambio: una mirada hacia nuestro quehacer profesional". Udelar, ADASU, Ucu dal, Uruguay.
- ❖ Alayón, N. (2010); "Política social y el Trabajo Social". En Texto y Contextos (Porto Alegre) V. 9, N°2
- ❖ Andrenacci, L. Repetto, F., (2006); "Universalismo, ciudadanía y estado en las políticas sociales latinoamericanas". Mimeo. INDES. Washington DC.
- ❖ Antunes, R. (2005): "Los sentidos del trabajo: Ensayos sobre la afirmación y la negación del trabajo". Ed. Herramienta, Argentina.
- ❖ Aquín, N. (Comp). (2003); "Ensayos sobre ciudadanía: reflexiones desde el trabajo social". Ed. Espacio, Argentina
- ❖ Aquín, N; Caro, R. (2009) (Org); "Políticas públicas, Derechos, y Trabajo Social en el Mercosur". Ed. Espacio, Argentina.
- ❖ AA. VV (2010); "Gestión obrera: del fragmento a la acción colectiva". Ed. Nordan-Extensión Libros, Uruguay
- ❖ Baráibar, X. (2000); "Algunos aportes para la discusión sobre la exclusión social". División Social del Instituto Nacional del Menor, Uruguay
- ❖ Baraibar, X. (2003); "Las paradojas de la focalización". En Revista Ser Social nº 12. Universidad de Brasilia, Brasil.
- ❖ Baráibar, X. (2005); "Transformaciones en los regímenes de protección social y sus impactos en el Trabajo Social". En Katálysis, vol. 8, nº 2. pp. 155-166 Universidad Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, Brasil.
- ❖ Barría Knopf, C. (Coord). (2007); "El rol de las cooperativas en un mundo globalizado" IRECUS, Quebec
- ❖ Barros, P; De los Ríos, D; Torche, F. (1996); "Lecturas sobre la exclusión social". Oficina Internacional del Trabajo.
- ❖ Bergara, M. Pereyra, A. (2005); "El proceso de diseño e implementación de políticas y las reformas en los servicios públicos". Documento nº 17/05 Departamento de Economía, FCS, Uruguay

- ❖ Bronzo, C. (2006); "Políticas locais de inclusão social, autonomia e empoderamento: reflexões exploratórias". Ponencia presentada en el 30° Encontro da ANPAD, 23 al 27 de setiembre, Salvador de Bahía, Brasil.
- ❖ Boschetti Ferreira, I. (); "Saídas para a "crise": o debate teórico em torno do programa de renda mínima francês".
- ❖ Casas, Alejandro; Machado, Gustavo; González, Laura; Burgueño, Maite;
- ❖ Brenes, Alicia. (2012) "Notas sobre Sujetos colectivos y Trabajo Social en el actual contexto latinoamericano y uruguayo" Eje temático: II Ponencia presentada en XX Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social, 24- 27 de setiembre de 2012. Córdoba, Argentina.
- ❖ Castel, R. (1997); "La metamorfosis de la cuestión social". Ed. Paidós, Argentina
- ❖ Castel, R. (2001); "Desigualdad y globalización: cinco conferencias". UBA : Manantial, Argentina
- ❖ Castel, R. (2006); "La inseguridad social ¿qué es estar protegido". Ed. Manantial, Argentina.
- ❖ Coraggio, J.L. (2000); "Es posible pensar alternativas a la política social neoliberal" En ICONOS N°9, FLACSO, Ecuador
- ❖ De Martino, M. (2001); "Políticas Sociales y familia". En Revista Fronteras n°4, p 103-114 UDELAR-FCS-DTS, Uruguay
- ❖ Fernández, M.E. (2006); "Las cooperativas: organizaciones de la economía social e instrumentos de participación ciudadana". Revista de Ciencias Sociales Vol. XII, No. 2 pp. 237 – 253 FACES - LUZ
- ❖ Fernández Soto, S; Tripiana, J. (Org) (2009); "Políticas Sociales, trabajo y trabajadores en el capitalismo actual". Ed. Espacio, Argentina.
- ❖ Filgueira, F. (1998); "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada" en Brian Roberts. ed.) Ciudadanía y Política Sociales. San José de Costa Rica: FLACSO/SSRC.
- ❖ Fleury, S. (1999); "Políticas sociales y ciudadanía" Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)
- ❖ Fleury, S. Molina, C., (2002); "Modelos de protección social". INDES. Washington DC.
- ❖ García, A. (Comp.) (2010); "Repensando la Economía Social". Departamento de Economía Política y Sistema Mundial. Ediciones del CCC, Argentina.

