

Las políticas públicas de empleo y el fomento de las economías solidarias en América Latina.

Análisis de casos del Cono Sur

Public job policies and the advancement of solidarity economies in Latin America.
Analysis of cases for the Southern Cone

*Pablo GUERRA ARAGONE**

Resumen

Este artículo analiza el papel que han tenido las políticas de fomento y desarrollo de las economías solidarias en el marco de las políticas de empleo y trabajo surgidas y aplicadas en tres países del Cono Sur (Argentina, Brasil y Uruguay). Desde la perspectiva comparada se investiga sobre las características, las potencialidades y las limitaciones de estas políticas. También, se analiza desde una mirada crítica qué posibilidades existen de desarrollar con éxito los emprendimientos de economía popular y solidaria en el contexto de dichas intervenciones públicas.

Palabras clave: políticas de empleo, políticas sociales, economía solidaria, cooperativismo.

Abstract

This article analyzes the policies of promotion and development's roll in the context of the employ and work's policies applied in three countries of the South Cone (Argentina, Brazil and Uruguay). In compared perspectives it is investigated on the characteristics, potencialities and limitations of these policies. Also it is analyzed with critical perspective what possibilities exist successfully to develop the popular cooperatives in the context of these public interventions.

Keywords: social policies, employment policies, economy of solidarity, cooperativism.

Descriptores: 200 - Demand and Supply of Labor: General; J540 - Producer Cooperatives; Labor Managed Firms; Employee Ownership; P130 - Cooperative Enterprises.

Recibido: 8 de febrero del 2010 **Aceptado:** 2 de abril del 2010

* Doctor en Ciencias Sociales. Profesor de tiempo completo de la Universidad de la República (Montevideo, Uruguay). Investigador activo del Sistema Nacional de Investigadores en Economía Solidaria y Sociología del Trabajo. Coordinador de la Red Interdisciplinaria de Economía Social y Solidaria. Correo electrónico: profecosol@yahoo.com.

Introducción

El objetivo de las políticas de empleo y trabajo consiste no sólo en asegurar las condiciones para generar nuevas fuentes de trabajo, sino también avanzar en el sentido de un trabajo digno para todos. Es así como a los problemas tradicionales de desempleo se debe agregar —sobre todo en tiempos de incertidumbre económica— tasas altas de empleos en condiciones insuficientes, como para generar ingresos adecuados. Es necesario notar cómo desde este punto de vista, el analista se debería referir en la escala mundial no sólo a quienes se encuentran desempleados, sino además a quienes —teniendo trabajo— no pueden salir de la pobreza extrema. Según las nuevas estimaciones del Banco Mundial, 1.400 millones de trabajadores viven en dicha situación (Banco Mundial, 2008).

Desde hace ya mucho tiempo, los estados modernos fueron conscientes de una situación como la antes descrita. De hecho, surgió la necesidad de garantizarle a los ciudadanos, en general, y a los trabajadores, en particular, ciertas condiciones mínimas de seguridad en una economía que comenzaba a ensayar una organización de tipo mercantil (Polanyi, 1947); lo anterior es lo que llevó al establecimiento de lo que hoy en día se conoce como un modelo de estado de bienestar.

Es en el seno de estos estados de bienestar que con el paso del tiempo tuvo lugar la necesidad de incorporar políticas específicas para dar cuenta del fenómeno

de desempleo. Tales políticas, si bien han tenido una aplicación casi universal, no cabe duda que han sido especialmente pensadas y reflexionadas en ambientes gubernamentales y académicos del primer mundo, especialmente entre los países de la OCDE y más específicamente de la Comunidad Europea. En los países del Cono Sur latinoamericano, estas líneas comenzaron a operar con mayor fuerza a partir de la recuperación democrática; sin duda, las políticas de promoción y desarrollo de las economías solidarias, como estrategias para generar trabajo y renta, se ubican como uno de los rasgos característicos de éstas, fenómeno que se comenzó a practicar sobre todo con la asunción de gobiernos dispuestos a abandonar el paradigma de intervención neoliberal, a comienzos del presente siglo.

El trabajo humano: más allá del empleo

Si las políticas de trabajo y empleo y las políticas de promoción de las economías solidarias han tenido un cierto protagonismo en el esquema de las políticas públicas contemporáneas es debido a que ellas no sólo atacan un problema de mercado, sino que además reflejan la importancia del trabajo desde el punto de vista simbólico; el trabajo es una de las dimensiones humanas que mejor caracteriza los lazos de integración social construidos por nuestras sociedades modernas.

Por el trabajo y a través del trabajo, las personas transforman la sociedad y la naturaleza, entran en contacto con sus semejantes, se realizan traduciendo

sus energías motoras y sensoriales en un resultado que son capaces de percibir antes de verlo como fruto de un proceso complejo (Guerra, 1998, p. 11).

El trabajo tiene una significación mucho más amplia y, a la vez, más compleja, con respecto al mero concepto de empleo. En el caso del trabajo, hacemos referencia a una expresión netamente humana que involucra a todo el ser y a todos los seres: a todo el ser, pues la división clásica entre trabajo manual e intelectual no tiene ningún tipo de asidero, ya que cualquier trabajo implica una dimensión manual y también intelectual; a todos los seres, puesto que el trabajo no puede quedar limitado a las oportunidades laborales que nos ofrece el mercado en un momento determinado, sino que abarca otra pluralidad de manifestaciones (Mingione, 1993).

