

# Intervencion directa del estado y la creacion de cooperativas de trabajo:

El caso reciente de Argentina con el Programa Federal de Emergencia Habitacional.

Edith Depetris Guiguet;  
Gustavo Rossini.

**Como citar:** GUIGUET, Edith Depetris; ROSSINI, Gustavo. Intervencion directa del estado y la creacion de cooperativas de trabajo: El caso reciente de Argentina con el Programa Federal de Emergencia Habitacional. *In:* DAL RI, Neusa Maria (org.). **Trabalho associado, economia solidária e mudança social na América Latina**. Marília: Oficina Universitária, 2010. p.173-194. DOI: <https://doi.org/10.36311/2010.978-85-7983-063-1.p173-194>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin derivados 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

# Intervención directa del estado y la creación de cooperativas de trabajo: el caso reciente de Argentina con el Programa Federal de Emergencia Habitacional

Edith Depetris GUIGUET<sup>1</sup>  
Gustavo ROSSINI<sup>2</sup>

## Introducción

El alto índice de desempleo en Argentina a fines de la década del '90 y la situación caótica después de la devaluación dejó al margen de la actividad económica a una gran cantidad de población, tanto en las grandes ciudades como en las pequeñas poblaciones rurales del interior del país.

Por la Ley n. 25.561 del 2002 se declaró la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, delegándose facultades en el Poder Ejecutivo Nacional para dar respuesta a la grave situación que la motivara. Así también por Decreto N° 165/02, ratificado por el Decreto n. 565/02, se declaró la Emergencia Ocupacional Nacional y se creó el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, el cual tuvo varias prórrogas y modificaciones posteriores.

El mismo, como su nombre lo indica, estuvo destinado a jefes o jefas de hogar con hijos de hasta dieciocho años, o discapacitados de cualquier edad, o a hogares donde la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar se hallare en estado de gravidez, todos ellos

---

<sup>1</sup> Profesora e investigadora del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina.

<sup>2</sup> Profesor e Investigador del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina.

desocupados y que residieran en forma permanente en el país. Los hijos en edad escolar deberían ser alumnos regulares y cumplir con el calendario de vacunación obligatorio.

Todo beneficiario titular percibía una suma determinada mensual a cambio responsabilidades y cargas respecto del cumplimiento de actividades comunitarias o de capacitación laboral, para la cual tenían una dedicación horaria diaria no inferior a cuatro horas, ni superior a seis.

La ejecución se descentralizó con la participación de municipalidades y comunas, en cooperación con un Consejo Consultivo Municipal (CCM) en el que participaban las fuerzas vivas locales y debían velar por el cumplimiento por parte de los beneficiarios de las condiciones exigidas para la percepción del beneficio.

El Programa, con agregados y cambios en su implementación, llegó a tener casi 2 millones de beneficiarios. Pero pronto se incrementaron los reclamos de los propios participantes por mayores beneficios, y se suscitaban críticas desde diversos sectores. Una de las más fuertes se focalizó en la dependencia y clientelismo a que daba lugar, ya que como los beneficiados perdían ese status al tomar un trabajo en relación de dependencia, priorizaban el beneficio antes que la búsqueda del empleo formal. Esto llegó a generar dificultades de contratación de mano de obra en algunos casos, como el de la producción agrícola con mano de obra intensiva.<sup>3</sup>

Tampoco el funcionamiento de los CCM fue efectivo y el control sobre el manejo y la transparencia de los planes sociales fue fuertemente cuestionada, así como la alta carga presupuestaria que generaron.

En este contexto, y con la recuperación de la actividad económica, una de las respuestas fue la adopción de políticas públicas dirigidas a este grupo social para revertir la situación. Varios programas gubernamentales fueron implementados, siendo de interés para esta exposición el Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH), primera etapa. El mismo contempló la construcción de viviendas a través de la creación de cooperativas de trabajo, cuyos miembros debían ser mayoritariamente los beneficiarios de los Planes Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (PJJHD).

---

<sup>3</sup> La continuidad del beneficio con empleo formal fue luego permitido por Resol. MTEySS 406/03.

El objetivo fue resumido en las palabras del Ministro de Planificación Federal de la Nación, abril de 2005,<sup>4</sup>

El Programa tuvo por finalidad tender a solucionar la Emergencia Habitacional y Laboral, utilizando a los beneficiarios de los planes Jefes y Jefas de Hogar organizados en forma de Cooperativas de Trabajo para la construcción de viviendas a fin de generar una política que simultáneamente resuelva los problemas habitacionales, de pleno empleo y producción, permitiendo aplicar fondos que actualmente están destinados a subsidios por desempleo en la emergencia, a la generación de un proceso productivo que permita la reinserción social y laboral. De ese modo se irán abandonando paulatinamente las políticas sociales asistencialistas ya que se procurará incorporar al empleo formal a actuales beneficiarios del Programa Jefe y Jefas de Hogar o a mano de obra actualmente desocupada y no beneficiaria de dicho Programa.

La implementación del Programa fue establecida con la participación de varios organismos a nivel nacional, provincial y municipal, que mediante la firma de convenios, debían trabajar en forma coordinada. Las viviendas construídas con este sistema, en algunos casos, pasaron luego a ser asignadas a los propios trabajadores de las cooperativas, con la obligación de pago de cuotas mensuales muy bajas.

