

LIMITACIONES DE LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES PARA EL ACCESO A LICITACIONES DE OBRA PÚBLICA

MARÍA FLORENCIA BENEDETICH

Lic. en Administración. Profesora Titular Interina "Administración I". Carrera Licenciatura en Administración. Facultad de Ciencias Empresariales. Sede Central.

MARÍA LUDMILA VARGAS VIOLA

Lic. en Economía. Especialista en Administración Financiera y Control de las Organizaciones Públicas. Profesora Adjunta "Economía I" y "Microeconomía". Carrera Contador Público. Facultad de Ciencias Empresariales. Sede Goya. Contadora Pública. Profesora Asociada "Contabilidad I". Carrera Contador Público. Facultad de Ciencias Empresariales. Sede Goya.

VICTOR HUGO ARRIOLA

Contador Público. Profesor Asociado "Teoría de la Administración" y "Contabilidad Gerencial". Carrera Contador Público. Facultad de Ciencias Empresariales. Sede Goya. E-mail: arriolavictor_goy@ucp.edu.ar

CECILIA ZOLOAGA



PALABRAS CLAVES

- Economía social y solidaria.
- Cooperativas de trabajo.
- Licitaciones de obra pública.

INTRODUCCIÓN

El presente estudio fue presentado en el "Foro de debate de Anteproyecto de Ley de Economía Social y Solidaria", realizado en la Universidad de la Cuenca del Plata, Sede Central, el 22 de Mayo de 2015.

Expone la problemática que enfrentan las cooperativas de trabajo de la Provincia de Corrientes para acceder a licitaciones de obras públicas.

La investigación utilizó el método de casos, focalizando nuestras observaciones en las cooperativas de trabajo que hoy se encuentran agrupadas en la Federación de Cooperativas de Trabajo Unidas de Corrientes Ltda. (FECOOTRAUN), con sede en la localidad de Goya. Observamos que el acceso a la obra pública de cierta envergadura aún no es alcanzable para estas cooperativas, las que tienen en la escala municipal su máxima expansión o alcance.

Esta situación nos llevó a preguntarnos cuáles serían las limitantes para que efectivamente las cooperativas pudieran acceder a licitaciones de obras públicas de cierta escala, que demandaran gran cantidad de trabajo y con plazos más extensos, y por tanto, mayores beneficios para los asociados.

Por ello, analizando el punto VIII del anteproyecto que menciona a la construcción y obra pública, decidimos encuadrar las inquietudes referidas a tales limitaciones, en un contexto de Cooperativas que han continuado su funcionamiento de la mano de planes de inclusión, pero que no han podido evolucionar hacia trabajos de mayor intensidad técnica y organizativa con el Estado.

Abordamos este tema con la convicción que desde la Universidad es posible colaborar con el sector de la economía social y solidaria,

a través de intercambios mutuos de reflexión sobre las problemáticas propias de las cooperativas y sus asociados; de formación en valores y de capacitación en técnicas que repercutan en mayor eficiencia en los procesos internos de las organizaciones, en la búsqueda de mejorar la calidad de vida para los asociados, sus familias y las comunidades en que están insertas.

DESARROLLO

Las Cooperativas de Trabajo. Conformación inicial. Programa Federal de Emergencia Habitacional.

Las cooperativas de trabajo, objeto de nuestro estudio, tienen ya más de una década de experiencia solidaria. Nacen alrededor del año 2005 como entidades asociativas, pero su historia comienza antes, en 2004, ante la convocatoria del Municipio para conformar cooperativas que pudieran realizar trabajos en el entorno local, en relación a los requerimientos del mismo. Durante el año 2004 (antes de matricularse en el INAES), construyeron el Centro Integrador Comunitario (CIC) Norte, en la ciudad de Goya. Dado que las cooperativas estaban formadas tanto por hombres como por mujeres, las tareas supusieron un alto grado de solidaridad entre ellos para el logro de los objetivos, pues las mujeres (mamás solteras, separadas) no tenían experiencia en el ámbito de la construcción.

Es recién en 2006, en el marco del Programa Federal de Emergencia Habitacional II (PFEH-II; puesto en vigencia el 01 de Enero de 2006), cuando comenzaron el camino hacia su desarrollo y consolidación. Este programa, ejecutado en conjunto por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Secretaría de Obras Públicas) del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; el Instituto de Vivienda de Corrientes y la Municipalidad de Goya, tenía como objetivo general mejorar la situación habitacional y ocupacional mediante la implementación de planes de vivienda a ejecutarse a través de cooperativas de trabajo. Como objetivos específicos estaban

los de generar la inclusión social de desocupados y beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) y de la población en emergencia habitacional y laboral, instalar el trabajo a través de la empresa social auto gestionada, contribuir al desarrollo y mejoramiento de las condiciones de hábitat, vivienda e infraestructura básica de los hogares con ingresos por debajo del nivel de indigencia y grupos vulnerables en situación de emergencia o marginalidad y, por último, movilizar los mercados locales, priorizando la compra de materiales para la construcción en la zona, atendiendo al desarrollo local. La cobertura del programa era nacional y se instrumentaba mediante la firma de un convenio marco de adhesión entre los actores mencionados.