Ahora bien, nuestras sociedades industriales han privilegiado un tipo determinado de trabajo sobre otros. Un tipo de trabajo adquiere una forma especial, que muchos elevan como expresión hegemónica; éste es el trabajo entendido como empleo, o lo que es lo mismo, como trabajo transado en el mercado que asegure una contraprestación por parte de quien compra la fuerza de trabajo para sacarle un rédito económico. Al decir de Gorz:

Lo que nosotros llamamos *trabajo* es una invención de la modernidad. La forma en que lo conocemos, lo practicamos y lo situamos en el centro de la vida individual y social fue inventada y luego generalizada con el industrialismo. El *trabajo* en el sentido contemporáneo no se confunde

ni con las tareas, repetidas día a día, que son indispensables para el mantenimiento y la reproducción de la vida de cada uno; ni con la labor, por muy obligada que sea, que un individuo lleva a cabo para realizar un cometido del que él mismo o los suyos son los destinatarios y los beneficiarios; ni con lo que entendemos de motu propio, sin tener en cuenta nuestro tiempo y nuestro esfuerzo, con un fin que solamente tiene importancia ante nuestros propios ojos y que nadie podría realizar en lugar de nosotros (Gorz, 1995, p. 25).

De hecho, los principales aportes provenientes del mundo académico en los últimos años para hacer frente al problema del desempleo parten de la base de que el objetivo de pleno empleo, entendido en claves de puestos de trabajos asalariados en el ámbito mercantil, debe dar paso a otras orientaciones. Al decir de Jacques Robin, por ejemplo, deberíamos pensar en un pasaje del objetivo de pleno empleo, en el objetivo de “plena actividad” (Robin, 1992, p. 135).

En momentos en los cuales el mercado claramente no constituye respuesta a todos los problemas, las salidas extra mercantiles que canalicen las capacidades humanas vuelven al tapete en el escenario internacional. Como se sabe, la economía solidaria tiene un componente importante en términos de relaciones económicas extramercantiles —caso de las relaciones basadas en la reciprocidad y don—, así como en términos mercantiles distantes de los hegemónicos bajo la racionalidad capitalista —caso de las relaciones de cooperación y redistribución—.

Esta discusión comienza a ser planteada en el seno de sociedades más opulentas y tiene mucha pertinencia para

sociedades como las nuestras. Una parte de los esfuerzos por mejorar los niveles de inserción de cierta población marginada por problemas de desempleo (exclusión social) deberá venir necesariamente por instrumentos ajenos a los criterios mercantiles y, ciertamente, algunas de las políticas públicas de fomento a la economía solidaria se ubican en este rango, aunque también como se dijo antes, dichas políticas deben contribuir a un mejor posicionamiento de los emprendimientos de economía solidaria en el mercado, aunque bajo parámetros distintos con respecto a los del mercado capitalista.

Como se verá más adelante, las políticas de fomento a la economía solidaria contribuyen a fortalecer las diferentes funciones del trabajo humano —desde fuente de rentas hasta integración social— en el marco de las contemporáneas políticas públicas. Como fue señalado por Razeto, la economía solidaria se puede interpretar como una modalidad de hacer economía, basada en la solidaridad y convertida en factor económico, pero, además, en trabajo —asociativo en este caso—, convertido en principal categoría económica. Es necesario recordar que los inicios de las investigaciones latinoamericanas en economía solidaria remiten a las experiencias comunitarias de los sectores populares (Razeto, 1993). Éstas se caracterizan justamente por movilizar intensas energías solidarias y un fuerte componente de trabajo como factor económico por encima del papel que en estos emprendimientos adquieren, por ejemplo, las pequeñas cuotas

de capital. Una economía basada en el trabajo en el marco de una fuerte hegemonía capitalista en nuestros mercados determinados obliga necesariamente a la puesta en ejecución de políticas concretas para su fomento y apoyo, las cuales, sobre todo, se canalizan en la pequeña economía popular, pero también incluyen instrumentos específicos para emprendimientos de mayor porte, como los que caracterizan, por ejemplo, el fenómeno de las empresas recuperadas en la región.

El desarrollo de las políticas activas en América Latina. El caso Argentina, Brasil y Uruguay

Más allá de las diferencias notorias que existen entre los comportamientos de los mercados de trabajo en los países más desarrollados, con respecto a los países latinoamericanos, por ejemplo, en términos generales, éstos presentan menores tasas de desempleo, pero mayores tasas de subempleo, precarización e informalidad laboral, además de niveles salariales muy inferiores,¹ sorprende que la batería de políticas por implementar sean más o menos las mismas para ambos bloques, sobre todo en lo relativo a las políticas activas. Ciertamente, en el caso de las políticas pasivas, hay diferencias notorias por cuanto los seguros de desempleo, ampliamente extendidos en Europa a partir de los años cincuenta, aún siguen

¹ Victor Tokman sostiene, por ejemplo, que en América Latina no se produce el efecto “crecimiento sin empleo”, característico del panorama europeo. “Por el contrario, se registra primero contracción económica y luego una fuerte expansión del empleo en la recuperación, pero dichos empleos fueron principalmente de baja remuneración y escasa productividad” (Tokman, 1994, p. 4).

siendo inexistentes en la mayoría de los países del continente latinoamericano.

En los últimos veinte años del siglo XX, en toda la región, han sido creados y desarrollados diversos tipos de políticas y mecanismos tendientes a lograr mejores *performances* de los mercados de trabajo. Entre estas políticas y tendencias destacan:

- Una tendencia hacia la modificación de la legislación laboral, en el sentido de una mayor desregulación y flexibilidad en las siguientes áreas: negociación salarial; contrataciones y despidos; y distribución del tiempo de trabajo.
- La mayor importancia que han ido adquiriendo los servicios públicos de empleo, aunque con una notoria menor incidencia con respecto a lo que sucede en los países de la OCDE.
- Un mayor desarrollo de las políticas de formación profesional, ampliamente divulgadas en la región por organismos específicos como Cinterfor.
- Una mirada especial y específica al sector de las micro y pequeñas empresas, como una estrategia para la generación y el mantenimiento de puestos de trabajo. En esta materia, se han desarrollado diversas políticas en materia de formación, asesoría, acceso a créditos, tributación, etc.
- Programas de capacitación y empleo para sectores especialmente vulnerables, caso específico de los jóvenes, con programas financiados por organismos internacionales (Proempro, Chile Joven, Pro Joven, Plan

Empleo Joven, etc.) y ejecutados por los noveles institutos de la juventud.