Proliferaron de esta manera, sin previa preparación de los grupos ni en aspectos técnicos del oficio de la construcción ni en la teoría ni práctica cooperativa, nuevas organizaciones en diferentes provincias argentinas. Tanto desde el ámbito académico como del mismo movimiento de cooperativas tradicionales hubo mucho pesimismo acerca de las posibilidades de éxito de las mismas. Las experiencias en esta rama de las cooperativas de trabajo han mostrado muchos fracasos en el país y el análisis de los casos exitosos aleccionan sobre necesidades y factores que deben tenerse en cuenta y cumplirse como prerequisites para su sostenibilidad. En esta circunstancia de creación por programa gubernamental, no se cumplían prácticamente ninguno. No obstante, el desarrollo exitoso de algunas de las cooperativas resultantes nos lleva a reflexionar sobre estos elementos.

En este trabajo, comenzaremos por resumir algunas de las condiciones que se consideran requisitos para el éxito de las cooperativas

<sup>4</sup> Arq. Julio De Vido, ver Informe de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación, Buenos Aires, 16 de noviembre de 2006. <http://www.obraspublicas.gov.ar/noticias.php?id=77>

de trabajo y sus dificultades. Luego, por presentarse en un ámbito internacional, y no contarse con antecedentes de artículos que expliquen en detalle el marco legal y de estas cooperativas, expondremos las características más importantes de los programas mencionados y cómo las cooperativas se insertaron como instrumentos.

Posteriormente sintetizaremos el desarrollo de las mismas en este contexto haciendo una mención a los desafíos que enfrentan para el futuro. Si bien la carencia de evaluaciones sistemáticas no permite una evaluación completa, se harán algunas reflexiones tomándose como caso la provincia de Santa Fe.

## **Objetivos**

El objetivo de este trabajo es analizar la intervención del estado en la creación de cooperativas de trabajo en Argentina, enfocándose particularmente en aquellas que surgieron con el Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH), como se dio en la provincia de Santa Fe. Se hará énfasis en las características del programa y de las cooperativas que surgieron, con una síntesis de su desarrollo, situación actual y desafíos para su viabilidad futura.

El análisis será descriptivo, para lo cual se recurrirá a documentación legal, a las estadísticas disponibles y a entrevistas con informantes calificados.

## **Cooperativas de trabajo creadas por decreto?**

Las cooperativas de trabajo pueden surgir por diversas situaciones y razones, incluyendo su promoción mediante determinadas políticas gubernamentales (TERRA, 1984; CAMILLETTI et al., 2006; NCCF, 2006). En Argentina, la mayor parte de las creadas en el pasado y que han llegado hasta nuestros días, han resultado básicamente del esfuerzo común y la ayuda mutua de los propios integrantes, sin que tuviera un rol preponderante ninguna acción estatal. De la misma forma, la mayoría de las que han desaparecido lo han hecho sin contar con el rescate ni el salvataje del estado.

Cualquiera sea el área de actividad de una cooperativa de trabajo, en una economía capitalista se acuerda en que su desarrollo se basa

primordialmente en encontrar un balance entre la empresarialidad por un lado y la comprensión y compromiso a los principios de propiedad compartida por el otro (NCCF, 2006).

Los indicadores ideales de ese balance pueden resumirse en (NCCF, 2006):

- ◆ Compromiso y comprensión de los asociados de los principios cooperativos y de propiedad de los trabajadores, teniendo las capacidades técnicas y de conocimiento que requiere la actividad.
- ◆ Provisión de un producto o servicio que tiene demanda en el mercado así como capacidad de posicionarse para cambios en operaciones, mercados y necesidades de los asociados.
- ◆ Adecuado acceso al financiamiento, incluyendo contribuciones de capital de cada asociado en la forma de trabajo, efectivo o ambos.
- ◆ Consejeros con un compromiso claro de construir una organización sólida y que trabaje para todos los miembros, mientras cuenta con un grupo gerencial de calidad, ya sea recrutando gente, o concientemente desarrollándola dentro de ella.

La concurrencia conjunta de todos estos factores es muy dificultosa, y la tasa de mortalidad de las cooperativas de trabajo es alta en todas partes del mundo. Gulati, Isaac y Klein (2002) priorizan como aspectos críticos que han conducido al fracaso de este tipo de cooperativas algunos tales como: a) la inadecuada diversificación de los trabajadores, dado que suelen formarse entre compañeros de tareas similares; b) carencias de calidad en la dirección y en el liderazgo, c) demasiado cerradas en sus propios problemas internos sin observar la disciplina del mercado; d) sistemas de compensaciones ineficientes elegidos por los asociados; e) trabajadores con objetivos heterogéneos, lo que afecta la toma de decisiones adecuadas; f) trabajadores que enfrentan barreras más altas que en otro tipo de empresas para juntar el capital necesario; g) propensión a no poner lo mejor de sí mismo como si continuaran en relación de dependencia, sin que la cooperativa provea adecuado monitoreo.

Soverna (1994) enfatiza justamente la dificultad que tienen los socios para asumir la doble condición de trabajador y empresario, así como falta de instrucción formal en temas de gestión empresarial propiamente dicha

y escasa formación en los ideales cooperativos. Ello resulta en la imposibilidad de armonizar lo individual con lo colectivo; el conflicto entre los deseos personales y el interés del grupo; la frecuente dificultad de los cooperativistas de relacionarse con los profesionales contables y legales que deben asesorarlos y capacitarlos para desarrollar la gestión empresarial; los déficits en el manejo contable y administrativo; y una inadecuada organización y distribución interna del trabajo asociada a la formación y distribución del excedente.