Los destinatarios de este programa eran personas físicas que no contaran con vivienda propia, estuvieran desocupados, que fuesen beneficiarios del PJJHD y se encontrasen en situación de NBI. Para operar con el PFEH-II, las cooperativas de trabajo cumplieron el siguiente requisito: 16 socios, 8 beneficiarios de PJJHD y 8 desocupados. Además, la conformación en relación a las capacidades operativas debía ser la siguiente: 2 oficiales albañiles, 4 medio oficiales y 10 ayudantes.

Tanto la forma jurídica y organizativa, como el criterio de distribución de excedentes eran establecidos por el PFEH-II. Las cooperativas, contratadas por la Municipalidad, administraban los fondos que les eran depositados en una cuenta bancaria especial y debían, a su vez, contratar un arquitecto, ingeniero o maestro mayor de obras y un contador público, ambos matriculados.

El producto final de las cooperativas era la vivienda (2 dormitorios, baño y cocina comedor, servicios e infraestructura completa).

Hacia mediados 2007, habían finalizado las obras del convenio respectivo. Aunque la Municipalidad había firmado un nuevo convenio para la construcción de otras 48 viviendas, el mismo nunca llegó a materializarse por falta de presupuesto, según información de los organismos nacionales. El PFEH-II tuvo vigencia hasta fines de 2008. La coyuntura colocó a las cooperativas en serias dificultades de

supervivencia, ya que solo obtuvieron contratos menores, que permitieron la subsistencia de sus integrantes.

En esta etapa de transición se destaca el fuerte liderazgo de la Presidenta de una de las Cooperativas, la Sra. Isabel Nicolás, artífice principal no solo de la permanencia de las instituciones, sino además promotora de la constitución de la Federación.

PROGRAMA INGRESO SOCIAL CON TRABAJO "ARGENTINA TRABAJA"

Estas cooperativas actualmente desarrollan actividades vinculadas al Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja", programa nacional creado por Resolución 3182 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en 2009.

Según la normativa, el programa tiene como propósito crear oportunidades de inclusión y mejorar la calidad de vida de las familias y los barrios más vulnerables, a través de la formación de cooperativas de trabajo para la realización y/o mantenimiento de obras de infraestructura local y/o saneamiento.

Su objetivo general es la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, generando nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundada en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores.

El Programa está destinado a personas sin ingresos formales en el grupo familiar, ni prestaciones, ni jubilaciones o pensiones nacionales, ni otro plan social, a excepción del programa de seguridad alimentaria.

Las prestaciones que brinda son: una jornada laboral, un ingreso y acceso a capacitaciones.

La jornada laboral es de cuarenta (40) horas semanales, dentro de las cuales cinco (5) están reservadas para las capacitaciones. Se trabaja dentro del marco de cooperativas armadas en conjunto con

el INAES. Las cooperativas están compuestas por sesenta (60) integrantes y cuatro (4) capataces que se ocupan de la organización y la supervisión de las actividades. En algunos casos y bajo convenio, se incorpora también a un orientador social y a un profesional (arquitecto, ingeniero o maestro mayor de obra).

Para iniciar lo proyectado se firma un Convenio Marco, entre el Gobierno Nacional –a través del Ministerio de Desarrollo Social- y los entes ejecutores; y luego uno específico, entre las mismas partes, en el que se detallan las obras a realizar. Estas obras son de mediana y baja complejidad, a través de las cuales se busca el impacto directo en los barrios postergados. En todos los casos, se trata de obras que procuran mejorar las condiciones sociales y la calidad de vida de los vecinos y vecinas de los barrios. Las tareas incluyen, entre otras: saneamiento (redes de cloacas y agua); infraestructura urbana (veredas, pavimento, cordón, cuneta, obras de acceso para personas con discapacidad, iluminación y desagües pluviales); mejoramiento de espacios verdes (plazas y parques, limpieza de las márgenes de ríos y arroyos, tratamiento de residuos sólidos y urbanos); infraestructura comunitaria (mantenimiento y construcción de obras locales, escuelas, centros administrativos, comedores escolares, centros de salud sociales, clubes e iglesias); viviendas (mejoramiento habitacional). Se proveen elementos de seguridad: cascos, calzado y ropa de trabajo. Asimismo, la cooperativa contrata un seguro de vida personal y ante terceros.