- Programas de generación de empleos temporales, de amplio desarrollo en los años ochenta, como el Plan de Empleo de Emergencia (Panamá), Programa de Ocupación para Jefes de Hogar (Chile), Frentes de Trabajo (Brasil), Fondo Social de Emergencia (Bolivia), Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (Perú), entre otros.

En el campo subregional (Mercosur), los diferentes países han seguido la tendencia general a involucrar políticas en torno a los ejes señalados por OCDE (OCDE, 1991), aunque con algunas diferencias de interés. Mientras tanto, institucionalmente en el marco de la Cumbre de Presidentes realizada en Ouro Preto, en diciembre del 2005, el CMC del Mercosur aprobó la creación del Grupo de Alto Nivel (GAN) para la formulación de una estrategia Mercosur de crecimiento del empleo. Se trata de un grupo interministerial, con la participación de las organizaciones económicas y sociales que integran el FCES, que tendrá como objetivo la elaboración de la estrategia y de las bases conceptuales, metodológicas y operativas para la implementación de esa estrategia.

Esta decisión tiene como antecedentes la resolución 11/03 del GMC Conferencia Regional de Empleo;² la recomendación

² La Conferencia señala que “se constata el agravamiento del nivel de desempleo en la región, así como un deterioro en la calidad del empleo y el incremento del trabajo no registrado y del subempleo, que tienden a aumentar los desequilibrios sociales y regionales”. “Que la consolidación y profundización del proceso de integración

02/03 del CMC: carácter prioritario del empleo, y la declaración de ministros de trabajo, producida en la Conferencia Regional de Empleo que se realizó en abril del 2004 en Buenos Aires a instancias de los sindicatos en la actualidad nucleados en la CCSCS.³

A continuación, se va a repasar el estado de situación en Argentina, Brasil y Uruguay. En todos los casos, la información con respecto a las políticas activas de empleo será agrupada en los siguientes ejes:

- Marco institucional en el que operan las políticas activas de empleo.
- Eje referido a programas de orientación, información y comunicación entre ofertas y demandas, generalmente a cargo de oficinas o servicios públicos de empleo.

del Mercosur debe ser un factor de promoción y creación del empleo” (GMC, 2003).

³ La Declaración de Ministros de Trabajo del Mercosur considera “Que el desafío del Mercosur es colocar al empleo de calidad en el centro de las estrategias de desarrollo, a fin de construir instrumentos de intervención relevantes para la inclusión social”. También “que la pobreza se resuelve articulando políticas de protección social con políticas de generación de empleo, trabajo e ingresos, evitando la cristalización de una sociedad dividida entre quienes tienen trabajo y quienes son asistidos, y que es necesario promover en la región condiciones propicias para el desarrollo económico y la inversión productiva generadores de empleo y crecimiento”. Afirman que “la integración del Mercosur como un proyecto orientado a la reducción de las desigualdades sociales y a la generación de trabajo decente, en el marco de un mercado común que establezca metas socio-laborales compartidas por los países miembros”. Por último: “Que en pos de priorizar el tema del empleo en el ámbito regional resulta imprescindible el desempeño de un papel más activo por parte de los Ministerios de Trabajo, en coordinación estrecha con los Ministerios de Economía, Producción, Desarrollo, Planeamiento y similares” (Conferencia Regional de Empleo, 2005, pp. 191-193).

- Eje referido a programas de capacitación, educación y formación profesional
- Eje referido a programas que generan puestos de trabajo y empleos en los distintos sectores de la economía (público, privado y social).

Argentina

Marco institucional

Los planes y los programas son implementados fundamentalmente por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social a través de su Dirección Nacional de Promoción del Empleo que tiene a su cargo el Plan Integral para la promoción del empleo, articulando con otras esferas del Gobierno Nacional y de los gobiernos locales. En el plano de la economía solidaria, se destaca el papel del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), el cual depende del Ministerio de Desarrollo Social.

Eje 1: servicios públicos de empleo

A mediados de los años noventa se constituyó en el Ministerio de Trabajo una Red de Servicios de Empleo, cuyo objetivo es precisamente coordinar toda la acción del Estado en materia de programas de empleo.

En el marco de la Red de Servicios de Empleo, las oficinas de empleo municipales son organismos técnicos que relacionan la oferta y demanda de trabajo, por lo cual brindan información y orientación para el empleo y la capacitación, y todo ello de forma gratuita. A la vez, son una vía de información y acceso

a diversos programas sociales que ejecuta el Estado, los cuales tienden a aumentar la empleabilidad y el empleo.