Superar estas dificultades internas de las organizaciones, además de los problemas externos relacionados con el mercado y otras variables, requiere tiempo, mucho esfuerzo cotidiano y una educación continua. Idealmente, la preparación debe comenzar mucho antes de la efectiva constitución de la cooperativa, y llegarse a la misma cuando el grupo logra un mínimo nivel de conocimiento y consolidación, tarea que en muchos países desarrollan las Incubadoras.

### **La situación cuando surgen como resultado de políticas estatales**

Por lo visto anteriormente, la creación de cooperativas por resoluciones gubernamentales, sin que medie previamente un proceso de aprendizaje y puesta a punto grupal, constituye un factor de alto riesgo para la sobrevivencia de las mismas. No obstante, dadas las acuciantes necesidades de grupos poblacionales, pueden ser los instrumentos adecuados y el riesgo estar justificado. Así lo entendieron los funcionarios argentinos, considerando que

[...] la conformación de las Cooperativas de Trabajo promueve un proceso de inclusión social que permite simultáneamente: • generar ingresos a cada cooperativista por el trabajo realizado. • Realizar obras -construcción de viviendas y redes de agua potable- que mejoran las condiciones de vida de la población. • Fortalecer los lazos sociales sobre la base de valores como la cultura del trabajo, la solidaridad y la familia. (INAES, 2007).

Este ha sido el caso de las cooperativas de trabajo creadas dentro del marco del Programa Federal de Emergencia Habitacional-Primera Etapa de Argentina, que aunque se previó un proceso de acompañamiento educativo, ha sido posterior a su creación.

Según el INAES (2007), teniendo en cuenta que los actores involucrados beneficiarios son los miembros de la Cooperativa y su grupo familiar y las Municipalidades, esta tarea implica como objetivo la filosofía de contención social y pertenencia y la estrategia clara de reinserción a través del trabajo y la generación de Empleo.

Pasaremos en la siguiente sección a explicar los alcances del Programa y las características de las cooperativas de interés de este artículo.

### **Programa federal de emergencia habitacional (pfeh)**

Este Programa (PFEH) tuvo como objetivo tender a solucionar la Emergencia Habitacional y Ocupacional mediante la implementación de planes de vivienda a ejecutarse a través de los municipios, con la concurrencia de la Nación y las Provincias que se adhirieran y con la participación de cooperativas de Trabajo para la Construcción constituidas a tal efecto, e integradas fundamentalmente por beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD). También contempló la participación de profesionales del rubro de la construcción.

Por Resolución 299/2003 <sup>5</sup> se creó el componente Emergencia Habitacional en el marco del PJJHD, que ya venía implementándose. Este componente incorporó como actividad de contraprestación la participación de sus beneficiarios en cooperativas de trabajo conformadas localmente para la construcción de viviendas, coordinada por los municipios en el marco del PFEH en su primera etapa. Posteriormente se extendió su alcance para la construcción “[...] de infraestructura social, educativa, de salud u obras de saneamiento, bajo la coordinación de los municipios, de organismos provinciales o de organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro que suscriban convenios a tal fin”.<sup>6</sup>

Así se estableció que los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar que se incorporasen a las cooperativas de trabajo, continuarían percibiendo la ayuda económica correspondiente durante el período de ejecución del

---

<sup>5</sup> Texto explicativo de esta sección tomando como fuente el documento de la Resolución y de los modelos de convenios respectivos. <http://www.vivienda.gov.ar/documentos/convenios/emergencia.pdf>

<sup>6</sup> Resolución MTEySS n. 594/04

proyecto previsto en el primer contrato de obra suscrito entre el municipio y la cooperativa. Con posterioridad, si se produjera el cese de actividad de la cooperativa de trabajo o el beneficiario optara por desvincularse de la misma, podría recuperar la percepción del beneficio, toda vez que continuara cumpliendo con los requisitos exigidos por el mismo.

El programa se implementó a través de convenios entre organismos nacionales y las provincias, y éstas con los municipios participantes. Por la complejidad y la cantidad de actores involucrados, haremos la descripción del programa por medio de las responsabilidades de cada uno de los organismos, según se especifica en los modelos de convenios.

### **Participación de la Nación**

El Poder Ejecutivo Nacional, a través de varios organismos, ha sido parte esencial de este Programa. En primer lugar, es el *Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios* a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, quien se compromete a otorgar a las Provincias signatarias del convenio y éstas a su vez a los Municipios participantes, un financiamiento no reintegrable estipulado destinado a la construcción de un número especificado de viviendas y a proveer los equipos, herramientas y útiles necesarios para ejecutarlas.

Además es el responsable de consensuar el Programa con los distintos actores intervinientes para su efectiva puesta en práctica, articular las acciones de los organismos participantes, determinar la elegibilidad de los proyectos para su financiamiento, auditar el desarrollo de las obras y suspender el financiamiento en el caso en que los objetivos no sean cumplidos.

Para la conformación del Componente Cooperativo, interviene el *Ministerio de Desarrollo Social*. La Secretaría de Políticas Sociales y Organismos Descentralizados, a través del *Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES)*, tiene responsabilidad por la asistencia y asesoramiento sobre el modelo de cooperativas de trabajo para la construcción, para su organización, capacitación legal, contable, impositiva y administrativa, para su inscripción en el registro de cooperativas y su posterior fiscalización. También se hace cargo de la capacitación y entrenamiento de los agentes

tutoriales locales designados por los municipios que tomen a su cargo el seguimiento y la evaluación en sus aspectos sociales.<sup>7</sup>

Por otra parte, a través de la Comisión Nacional de Tierras Fiscales *Programa ARRAIGO*, se determinarían las tierras de dominio fiscal nacional, aptas y disponibles, cuya utilización resultare factible y conveniente.