- ❖ GostaEsping-Andersen. (1987); “Los tres mundos del Estado de Bienestar”. Alfons el Magnánim, Valencia.
- ❖ Iamamoto, M. (1998); “O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional”. Ed Cortez, Brasil.
- ❖ Katzman, r. et al. (1999) Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay Serie Exclusión Social, Mercosur, Documentode Trabajo 107. Santiago de Chile: OIT.
- ❖ Karsz, S. (Comp). (2004); “La exclusión: bordeando sus fronteras: definiciones y matices”. Ed. Gedisa, Barcelona
- ❖ Lucas Marín, A. (1995); “La participación en el trabajo : el futuro del trabajo humano” Ed. Lumen, Argentina
- ❖ Mallo, S. (2010); “Democracia, ciudadanía y participación: nuevos sujetos sociales” Serie de ponencias del Taller PT 01/10 Grupo Interdisciplinario “Estado, Sociedad y Economía” en los siglos XX y XXI (GIESE 2021) Udelar
- ❖ MARTÍ, J.P; Camilletti, A. et al. (2005); “Cooperativas de trabajo en el Cono Sur. Matrices de surgimiento y modelos de gestión”. En: Revista UniRcoop, Vol. 3, N° 1, IRECUS. Canadá.
- ❖ Martí, J.P. (2007); “Globalización, transformaciones en el mundo del trabajo y cooperativa de trabajadores: la recuperación de empresas en Uruguay y Argentina”. En: Barría Knopf, C. (Coord). (2007); “El rol de las cooperativas en un mundo globalizado” IRECUS, Quebec p. 182-199
- ❖ Marx, K., (1977); “El método de la economía política”. “Líneas fundamentales de la crítica de la economía política”. Cap. 3. Grupo editorial Grijalbo, Barcelona.
- ❖ Max-Neef, M. (1993, primera edición 1986); “Desarrollo a escala humana”. Ed. Nordan, Uruguay
- ❖ Midaglia, C., (2006); “Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas”. En prensa Ed Clacso, Buenos Aires.
- ❖ Midaglia, C. Antía, F., (2007); “La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? Revista Uruguaya de Ciencia Política. Vol.16 no.1 Montevideo.

- ❖ MIDES (2009); "De la emergencia a la equidad. Las políticas sociales del Gobierno Nacional (2005-2009)". Uruguay Social, Consejo Nacional de Políticas Sociales, Uruguay.
- ❖ MIRZA, C. (2003): Políticas Sociales en tiempos de crisis. En: Temas de Trabajo Social, Equipo de Trabajo Social del Ciclo Básico-FCS.
- ❖ Montaña, C. (2012); "La relación teoría-práctica en el Trabajo Social: desafíos para la superación de la fragmentación positivista y post-moderna" Eje temático II: El debate sobre las teorías críticas en la formación profesional Ponencia presentada en XX Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social, 24- 27 de setiembre de 2012. Córdoba, Argentina.
- ❖ Nun, J. (2001); "Marginalidad y exclusión social" Fondo de Cultura Económica, Argentina
- ❖ Olesker, D., (2001); "Crecimiento y Exclusión: nacimiento, consolidación y crisis del nuevo modelo de acumulación capitalista en Uruguay 1968-2000". Editorial Trilce. Uruguay
- ❖ PALMA, D. (1997); "Políticas sociales y contexto histórico". En: Revista Perspectivas-notas sobre intervención y acción social No. 5, Ed. Universidad de Blas Cañas, Chile.
- ❖ Pastotini, A., (1997); "¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría "concesión-conquista". Revista Serviço Social & Sociedade n. 53. Cortez. Sao Paulo
- ❖ Pastorini, A., (1999); "Políticas sociales y servicio social en el escenario neoliberal". En: Temas de Trabajo Social, Equipo de Trabajo Social del Ciclo Básico-FCS, Mimeo
- ❖ Paugam, S. (2007); "Las formas elementales de la pobreza". Ed. Alianza, Madrid
- ❖ Razeto, L. (1996); "Economía de Solidaridad: Identidad y proyecto en una visión integradora", Programa de Economía del Trabajo (PET), Santiago de Chile.
- ❖ Rieiro, A. (2008); "Buscando nuevos canales de autonomía a través de políticas de inclusión: Las cooperativas sociales en Uruguay"
- ❖ Rierio, A; Dabezies, M.J. (2009); "Vulnerabilidad y políticas de inclusión: ¿son las cooperativas sociales un camino hacia mayores grados de autonomía?"