Eje 2: formación profesional

Actualmente, funciona en el ministerio una Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional que tiene como propósito, en el marco de las políticas activas de empleo, diseñar y coordinar las acciones que contribuyen a la creación y consolidación del Sistema Nacional de Formación Continua, que garantice la equidad en el acceso y la permanencia a una formación de calidad de los trabajadores a lo largo de su vida. Los principales programas y planes desarrollados en esta materia son: *Consejos de formación profesional; Talleres ocupacionales; Talleres protegidos de producción; Formujer; Capacitar; Discapacidad; y Estudiar es trabajar.*

Eje 3

En este eje se encuentran los *programas públicos de generación de empleos*:

Los principales programas ejecutados en los últimos 15 años son:

- Programa trabajar: es un programa de empleo transitorio. El ministerio financia una ayuda no remunerativa de hasta 200 pesos mensuales para personas que trabajen en proyectos de 3 a 6 meses de duración y que tenga como finalidad satisfacer necesidades socialmente relevantes por medio de la construcción de obras de infraestructura social comunitaria.
- Crear trabajo: se orienta a apoyar la creación o mantenimiento de puestos

de trabajo estables en el marco de microemprendimientos familiares y comunitarios o micro y pequeñas empresas dentro de la actividad extractiva, manufacturera, agropecuarias, servicios turísticos, etc. Se otorgan subsidios de \$200 entre 3 a 6 meses.

- PEL comunitario: es un programa de ayuda no remunerativa de hasta 160 pesos mensuales para personas que trabajen en proyectos para brindar servicios de utilidad pública y social a la comunidad, y que sean llevados a cabo por organismos públicos nacionales, provinciales, municipales u ONG sin fines de lucro. Se exige que en los proyectos un mínimo del 60% sean mujeres.
- Turismo es trabajo: se dará apoyo a iniciativas de autoempleo o bien de pequeños grupos productivos para la generación de nuevos servicios turísticos. Así mismo, pueden ser para la creación de puestos de empleo estables para el turismo en crecimiento.
- Manos a la escuela: pretende dar respuesta a las demandas y necesidades prioritarias de las escuelas públicas de los niveles primarios y medios, a través del financiamiento de mano de obra y materiales para la ejecución de proyectos que beneficien a las comunidades con mayores dificultades sociales y laborales (Rabazzi, s.f).

Entre los distintos programas ejecutados desde la crisis del 2001, adquiere especial relevancia a partir de abril del 2002 el *Derecho familiar de inclusión social: programa jefes y jefas de hogar*

desocupados, popularmente conocido como “Programa jefes y jefas de hogar” (PJJH), inicialmente previsto para aplicar hasta diciembre del 2002, pero luego renovado, debido a que persistía la situación de “emergencia ocupacional nacional”.

El programa consiste en el pago de una ayuda económica (150 pesos argentinos), a fin de “garantizar el derecho familiar de inclusión social”, a partir de asegurar la concurrencia escolar de los(as) hijos(as) y el control de la salud; la incorporación de los(as) beneficiarios(as) a la educación formal o su participación en cursos de capacitación laboral y su inclusión en proyectos productivos o en servicios comunitarios (contraprestación).

El PJJH está destinado a jefes y jefas de hogar desocupados con hijos menores de 18 años (incluyendo gravidez) o hijos discapacitados. También se dirigen a mayores de 60 años de edad que no reciban beneficios previsionales. Como se puede observar, se trata de un plan inspirado en la necesidad de inclusión social, por lo que se pide una contraprestación (tarea productiva o capacitación). Este plan es obra del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, aunque se ejecuta descentralizadamente por los gobiernos provinciales y los municipios, razón por la cual se crean diversas instancias de descentralización e incluso participación, como es el caso de la figura del Consejo Consultivo, que está integrado por representantes del gobierno, sindicatos, empresarios y sociedad civil. Justamente, una crítica que se le hace al programa es que más allá de la existencia de veintidós

consejos provinciales y cientos de consejos municipales, en los hechos, han tenido mucha debilidad para operar y gestionar el programa (CENOC, 2002).⁴

Llegaron a existir 2 millones de beneficiarios que recibían el subsidio de 150 pesos por mes, totalizando gastos diez veces por encima del seguro de desempleo, algo inusual, en la medida en que el grueso de los países suelen tener en sus seguros de desempleo la política de mayor gasto social. Actualmente, la última cifra disponible (2009) ubica en algo más de 1 millón el número de beneficiarios (MTESS, 2010). El descenso en el número se explica por el traspaso de buena parte de los beneficiarios a otros programas de políticas sociales, caso del Programa Familias —instalado en el 2004— o el Seguro de Capacitación y Empleo —instalado en el 2006.

A diferencia de otros planes de empleo transitorio,⁵ el PJJH establece una novedad: la contraprestación no se establece con claridad y con anterioridad, sino que se construye ex post de la inscripción. Otras dos diferencias con respecto a planes anteriores (Pautassi, 2003) son las siguientes: a) masividad, esto es, incluye a un gran número de beneficiarios, lo que implica gastos públicos muy por encima de los habituales en estas materias; b) inclusión de la sociedad civil en el control y gestión.

Actualmente, el programa es objeto de una serie de reflexiones y críticas. Algu-

⁴ Para un análisis más conceptual ver Cels (2003).

⁵ Programas Intensivos de Trabajo, el Programa de Emergencia Laboral, el Plan Trabajar, etc.

nos sostienen que se trata de un seguro encubierto. Otros, amparados en que la inmensa mayoría de sus beneficiarios no realizan contraprestación, sostienen que se debería encausar hacia un sistema de ingreso básico garantizado a todo ciudadano como derecho, sin obligación de contraprestación. En este marco de discusión, se ha pretendido una reelaboración con base en tres líneas de acción: a) transformar el plan en un subsidio a la economía social, promoviendo microemprendimientos en el marco del plan Manos a la Obra; b) incorporar parte de los beneficiarios en los planes de obra pública; c) insertarlo en el plan de reinserción laboral y reconversión productiva.⁶

Desde el punto de vista de su impacto para superar la pobreza, merecen nuestra atención los comentarios de Pautassi: “De lo anterior cabe concluir que el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados tuvo un impacto considerable en una coyuntura de alta conflictividad social y política, permitiendo que un número importante de hogares perciba ingresos. Sin embargo, y debido al reducido monto que recibe cada hogar y a la composición de los mismos, no logra alcanzar los requisitos mínimos para superar la pobreza, ni tampoco resulta suficiente para acceder a otro tipo de prestaciones, como a prácticas de salud aranceladas o a aportes de la seguridad social” (Pautassi, 2003, p. 99).