Por el Decreto 189/2004 se creó en jurisdicción de este Ministerio el Registro de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, donde podrían inscribirse personas físicas en condiciones de vulnerabilidad social que se encontraran en situación de desempleo, o que resultaren real o potenciales beneficiarios e programas sociales o de ingreso, así como personas jurídicas cuyos integrantes reunieran las condiciones citadas, como las cooperativas de trabajo. De esta forma podrían inscribirse y formalizar su situación en materia previsional y tributaria.

*El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social* intervino de varias formas. Una de ellas fue reconociendo la actividad de los asociados a las cooperativas como contraprestación del PJJHD, abonando ayuda económica. Originariamente se preveía durante un período de seis (6) meses, a contar desde la fecha de firmado el contrato para la ejecución de un proyecto del PFEH. Pero esa limitación fue un desestímulo para la incorporación de asociados, por lo que posteriormente se mantuvo la ayuda sin limitaciones de tiempo.

Otra ha sido implementando un procedimiento que garantizare la obtención de la información relevante de los beneficiarios del PJJHD que participen del PFEH, como así también la articulación entre ambos programas durante el período en el cual los socios cooperativos continúen percibiendo la ayuda económica. También tuvo a su cargo implementar un mecanismo a través del cual se operativizaran las bajas de los beneficiarios, originariamente una vez transcurrido un período de seis (6) meses, a contar de la fecha de firmado el contrato para la ejecución de un proyecto. Se buscaba evitar de esta forma que se mantenga el pago de este subsidio social a quien ha dejado de ser desocupado.

---

<sup>7</sup> Por la Resolución del INAES n. 3181, de octubre de 2005, se creó el Sistema Nacional de Capacitación, Asistencia Técnica y Monitoreo en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo y Promoción.

A través de controles cruzados, verificaba las suspensiones en el PJJHD cuando una persona comienza a percibir un adelanto de utilidades futuras por el sistema de organización laboral propuesto. El organismo ejecutor es el Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), contando con la participación de las mismas cooperativas de trabajo y con los informes del profesional a cargo de la Dirección de Obra. Recibe de los Municipios la información referente a los Jefes y Jefas de Hogar y el Programa.

También efectuaba el seguimiento de las actividades realizadas por los socios cooperativos beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados consideradas como proyecto de contraprestación y de acuerdo a las pautas de monitoreo y fiscalización previstas en el mismo.

### **Participación de las Provincias**

Los Gobiernos Provinciales participan del Programa fundamentalmente a través de los *Institutos Provinciales de Vivienda*, que tienen a su cargo varias funciones.

En primer lugar suscribiendo los convenios respectivos con los Municipios, delegando y transfiriendo a ellos la responsabilidad operativa. Luego ejerciendo el control de gestión sobre los aspectos técnicos y económicos del programa, pudiendo sugerir a los Municipios y Cooperativas los proyectos de vivienda que, a su criterio, son los prototipos más convenientes y económicos para cada región, sujetos a la elegibilidad del Programa.

Debe además administrar los recursos transferidos por la Nación para su aplicación a los proyectos en una cuenta especial, de la que no pueden debitarse cargas administrativas ni impositivas alguna. Es responsable posteriormente de realizar las rendiciones por los pagos efectivizados ante la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Participa en la adjudicación de las viviendas a partir de las propuestas de los Municipios y tiene a cargo la realización de las escrituras traslativas de dominio a favor de los beneficiarios a través de la Escribanía General de Gobierno, con hipotecas a favor del mismo Instituto, que pasan a integrar el patrimonio provincial.

Adicionalmente instrumenta el recupero de las cuotas que abonen los adjudicatarios para su reinversión en proyectos de viviendas de su jurisdicción. El programa enfatiza que es fundamental el concepto de obligatoriedad de pago de las cuotas por parte de los adjudicatarios, ya que los fondos acumulados con su recupero generan en el Instituto de la Vivienda una partida con asignación específica para Créditos Individuales que el propio Instituto ofrecerá en su Provincia.

### **Participación de los Municipios**

Los municipios son los ejecutores del Programa con funciones de suscribir el Convenio específico con el Instituto Provincial de Vivienda, y luego celebrar contratos con las Cooperativas de Trabajo participantes, según el modelo que oportunamente le entregara la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

En este esquema el municipio es responsable por elaborar el proyecto urbanístico y el proyecto de las viviendas y realizar la entrega de tierras de su propiedad y/o de terceros cedentes para la construcción. Tiene a su cargo el relleno y compactación de los terrenos, la apertura de calles, la conexión de nexos a los servicios urbanos existentes, y la tramitación y gestión de factibilidades técnicas ante las empresas prestadoras de servicios correspondientes. Además debe absorber los costos derivados de las presentaciones de los planos firmados por matriculados y sus respectivas aprobaciones ante las empresas prestatarias de luz, agua, cloaca y /o gas. Realiza la agrimensura: división de las parcelas y contrata las obras con las Cooperativas de Trabajo.

También es responsable por aprobar en régimen de excepción eximiendo al proyecto del pago de las tasas municipales por derechos de construcción, sellados y otras tasas que pudieran existir.