- ❖ Rojas Herrera, J.J. (Coord) (2007); “El paradigma cooperativo en la encrucijada del siglo XXI” IRECUS, Quebec
- ❖ Sánchez, D.(2002); “Derechos humanos y exclusión una mirada desde el trabajo social” En: Severini, S. (Coord). (2002) “Trabajo Social y mundialización: etiquetar desechables o promover inclusión”. Ed. Espacio, Argentina. 57-89
- ❖ Severini, S. (Coord). (2002); “Trabajo Social y mundialización: etiquetar desechables o promover inclusión”. Ed. Espacio, Argentina
- ❖ Schuster, F. “Fenómeno social de la exclusión”. En: Severini, S. (Coord). (2002) “Trabajo Social y mundialización: etiquetar desechables o promover inclusión”. Ed. Espacio, Argentina. 13-56
- ❖ Silver, H. (1994): “Exclusión social y solidaridad social: Tres paradigmas”, en Revista Internacional del Trabajo, V 113, nº 5–6. Oficina Internacional del Trabajo.
- ❖ Supervielle, M; Quiñones, M. (2005); “De la marginalidad a la exclusión social. Cuando el empleo desaparece. EnÁlvarez Leguizamón, S. (2005)“Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Argentina.
- ❖ Supervielle, M; Quiñones, M. (2007); “Es posible concebir políticas de inclusión alternativas? En: De Martino, M; Morás E. (Comp) “Sobre cercanías y distancias”. Ed. Cruz del Sur, Uruguay.
- ❖ Sposati, A. (); “Sobre os programas brasileiros de garantia de renda mínima”.
- ❖ Sposati, A. (2001); “A inclusao social e o Programa de Renda Mínima”.
- ❖ TentiFanfani, E. (1996); “Cuestiones de exclusión social y política, en “Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo”. Editor: Alberto Minujin. UNICEF/LOSADA, Argentina.
- ❖ Zibechi, R. (2010); “Movimientos y emancipaciones. Del desborde obrero de los '60 al ´combate a la pobreza´”. Ed. Alter Ediciones, Uruguay

Fuentes Documentales

- ❖ Ley 17. 978 Cooperativas Sociales
- ❖ Ley 18.407 Ley General de Cooperativismo
- ❖ Couriel, A., (2007); "El papel del estado en el gobierno de izquierda". Año 9, Montevideo. En [http //: www.larepublica.com.uy](http://www.larepublica.com.uy).
- ❖ Filgueira, F., (2003); "Tendencias, coyunturas y estructura: la crisis social en Uruguay". En [http//: www.henciclopedia.org.uy/autores](http://www.henciclopedia.org.uy/autores).
- ❖ "Uruguay soporto en el 2002 un año durísimo en el plano económico, social y político. 2002: el colapso del Estado". En [http//:www.elpais.com.uy/anuarios](http://www.elpais.com.uy/anuarios).
- ❖ Infomides.(2008) Ministerio de Desarrollo Social. Abril-Mayo. Montevideo.
- ❖ <http://www.mides.gub.uy>
- ❖ Midaglia, C. Nuevos movimientos sociales en Uruguay. Folleto FCS
- ❖ Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano. Unidad de Cooperativas Sociales. Primer Encuentro NacionaldeCooperativas Sociales"Construyendo Trabajo Digno.Identity y Futuro"Montevideo, 11 de julio del 2009
- ❖ Il Coloquio Internacional de la Red Universitaria Euro-latinoamericana de Estudios en Economía Social y Cooperativa (RULESCOOP): "Del diálogo a la puesta en práctica de soluciones estratégicas" Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 14 – 16 de mayo, 2007Ponencia: Las cooperativas como solución o cuando el estado se pone a formar cooperativas. Las cooperativas de trabajo en Uruguay 1976-2006 Juan Pablo Martí, Cecilia Soria y María José Dabezies
- ❖ VII Inclusión social y economía solidaria Luis Razeto Migliarowwww.economiasolidaria.net y en www.uvirtual.net
- ❖ Álvarez, Lucia.Cuadrado, Soledad.Failache, Elisa.Ríos González, Ángela (2009) Cooperativas sociales... ¿un proceso de transición?Universidad de laRepúblicaExtensión universitaria Unidad de estudios cooperativosTaller: precariedad yformas de accióncolectiva.
- ❖ Jon Bernat"Nuevas formas de precariedad laboral"en <http://www.rebellion.org/noticia>.
- ❖ López Davyt, C. (); "La inserción e integración social a través de las políticas sociales". Monografía Final de Grado. FCS, Uruguay.
- ❖ Díaz, A.B (2008); "Cooperativas Sociales", Monografía Final de Grado. FCS

Páginas Web consultadas

www.mides.gub.uy

www.cudecoop.cop

www.fcpu.coop

www.inacoop.or.uy

www.parlamento.gub.uy