⁶ De esta manera, se crea el Seguro de Capacitación y Empleo, creado en el 2004, con el objetivo de apoyar a los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas en la búsqueda de empleo y capacitación.

También, en este tercer eje se encuentra la *atención a la microempresa*. Se han desarrollado en los últimos años diversos programas como microempresas, emprender y emergencia laboral —empleo productivo local—. Por lo general, se utilizó como herramienta principal el microcrédito.

En cuanto a la *economía social y solidaria*, en los años noventa, se desarrollaron ciertos programas tendientes a crear cooperativas de trabajo que terminaron en el fracaso, pues cierta clase empresarial los utilizaba como mecanismos de tercerización. Sin embargo, en los últimos años, el Ministerio de Desarrollo Social ha venido desarrollando programas mejor preparados, sobre todo, a través del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).

En agosto del 2003, se lanzó desde el citado ministerio el programa más importante en la materia: Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social: Manos a la Obra. Se trata de un plan que intenta potenciar las distintas experiencias asociativas, redes de cooperación y organizaciones de promoción social y económica con un triple objetivo: generar puestos de trabajo, mejorar los ingresos por hogar, y aprovechar los recursos y capacidad institucional. En concreto, el plan: “se destina prioritariamente a personas, familias y grupos en situación de pobreza, desocupación y/o vulnerabilidad social que conformen experiencias socioproductivas”, incluyendo a quienes se benefician del PJJH (Ministerio de Desarrollo Social, 2010). Para ello, el

plan incluye apoyo en asesoramiento, capacitación o financiamiento. Pueden participar municipios u ONG en las siguientes líneas de apoyo: emprendimientos productivos y asociativos; fondos solidarios para el desarrollo; cadenas productivas; servicios a la producción.

Vale señalar que en este contexto de apoyo a los emprendimientos asociativos de sectores vulnerables, surge en el 2004 una modificación al monotributo regular (creado en 1998 por la Ley 24977), que consiste en crear la figura del monotributo social para los trabajadores de cooperativas.

Si bien desde 1998 existían diversos planes y programas, principalmente de transferencia de ingresos, como el Plan Jefes y Jefas, Programa de Autoempleo, entre otros, las organizaciones comenzaron, sobre todo a partir del 2002, a reclamar políticas generadoras de trabajo genuino, redistribución justa de la riqueza, subsidios para capital de trabajo, cambios en el marco regulatorio que permitiera consolidar el desarrollo de los emprendimientos productivos y garantizar mejores condiciones de trabajo, entre otros (Chulman, 2009, p. 43).

En el 2004, además, la Secretaría de Empleo creó el Programa Trabajo Auto-gestionado, dirigido fundamentalmente al apoyo de trabajadores de empresas recuperadas. Para contar con este apoyo, las empresas deben registrarse. En total, fueron 185 empresas y fábricas recuperadas las identificadas, ocupando a 8.500 trabajadores (Vuotto, 2007, p. 149).

Brasil

Marco institucional

En Brasil, el Ministerio de Trabajo y Empleo es el responsable las políticas de empleo desde un Sistema Público de empleo, trabajo y renta. La administración, en el ámbito nacional, es responsabilidad del Codefat (Consejo Deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador), un consejo tripartito y paritario, con representantes del gobierno, empresarios y asalariados. Las políticas de fomento a la economía solidaria dependen de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (Senaes), dependiente del Ministerio de Trabajo.

Eje 1: servicios públicos de empleo

Creado por Decreto en 1975 para dar cumplimiento a la convención número 88 de la OIT. El Sistema Nacional de Empleo (SINE) cuenta hoy con presencia en todos los estados a través de 1.300 agencias. En los años noventa, su incidencia comienza a mejorar notablemente hasta llegar a orientar casi 6 millones de personas en el 2008 y dotar de trabajo a 1'068.140 en el mismo año (SINE, 2009).

En sus inicios, el SINE promovía la intermediación de mano de obra implementando servicios y agencias de colocación en todo el país. Además, pasó a realizar una serie de tareas relacionada con su finalidad principal: organizar un sistema de informaciones sobre el mercado de trabajo, identificar a los trabajadores por medio de la Carteira de Trabalho e Previdência Social y extender subsidios al sistema educacional y de

formación profesional para la elaboración de programas.

En 1988, comenzó a operar ciertos cambios promovidos por la creación del Programa de Seguro de Paro (reforma constitucional de 1988). La Ley 7998 de 1990 creó en tal sentido el Fondo de Amparo ao Trabalhador (FAT), el cual pasó a concentrar los ingresos que antes manejaba el SINE. Desde entonces, las directrices pasan por el Ministerio de Trabajo y por el Consejo Deliberativo del FAT. De esta manera, el Programa de Seguro de Paro pasa a contemplar no solamente el pago del beneficio, sino además las tareas de intermediación, formación profesional, información sobre mercado de trabajo y apoyo al Programa de Generación de Empleo y Renta.

Eje 2: formación profesional

Se creó en 1995 el Planfor (Plan Nacional de Formación Profesional), que utilizaba, en el ámbito estadual, diversos programas de calificación elaborados por comisiones de empleo, integradas tripartitamente. Para su implementación, se contrataba a ONG, sindicatos y universidades. En materia de costos, representa la segunda política de mayor desembolso luego del seguro de desempleo.