Como los nuevos asociados a las cooperativas no tienen usualmente ni la capacitación técnica del oficio requerido ni cooperativa para llevar adelante este tipo de entidades, el municipio también colabora en la realización de la capacitación técnica de los Jefes y Jefas de Hogar Desocupados incorporados a las Cooperativas. Cuando no tienen los equipos técnicos que lo permitan, el INAES puede suministrar de su planta

técnica el personal especializado para lograr esta reconversión laboral, trabajando en particular con los tutores asignados. Esta figura del tutor de la cooperativa, es designado por el municipio, ya sea por contrato con alguna persona que se considera capacitada a esos efectos, o de entre sus funcionarios.

Otra responsabilidad es la realización de los pagos de Anticipos y Adelantos Acotados para materiales y mano de obra a las Cooperativas, rindiendo cuentas al Instituto Provincial respectivo, el cual a su vez remite la información a la Coordinación Ejecutiva del Programa Federal de Emergencia Habitacional

Supervisa la compra de materiales y facilitar la ejecución estratégica del obrador y depósito de equipos y materiales. Designa agentes permanentes responsables del seguimiento y monitoreo de las diversas actividades que se deducen del funcionamiento legal de una cooperativa. En particular la recepción y transmisión, en tiempo y forma de la información requerida para el normal funcionamiento del Registro de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social. El Instituto Nacional de Asociativismo y de Economía Social (INAES) se hará cargo de la capacitación y entrenamiento de los mencionados agentes tutoriales.

Inscribe y selecciona a los adjudicatarios de las viviendas, informa al Ministerio de Trabajo la participación de los beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en el PFEH para que sus beneficiarios sigan percibiendo esta ayuda económica durante el periodo en que se ejecuta.

### **Contratación de Profesionales**

Varios aspectos técnicos específicos de la construcción, como la confección y aprobación de los planos municipales correspondientes a las viviendas, inclusive el plano Conforme a Obra, la Dirección de las Obras y la certificación mensual de su avance físico, se reservan para profesionales, que también deben formalizar la presentación municipal y obtener el final de obra respectivo. El certificado de avance mensual será corroborado por el área técnica municipal, elemento éste que sustentará los pagos a realizar y una copia del mismo será remitida al Instituto Provincial de la Vivienda a los efectos de permitir el control de gestión que el mismo debe llevar a cabo.

Los profesionales se relacionan a través de contratos de locación de obra con las cooperativas, debiendo las Organizaciones Profesionales que deseen participar del Programa adherir al mismo a sus matriculados. Los honorarios profesionales en esta operatoria, no podrán ser superiores al 3% del monto de la vivienda. El máximo a dirigir por cada profesional será de 6 (seis) cooperativas, ó de 24 (veinticuatro) viviendas, ya que dentro de los objetivos de este plan se encuentra la continuidad laboral tanto de las Cooperativas como de los Profesionales actuantes.

Los procedimientos se realizarán en el marco de las leyes provinciales regulatorias del ejercicio profesional, y los aportes previsionales y aranceles respectivos, se devengarán sobre el costo de obra de la vivienda, estando estos incluidos en el honorario resultante.

### **Características de las cooperativas**

La modalidad de cooperativas de trabajo de construcción establecidas dentro del Programa surgieron con la Resolución del INAES No. 2038/2003, la que tuvo vigencia hasta el 26 de setiembre de 2006. Aunque las cooperativas creadas en ese sistema continúan vigentes, no se permitieron nuevos registros a partir de entonces.<sup>8</sup>

Las cooperativas del componente del Programa Federal de Emergencia Habitacional, comúnmente conocidas como cooperativas 2038, están constituidas por un mínimo de dieciséis (16) personas, que deben cumplir con el requisito de ser titular de un subsidio de desempleo (Plan Jefes y Jefas de Hogar). En el caso especial de ser desocupados no alcanzados por el plan Jefes y Jefas de Hogar, menores de edad o mayores que excedan la edad tope del subsidio, los mismos podrán formar parte de esta operatoria dentro de un cupo del 25% del total de los miembros previstos para la Cooperativa. Dado el carácter de solidaridad institucional que reviste el plan, no podrá integrar una misma Cooperativa más de un integrante por grupo familiar.

Si bien están alcanzadas por la legislación nacional en cuanto al cumplimiento de todas las obligaciones y regulaciones que determine el INAES como autoridad de aplicación cooperativa, la Resolución n. 2038/2003 especifica para este caso, en el art. 5 que

---

<sup>8</sup> La Resolución n. 3029/2003 introduce algunos cambios en los objetivos de las cooperativas.

[...] la cooperativa tendrá por objeto asumir por su propia cuenta, valiéndose del trabajo personal de sus asociados, las actividades inherentes a la construcción de viviendas colectivas y unidades complementarias o de viviendas individuales, y de toda otra obra afín, conexas o complementarias de aquella o de infraestructura. Asimismo, en razón de la especialidad profesional o técnica de sus asociados, podrá asumir cualquier otro tipo de tareas en obras públicas o privadas.

En el art. 10 establece que

Toda persona que quiera asociarse deberá presentar una solicitud por escrito ante el Consejo de Administración comprometiéndose a cumplir las disposiciones del presente estatuto y de los reglamentos que en su consecuencia se dicten, y a suscribir como mínimo la cantidad de diez (10) cuotas sociales. Se considerará asociada desde el momento en que su ingreso resultara aprobado por el Consejo de Administración..