En materia de descentralización, el Planfor tenía como pilar los denominados PEQ (Planes Estaduales de Calificación), que eran elaborados en los Estados. A su vez, los PEQ eran elaborados por las instancias estatales de los Estados, en constante interacción con las Comisiones de Empleo, estos organismos colectivos, tripartitos y paritarios (Ramos, 2003).

Eje 3: programas públicos de generación de empleos

Programas públicos de generación de empleos: en los últimos años se han ejecutado diversos programas; los más importantes han sido: Pro empleo I, Pro empleo II y Pro empleo III; aunque también existe Pro Trabajo, FAT habitación, FAT exportación, etc. Actualmente, el Ministerio de Trabajo cuenta con un Programa de Generación de Empleo, Trabajo y Renta (Proger).

El Proger es un conjunto de líneas especiales de crédito para financiar a quien quiera iniciar o invertir en el crecimiento de su negocio. En la línea crediticia, también destaca el Programa Microcrédito Productivo Orientado. Se trata de un programa dirigido a emprendedores de pequeño porte en el que se utilizan metodologías de acercamiento a las realidades de los sectores populares. Los recursos también son obtenidos del FAT.

Teniendo en cuenta ciertos sectores vulnerables en el 2004 el Ministerio de Trabajo creó el Departamento de Políticas de Trabajo y Empleo para la Juventud, que en el 2008 coordina con otras áreas de gobierno, un Plan Nacional de la Juventud que incluye el ProJovem Trabalhador, con el objetivo de capacitar jóvenes con edades entre los 18 y 29 años que ya tengan finalizada la enseñanza básica.

Aunque sin corresponder a las políticas de empleo, debemos señalar que uno de los programas más importantes para combatir la exclusión social es el Programa Bolsa Familia, un programa de transferencia de ingresos que otorga

un subsidio a cada núcleo familiar que perciba ingresos de hasta 120 reales por mes. Este programa, que forma parte de la emblemática iniciativa de Lula “hambre cero”, es ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre. Para diciembre del 2007, eran 11 millones las familias beneficiadas por el programa. A diferencia de programas similares en la región —que se ubican en las delimitaciones de las políticas de empleo—, en este programa las contraprestaciones incluyen las dimensiones de la salud y educación, pero no del trabajo.

En este eje también se encuentra la *economía social y solidaria*: Brasil es el país del Cono Sur que incluye desde más temprano, diversos instrumentos públicos para el fomento de las economías solidarias. El primer antecedente tiene lugar bajo el gobierno primero municipal y luego estadual de Porto Alegre, liderado por Olívio Dutra. Más tarde, en el 2004, el gobierno de Lula Da Silva decidió que se creara la Secretaría de Economía Solidaria, dependiente del Ministerio de Trabajo. Esta secretaría nació con el objetivo de “valorizar la cooperación y la autogestión, contribuir en el combate a la pobreza y desigualdad social y promover procesos de desarrollo justos y solidarios” (Senaes, s.f., p. 12). Su trabajo está dirigido especialmente a emprendimientos autogestionarios, ferias de emprendimientos asociativos, redes de distribución solidaria y experiencias de comercio justo. Se estima en más de 1 millón de trabajadores los que se ocupan en las diversas empresas autogestionadas.

Uruguay

Marco institucional

Las políticas de empleo corresponden al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y su Dirección Nacional de Empleo. En el 2009, se creó el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (Inefop). Por su parte, los programas de economía solidaria presentan dos grandes institucionalidades recientemente creadas: la Dirección de Economía Social, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Cooperativismo.

Eje 1: servicios públicos de empleo

La Dirección Nacional de Empleo, en conjunto con el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, y en convenio con los Gobiernos Departamentales a través de los Centros Públicos de Empleo (CEPE) organizan sus labores mediante las clásicas estrategias de orientación e intermediación laboral. Cuentan para ello con una herramienta informática de intermediación laboral denominada “Uruguay Activo”. Actualmente, funcionan veinticinco CEPES, distribuidos en todos los departamentos del país.

Eje 2: formación profesional

Entre los cometidos del Inefop, según la Ley 18406, figuran “diseñar y gestionar programas de formación profesional” tanto para desempleados como para los sectores más vulnerables del mercado de trabajo. En ese sentido, se destaca el programa de capacitación para trabajadores en seguro de desempleo,

encargado de generar cursos dirigidos a los interesados. Otros cuatro programas refieren a poblaciones específicas. El Programa Projovent —dirigido a jóvenes de entre 18 y 24 años de hogares pobres y sin inserción educativa— incluye cursos de capacitación, talleres de orientación laboral y viáticos de transporte. Mientras tanto, Proimujer es un programa de capacitación, creado en el 2001, y dirigido a mujeres desempleadas o con empleos en malas condiciones. En tercer lugar, el Procladis es un programa de capacitación dirigido a la población con discapacidad. Finalmente, el Programa de capacitación para los Trabajadores Rurales se propone mejorar la capacitación laboral de los trabajadores del sector rural.

Eje 3: programas públicos de generación de empleos

El sector de micro y pequeñas empresas dispone de dos programas específicos: por una parte, Emprende Uruguay es un programa de apoyo a la creación y fortalecimiento de micro y pequeños emprendimientos dirigido a micro y pequeñas empresas tanto formales como informales. El programa sólo funciona en cuatro departamentos. Por otra, Fomy-pes es un programa que ofrece apoyo económico a las micro y pequeñas empresas para la contratación de asistencia técnica o para participación de sus propietarios y trabajadores en actividades de capacitación, que contribuyan a mejorar la competitividad de la Mype mediante la calificación de su capital humano. En cuanto a las políticas de incentivos, la DINA E ejecuta el Programa Objetivo

Empleo. Éste brinda un incentivo a las empresas que opten por contratar trabajadoras(es) que cumplan con las siguientes características: hombres y mujeres entre 18 y 65 años; hasta segundo año de bachillerato (quinto incompleto) o su equivalente; desocupados(as) formales por un periodo no inferior a 1 año u ocupado laboralmente por periodo inferior a 90 días —durante el año de su desocupación—. El monto máximo del subsidio será el 60 u 80% respectivamente, de 2 salarios mínimos nacionales, vigente al momento de la contratación. Este subsidio se otorga con un máximo de 12 meses o de 18 meses para trabajadores mayores de 45 años.