Las Cooperativas deben celebrar dentro de los alcances del Programa un contrato profesional con un Arquitecto, Ingeniero, Maestro Mayor de Obra o Técnico Constructor como responsable técnico de la obra. Es obligación principal del Contrato de Construcción, la terminación de la obra total consumada y perfecta por la cantidad de dinero detallada en el Anexo Modelo de Contrato. Incluye también la obligación del cumplimiento de las metas parciales previstas (certificados de obra) como avance de obra por el plan de trabajo, las cuales generan el derecho al cobro de los trabajos realizados.

La Cooperativa, como persona jurídica responsable, es depositaria de los útiles, máquinas, herramientas y equipos que en forma de subsidio se les asigne al inicio de éste.

### **Encuadre tributario y previsional**

Varias disposiciones legales<sup>9</sup> permitieron un encuadre tributario y previsional específico para los asociados y para este tipo de cooperativas siempre que estén inscriptas y matriculadas en el INAES. En primer lugar

---

<sup>9</sup> Dentro de la Ley n. 806/25.865 del régimen simplificado para pequeños contribuyentes, del decreto n. 189/04 del 13 de febrero de 2004 de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano (SPSDH) dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Resolución 1477/2004 SPSDH - Desarrollo Local y Economía Social.

se permite la inscripción como efector social <sup>10</sup> (monotributista social) de los bienes y/o servicios ofrecidos a cada uno de los asociados, siempre los ingresos brutos anuales no superen un monto determinado. Por ella se eximen durante dos años del componente impositivo del régimen de Monotributo y se otorga una disminución del cincuenta por ciento por el mismo término sobre los aportes correspondientes a la Obra Social del titular y de los Familiares Adherentes. <sup>11</sup>

La Cooperativa de Trabajo, en su carácter de Empresa Social, debe retener y tributar el Aporte pertinente por Monotributo de los integrantes de la misma, descontando la parte proporcional de este impuesto del adelanto de retorno sobre los excedentes repartibles estimados para cada miembro de la misma. La cooperativa puede solicitar su inscripción en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social cuando están compuestas en su totalidad por efectores.

De similar manera la cooperativa contratará y pagará a una Compañía de seguros por los riesgos de trabajo, descontando en forma proporcional los importes correspondientes a sus componentes del monto antes mencionado.

Las cooperativas conforme a la normativa vigente, son responsables inscriptos ante el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Como el objeto del contrato es la construcción de viviendas, en el monto contratado de la misma se encuentra incluida la cuota del 10,5 % que este tributo impone para estos casos, independientemente de la compra de materiales. La tasa que este impuesto prevé es del 21%, con lo cual es probable que las cooperativas tengan un crédito fiscal.

Como lo estableció el INAES para todas las cooperativas y mutuales, y fue reaffirmado en el Programa, los participantes deberán asistir a un curso de información y capacitación sobre el tipo de entidad que desean constituir, además de varios oficios para la construcción de viviendas.

---

<sup>10</sup> Efector Social: es una persona física en situación de vulnerabilidad social o una Cooperativa de Trabajo cuyos integrantes se encuentren en idéntica situación que reúnen las condiciones para inscribirse en el Registro de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (Decreto 189/04).

<sup>11</sup> Pagaban \$11 por mes de obra social, actualmente se ha elevado a 12,20.

### **Modalidad de Ejecución**<sup>12</sup>

La cantidad de viviendas acordadas por Convenio sería ejecutada en dos etapas (en correspondencia con las etapas de formación y de consolidación de las cooperativas) a las que corresponden una primera y una segunda contratación. Esto respondió a la necesidad de garantizar 10 meses de trabajo consecutivos para los integrantes de las cooperativas

Se estableció que cada cooperativa de trabajo ejecutara 4 viviendas, determinándose un costo máximo para cada una, dentro de lo cual se especificaron montos para la contratación de profesionales independientes, materiales y mano de obra. Con la primera contratación y por única vez, la cooperativa recibiría un subsidio no reintegrable de un monto fijo para la adquisición de equipos, herramientas y libros contables.

En la segunda contratación, por otras 4 viviendas, los beneficiarios originariamente dejaban de percibir el subsidio del plan Jefes y Jefas e ingresaban al circuito de la economía formal, pero finalmente no se suspendieron los subsidios por este concepto.

### **Centros Integradores Comunitarios**<sup>13</sup>

En forma similar al PFEH se implementó el Programa de Centros Integradores Comunitarios (CIC) con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las comunidades, el desarrollo local, la profundización de las acciones de promoción y las prevenciones socio-sanitarias, promover actividades culturales, recreativas y de educación.

En este caso las cooperativas construyen edificios que constan de dos partes, una para la atención primaria de la salud y otra para el desarrollo social del lugar, teniendo como unidad ejecutora a la Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Gestión y Relaciones con la Comunidad.

El funcionamiento de las cooperativas es similar al que se explicara anteriormente.

---

<sup>12</sup> INAES. Modalidad de ejecución programa emergencia habitacional.

<sup>13</sup> El Convenio de Centros Integradores Comunitarios fue aprobado por Resolución n. 2173/04 del Ministerio de Desarrollo Social, las Resoluciones INAES n. 2037/03 y 2038/03

## **Resultados preliminares de la experiencia en Santa Fe**

A nivel nacional, los datos disponibles dan cuenta de que han adherido al Programa 17 provincias, constituyéndose un total de 1.653 cooperativas, con 26.448 cooperativistas que se reincorporaron al ámbito laboral, con 3.186 viviendas terminadas, 5.078 viviendas en ejecución, 4.264 viviendas con convenio firmado y 358 millones de pesos de inversión total.