Finalmente, destaca el programa de inversión productiva, cuyo objetivo es promover y apoyar el desarrollo de unidades productivas, en especial, aquéllas de pequeño y mediano porte, incluyendo las provenientes de la economía social y otras figuras de trabajo asociados, empresas recuperadas y en proceso de reconversión, a nivel nacional y local. Para ello se cuenta con fondos rotatorios destinados a la compra de herramientas u equipamiento para empresas con trabajadores de bajos ingresos.

Mientras tanto, el Ministerio de Desarrollo Social incorpora en el marco del Plan de Equidad un componente de *trabajo promovido* (MIDES, 2007). Éste incluye dos subprogramas: Programa Uruguay Trabaja y Programa Incentivo a la Contratación —dirigido a población desocupada y bajo la línea de pobreza—. El primero de ellos, además de ofrecer apoyo social y capacitación profesional,

incluye el desarrollo de actividades de utilidad social y el pago a los beneficiarios de un ingreso económico —30 horas semanales por un periodo de 9 meses—. La meta de este programa (2007-2009) es lograr 3.000 beneficiarios por año y un 20% de inserción laboral. El segundo subprograma es el puntapié para el programa Objetivo Empleo ya señalado antes.

Economía social y solidaria: si bien algunos de los programas anteriores se pueden considerar instrumentos para el fomento y desarrollo de las economías solidarias (sobre todo el programa de inversión productiva), lo cierto es que existen dos instituciones públicas que concentran desde muy recientemente el campo de acción en estas materias. Uno de ellos es el Instituto Nacional de Cooperativismo, creado por la Ley General de Cooperativas (Ley 18407 del 2008). Este instituto recién comienza a operar en el 2010, por lo que aún no existen programas específicos de promoción, aunque es de esperar que en el corto plazo comiencen a operar.

La otra institucionalidad es la Dirección de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social; se trata de una flamante dirección (creada en el 2010), pero que tiene a su cargo algunos programas de apoyo a emprendimientos de economía popular y solidaria que ya venían funcionando en el marco del ministerio. Es el caso de todo lo concerniente a la promoción, calificación, registro y desarrollo de las cooperativas sociales, figura jurídica pensada para posibilitar el emprendurismo cooperativo entre la

población bajo línea de pobreza (según la Ley 17978). También es el caso del Programa Emprendimientos Locales. Su finalidad es apoyar a emprendimientos que comprendan “trabajo grupal”, brindando un apoyo económico al que se llega luego de presentar un proyecto. El programa cuenta con el Fondo Binacional del Ministerio de Economía Popular de la República Bolivariana de Venezuela y de la República Oriental del Uruguay, destinado a personas que viven por debajo de la línea de pobreza.

En tercer lugar, debemos destacar el Programa Uruguay Clasifica dirigido a los clasificadores de residuos urbanos. El programa se apoya en tres líneas de acción: la inclusión del trabajo en circuitos limpios en los planes municipales de gestión de residuos y la organización de los clasificadores en cooperativas u otras formas colectivas de trabajo, y la promoción y educación ambiental a partir de la comunidad local. En el 2008, se organizaron diez cooperativas que reúnen a 300 clasificadores.

Conclusiones

En los países analizados hemos constatado una sólida institucionalidad referida a las políticas de trabajo y empleo en el marco de un proceso de fortalecimiento que comienza a finales de los años ochenta. Las baterías de políticas utilizadas son similares en todos los casos y no contemplan grandes innovaciones con respecto a lo ocurrido en los países de la OCDE. También, hemos observado la presencia en Argentina, Brasil y Uruguay de instituciones y programas específicos,

dirigidos a la promoción y desarrollo de las economías solidarias en el marco de estas políticas de trabajo y empleo. Justamente, aquí se pueden observar algunas diferencias con respecto al análisis comparado con los países de la OCDE e, incluso, diferencias notorias entre los países analizados del Cono Sur.

Es así como Argentina y Brasil presentan institucionalidades más consolidadas en la materia (Inaes y Senaes, respectivamente), como también programas específicos más rigurosos. La institucionalidad en Uruguay todavía es débil (tanto la Dirección de Economía Social como el Inacoop son instituciones creadas en el 2010) y sus programas carecen aún de una necesaria planificación estratégica que mire al sector.

Aún así, los programas de trabajo dirigidos al sector solidario de la economía muestran debilidades en todos los países analizados. La principal debilidad pasa por ser programas dirigidos a la lucha contra la pobreza, desempleo y exclusión, sin mayor conexión con respecto a planes de desarrollo económico nacional, que pudieran incidir, por ejemplo, en objetivos de más largo alcance como el crecimiento del sector, la redistribución del ingreso o mayores grados de autogestión en las empresas.

Otra debilidad recurrente es el escaso peso presupuestario de estas políticas en el contexto de las políticas de trabajo y empleo, sobre todo, en relación con las políticas más asistencialistas. Por ejemplo, Heintze, para el caso Argentino, constata que “la asistencialidad directa [...] se acentúa y la intervención innova-

dora es la que más peso pierde” (Heintze, 2007, p. 132).

En tercer lugar, muchas de las políticas ejecutadas obedecen más a las planificaciones de técnicos ajenos a la realidad del sector, que a las necesidades concretas que tienen los proyectos y emprendimientos de economía solidaria. Un error muy común consiste en lanzar “paquetes” dirigidos a los sectores vulnerables para crear emprendimientos en un lapso corto de tiempo, desatendiendo, por ejemplo, al necesario trabajo de dimensiones culturales y proyecto alternativo que supone la economía solidaria. Otro error muy común es privilegiar el instrumento del microcrédito, partiendo del presupuesto que el mayor problema de la población vulnerable es la escasa disponibilidad de capital. Antes bien, las iniciativas gubernamentales de apoyo a la economía popular y solidaria necesitan del instrumento financiero, pero también de acompañamiento, tutorías, capacitación, trabajo grupal, además de correcta regulación, políticas fiscales pertinentes con el sector, políticas de compras, por parte del Estado, etc. En algunas ocasiones, incluso, el aporte financiero por parte de las políticas públicas, sin el aporte de otros componentes, puede ser perjudicial para el grupo solidario (Cruz, 2007). Un nuevo error recurrente es que los programas suelen estar dirigidos a un subconjunto de población beneficiaria muy amplio que no necesariamente corresponde con los actores del sector solidario de la economía.

En definitiva, más allá de las políticas de trabajo y empleo dirigidas a la

economía solidaria, parece de fundamental importancia un mayor involucramiento del Estado para la promoción de un enfoque más democrático y justo de hacer economía, con el propósito de no encasillar estas políticas como meras estrategias asistencialistas dirigidas a los sectores más vulnerables.

Referencias

- Banco Mundial (2008). Comunicado de prensa N°: 2009/065/DEC., recuperado en abril del 2010 de: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUN-DIAL/NEWSSPANHISH/0,contentMDK:21882052~menuPK:51191012~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:1074568,00.html>
- Cels (2003). *Plan Jefes y Jefas, ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*, Buenos Aires: Cels.
- Chulman, V. (2009). El monotributo social. Características, alcances y problemáticas. En: P. Guerra (Comp.). *Instrumentos para el desarrollo económico y la inclusión social* (41-50). Montevideo: Kolping.
- Conferencia Regional de Empleo (2005). Declaración de los Ministros de Trabajo del Mercosur en la Conferencia Regional de Empleo. *Revista Trabajo*, 1 (1), 190-193.
- CENOC (2002) *Informe de Gestión 2002*. Buenos Aires: Consejo Nacional de Políticas Sociales. Recuperado en septiembre del 2008 de: http://www.cenoc.gov.ar/informe_final.asp
- Cruz, A. (2007). Programas de transferencia de ingreso y economía solidaria. Reflexiones a partir de una experiencia brasileña. En M. Vuotto (Comp.). *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social* (251-265). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- GMC (2003). Resolución 11/03. Recuperado en julio del 2010 de: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/resolutions/res1103s.asp>
- Gorz, A. (1995). *Metamorfosis del trabajo*. Madrid: Sistema.
- Guerra, P. (1998). *Sociología del trabajo*. Montevideo: FCU.
- Heintze, S. (2007). Políticas sociales argentinas 1999-2006. En: M. Vuotto (Comp.). *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social* (111-135). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- MIDES (2007). *Plan de Equidad*. Montevideo: Presidencia de la República. Recuperado en julio del 2010 de: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf
- Mingione, E. (1993). *Las sociedades fragmentadas*. Madrid: MTSS.
- MTESS (2010). *Boletín de estadísticas laborales*. Recuperado en julio del 2010 de: <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bel/bel-Display.asp?idSeccion=1&idSubseccion=3>
- Ministerio de Desarrollo Social (2010). Web oficial. Recuperado en julio del 2010 de: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/planes/dles/default.asp>
- OCDE (1991). *Políticas de mercado de trabajo en los noventa*. Madrid: MTSS.
- Pautassi, L. (2003). Beneficios y beneficiarias: análisis del programa Jefes y Jefas de hogar desocupados de Argentina. En: M. Valenzuela (Ed.). *Políticas de empleo para superar la pobreza*. Buenos Aires: OIT.
- Polanyi, K. (1947). *La gran transformación*. Buenos Aires: Ed. Claridad.
- PROGER (2008). *Informe Proger*. Brasil. Recuperado en julio del 2010 de: ftp://ftptdp.mte.gov.br/pub/proger/InformePROGER_2001_a_2007_Vol2PB.pdf

- Rabazzi, G. (s.f.) *Mercados de trabajo y políticas de empleo en Argentina*. Recuperado en julio del 2010 de: www.fce.unl.edu.ar/mae/newsletter/mayo-articulo.pdf
- Ramos, C. (2003). *Las políticas de empleo en Brasil*. Paper OIT. Argentina. Recuperado en septiembre del 2008 de: <http://www.observatorio.net/pdfRoot/estudios/brasil.pdf>
- Razeto, L. (1993). *De la economía popular a la economía de la solidaridad en un proyecto de desarrollo alternativo*. Santiago: PET.
- Robin, J. (1992). Hacia una sociedad de plena actividad y no de pleno empleo. *El Socialismo del Futuro*, 6, 135-144.
- Senaes (s.f.). *Economía Solidária, outra economia acontece*, folleto institucional, Brasilia.
- SINE (2009). *Relatorio Anual 2008*. Brasil. Recuperado en julio del 2010 de: <http://www.mte.gov.br/sine/relatorios.asp>.
- Tokman, V. (1994). *Generación de empleo en un nuevo contexto estructural*. Santiago: OIT, Serie Documentos de Trabajo Nro. 1.
- Vuotto, M. (2007). El cooperativismo de trabajo y la promoción del empleo. En: M. Vuotto (Comp.). *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social* (137-161). Buenos Aires: Prometeo Libros.