En el conjunto de los programas de la provincia, el 19% de los asociados son mujeres, y el 81 % hombres.<sup>14</sup> En la composición por edades, casi las dos terceras partes corresponden a jóvenes de hasta 28 años, mientras que el resto se distribuye en forma bastante similar, con la excepción de personas mayores de 60 años que constituyen solamente el 3%.

### **El proceso de constitución en la práctica**

Cuando se aprueba el componente Cooperativas de Trabajo de Construcción en el PFEH, no hubo inicialmente mayor interés entre los desocupados, siendo uno de los aspectos que provocaban el rechazo la suspensión del subsidio de PJJHD a los seis meses. La Subsecretaría de Cooperativas de la provincia asumió un rol muy activo, designando un coordinador provincial y juntamente con otros funcionarios visitando lugares en el interior para promocionar la adhesión al Programa.

Sin embargo, es el rol del Ejecutivo Municipal el que aparece como pieza clave en esta experiencia. En los lugares donde el intendente comprendió el alcance de los programas, con conocimiento de la situación ocupacional del lugar, parece haber respondido con mayor rapidez.

Si surgía el interés de alguna persona, la cuestión siguiente era la de armar un grupo de 16 desocupados que estuvieran en el Programa Jefe y Jefas de Hogar Desocupados. En la mayoría de los casos, las personas no se conocían, y en otras, cuando lo hacían, no había confianza de que fueran capaces de afrontar el desafío. A esto se debe agregar la integración de hombres y mujeres para la construcción de viviendas, en un oficio que ha estado tradicionalmente reservado para hombres. La participación de las

---

<sup>14</sup> Datos provistos por el señor Sergio Ballario Cenci, Coordinador del Programa en la Subsecretaría de la Provincia.

mujeres hacía temer un recargo de trabajo para los hombres, aunque luego todos tendrían similares derechos.

Relatan algunos miembros que fueron los primeros entusiastas los que salieron en bicicleta o en los medios que pudieran a buscar otros integrantes. En otros casos los grupos se armaban previamente con las listas de los beneficiarios de los Programas y luego eran consultados si deseaban participar.

Una vez constituida la cooperativa, comenzaban en primer lugar las tareas preparatorias para aprender algo de los varios oficios requeridos en la construcción de una vivienda. Para preparar la mezcla, transportar los materiales, levantar las paredes, realizar el reboque grueso y fino, pintura, techado, colocación de puertas y ventanas, pisos, cañería para baños, electricidad, y muchas otras.

En forma simultánea la capacitación en algunos aspectos de las cooperativas, su constitución, obligaciones y derechos de los asociados, trámites para el registro, elección de autoridades, etc. Es unánime el comentario que la gran mayoría de los desocupados no conocía nada ni tenía experiencias dentro del sistema cooperativo.

La designación por parte de la municipalidad de tutores, y el nexo que los mismos tuvieron con la Subsecretaría de Cooperativas parece haber cumplido un rol clave. También la contribución de algunos especialistas enviados por el INAES para la educación cooperativa.

La tarea administrativa y gerencial, según lo manifiestan los propios participantes, ha sido y continúa siendo en todos los casos uno de los aspectos más críticos. Los asociados reconocen sus fuertes limitaciones personales y grupales, aunque debieron asumir algunas de las tareas más simples. Como consejeros, no tenían exposición a este tipo de asociaciones.

La forma en que se asignaron mensualmente los montos correspondientes a la participación del trabajo de cada asociado ha sido determinado por cada grupo, predominando el reparto en montos iguales. Sin embargo, en algunos casos, particularmente cuando se incorporaban desocupados que ya tenían un oficio como el de albañil, electricista, plomero, etc. se hicieron diferenciaciones.

## **Una mirada global a las experiencias** <sup>15</sup>

Aunque es aún muy pronto para sacar conclusiones, se reconoce que algunas experiencias no han logrado los objetivos buscados por el programa. Aún cuando formalmente continúan funcionando, hay una continua rotación de asociados, y no se perciben posibilidades de sobrevivencia cuando se termine la sustentación económica del Programa.

En cambio se destacan (GONZÁLEZ, 2006; GÓNGORA, 2006; CENTURIÓN, 2006) algunas otras experiencias consideradas muy positivas, tomando como referencia el grado de integración de los grupos, la responsabilidad de los trabajadores de ambos géneros, la calidad de las obras realizadas y el deseo de continuidad en el futuro.

A nivel más general de las autoridades involucradas, se valoriza que los desempleados hayan vuelto a tener una salida laboral, la capacitación en un oficio y en la organización del trabajo conjunto (BALLARIO, 2007). Además, cuentan con el beneficio de una obra social, reciben antigüedad en el sistema previsional y formalmente pueden realizar contrataciones y facturación de servicios.

No obstante estos importantes logros de corto plazo, no deja de preocupar la incertidumbre de la evolución futura de las cooperativas.

Si contrastamos algunos de los aspectos que hemos visto anteriormente considerados críticos para la sustentabilidad de las cooperativas de trabajo, con la realidad actual de estas cooperativas 2038, podemos enumerar lo que serán sus desafíos más próximos.

1. Compromisos, comprensión del sistema y capacitación. Los asociados que han permanecido en las cooperativas durante este tiempo, han estado expuestos en teoría y en la práctica al significado de los principios y el sistema cooperativo, demostrando cierto compromiso y comprensión del sistema. Como todos compartían la condición de desocupados, uno de los aglutinantes fue la aspiración de un trabajo y un ingreso mayor al recibido con el subsidio, pero con la capacitación lograda y con el desarrollo de las propias habilidades individuales, en el

---

<sup>15</sup> Se resumen comentarios y opiniones de tutores e integrantes de las cooperativas del norte de Santa Fe (2006).

futuro pueden surgir objetivos diferenciados. Como las capacidades técnicas iniciales y de conocimiento eran muy pocas en estos casos, la diversificación se fue haciendo por necesidad. Ya ha habido experiencias de asociados que han salido de la cooperativa para desempeñarse en forma individual.

2. La demanda del mercado ha estado asegurada por el Programa, por lo tanto las cooperativas no han sentido hasta ahora la disciplina del mercado. El desafío para el futuro será buscar una demanda independiente, que puede ser en el sector público o privado, para posicionarse en el medio como prestadores genuinos de servicios de calidad. Unas pocas ya lo están haciendo, complementando la actividad comprometida en el Programa con actividades contratadas en forma externa.
3. El financiamiento ha sido provisto en su totalidad por el Estado, pero la independencia les requerirá contar con capital de trabajo e inversiones en equipos, más allá de los recibidos. Ese aspecto continuará siendo crítico por la imposibilidad de contribución de capital de los asociados, y las altas barreras para conseguir financiamiento de otras fuentes, como las bancarias, restricción que además es común en el país a todas las empresas medianas y pequeñas.
4. Las tareas administrativas y gerenciales se comparten entre todos, con el liderazgo natural de quienes han tenido acceso a un poco más de educación formal o experiencia de participación en alguna organización, generalmente ha sido en algún partido político. La experiencia como consejeros se va haciendo con la marcha, así como el relacionamiento con profesionales de todo tipo para asesorarlos y atenderlos, clave para el despegue cuando se concluya el apoyo estatal.

En síntesis, la sobrevivencia de estas cooperativas parece tener muchos escollos que superar en el futuro, a pesar de la plataforma de largada con que contaron.

## **Conclusiones**

La intervención directa del estado argentino con políticas de inclusión social para combatir el desempleo y contribuir a solucionar el problema

habitacional se plasmó en Programas que utilizaron a las cooperativas de trabajo de la construcción como herramientas.

Ha habido algunas experiencias consideradas exitosas hasta el momento, pero aún en éstas existe preocupación sobre su viabilidad futura. Si se toman en cuenta algunos aspectos esenciales para el funcionamiento de las mismas, se observa que la plataforma de lanzamiento que han tenido en el Programa Federal de Emergencia Habitacional ha permitido un impulso básico, útil para quienes lo han sabido aprovechar, pero lógicamente insuficiente para asegurar la proyección posterior.

Muchas condiciones necesarias para el funcionamiento independiente de las cooperativas aún no se han satisfecho, pero se vislumbran casos con potencialidad de permanencia. Asumiendo la voluntad y coherencia de los grupos en marcha, será imprescindible contar con todo el apoyo que le pueda brindar la sociedad civil y el estado. Particularmente, aquellos organismos que pueden brindar asistencia técnica y financiera, y una capacitación frecuente, pero también el propio movimiento cooperativo que ya está arraigado y organizado a nivel nacional y regional.

## Referencias

BALLARIO, S. Subsecretaría de Cooperativas Santa Fe. Secretario Coordinador. *Comunicaciones Personales*. Santa Fe, 2007.

CAMILLETTI, A. et al. Cooperativas de trabajo en el Cono Sur. Matrices de surgimiento y modelos de gestión. *Documento de Trabajo del Rectorado*. Montevideo: Universidad de la República. n. 30, pp. 22-34, 2006.

CENTURIÓN, W. La cultura del trabajo: el sistema cooperativo. SEMINARIO ACADEMICO DE PROCOAS, 2., 2006, Rosario, Argentina. *Resumen...* Rosario, Argentina, 2006.

GÓNGORA, R. La experiencia cooperativa en el Noroeste Santafesino. SEMINARIO ACADEMICO DE PROCOAS, 2., 2006, Rosario, Argentina. *Resumen...* Rosario, Argentina, 2006.

GONZÁLEZ, M. Experiencia de San Javier en Cooperativas de Trabajo de Construcción. SEMINARIO ACADEMICO DE PROCOAS, 2., 2006, Rosario, Argentina. *Resumen...* Rosario, Argentina, 2006.

GULATI, A. M.; ISAAC, T.; KLEIN, W. When a workers' cooperativew works. The case of Kerala Dinesh Beedi. *UCLA Law Review*. Working Paper 49, I, 2427, 2002

INFORME DE LA SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS DE LA NACIÓN. Buenos Aires, 16 nov. 2006. Disponible: <<http://www.obraspublicas.gov.ar/noticias.php?id=77>>

INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMÍA SOCIAL (INAES). Argentina, c2007. Disponible: <<http://www.inaes.gov.ar>> .

NORTH COUNTRY COOPERATIVE FOUNDATION (NCCF). *Workers cooperative toolbox*. A guide to cooperative employee ownership. Mineapolis, 2006.

SOVERNA, S. *Cooperativas de trabajo*. Algunos elementos para su análisis. Buenos Aires: INAES, 1994.

TERRA, J. P. *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo*. Santiago do Chile: CEPAL, 1984.