El ingreso de los cooperativistas es calculado por módulos productivos de cuarenta horas semanales: el 70% de su costo se destina al ingreso de los cooperativistas, mientras que el 30% restante se consigna a gastos administrativos y materiales, herramientas e insumos para la ejecución de las obras.

LIMITACIONES PARA ACCEDER A LA OBRA PÚBLICA DE MAYOR ESCALA

307

Consideramos que existen ciertas limitaciones para que las cooperativas de trabajo conformadas actualmente, accedan en igualdad de condiciones a las licitaciones de obras públicas de mayor envergadura.

Podríamos mencionar la propia Ley 3079/72 de Obras Públicas de la Provincia de Corrientes, la que en su artículo 11° establece que “la inscripción y habilitación de personas o empresas que intervengan en obras públicas se efectuará por medio de un Registro de Constructores y Proveedores”, para lo que se tendrán en cuenta principalmente aspectos tales como capacidad técnica, económica, financiera y de ejecución.

La misma ley, en su artículo 13°, establece que las ofertas en las licitaciones deben afianzarse en una suma equivalente al 1% del importe del presupuesto oficial. Además, en el artículo 22°, establece la obligatoriedad del adjudicatario de constituir garantía equivalente al 5% del monto del contrato.

Por otro lado, el INVICO establece requisitos para inscribirse en el Registro de Constructores (para obras mayores), entre los que pueden mencionarse la obligatoriedad de estar inscripto en AFIP, DGR, Registro de Proveedores de la Provincia de Corrientes, y Registro Público de Comercio, entre otros.

En definitiva, nos preguntamos si el cuerpo legal dificultaría el acceso de las cooperativas de trabajo a la obra pública de cierta escala. Evidentemente, no está explicitado en las normativas, pero sería útil investigar si opera de hecho como limitante.

LIMITACIONES PROPIAS DE LAS COOPERATIVAS

Observamos la necesidad de fortalecer procesos de producción (aspectos técnicos) con el objetivo de que las cooperativas en un futuro puedan no solo ejecutar obras, sino también planificarlas, diseñarlas, proponerlas como alternativas en una licitación, por ejemplo. Creemos que esto es posible en el corto y mediano plazo, no solo con

el acompañamiento de las instituciones y organismos que vienen asistiendo en capacitación a las cooperativas (Ministerio de Trabajo, Ministerio de Desarrollo Social, UOCRA, Universidad Nacionales y centros educativos, etc.), sino también con el establecimiento formal (legal) de entramados locales, provinciales y nacionales de capacitación, sin discriminar a las universidades privadas y aprovechando programas de investigación aplicada que son financiados por el gobierno nacional u organismos nacionales o internacionales de investigación.

Además consideramos necesario fortalecer las estructuras organizacionales de las cooperativas, que permitan una planificación estratégica a mediano y largo plazo, condición para que puedan acceder a obras públicas de mayor escala. Al igual que en el punto anterior, la capacitación es necesaria para poder profesionalizar el trabajo que realizan y lograr un verdadero camino de autonomía y autogestión que requiere compromiso de quienes las conforman y del Estado, a fin de lograr crecimiento sostenido e inserción en el mercado de la construcción como una entidad de igual o mejor competencia que las empresas privadas.

De manera complementaria, la falta de financiamiento de las cooperativas fuera de la órbita del Programa limita considerablemente la posibilidad de enfrentar obras públicas mayores a las que actualmente están desarrollando. Requieren acceder a créditos a tasas subsidiadas y con periodos de gracia, así como facilidades para la adquisición de maquinarias.

Finalmente, nos permitimos realizar una observación sobre el propio Programa. Si bien entendemos que el mismo está destinado claramente a la construcción en barrios vulnerables y a la generación de trabajo para ciudadanos en situación socioeconómica de subsistencia, al establecer que las obras a ser realizadas son "de mediana y baja complejidad, a través de las cuales se busca el impacto directo en los barrios postergados", limitaría la posibilidad de las cooperativas para desempeñarse en otra escala. Consideramos que es necesario que el mismo Programa, u otros, permitan la realización de obras de

mayor complejidad por parte de las cooperativas, previendo las etapas necesarias para que esto pueda ser afrontado: financiamiento, capacitación, acompañamiento técnico y profesional.

CONCLUSIONES

Fortalezas de las cooperativas de trabajo:

Experiencia en el rubro a escala municipal, en obras de baja intensidad técnica.

Desarrollo de espíritu asociativo. Entramado social consolidado y solidario.

Necesidad de fortalecer:

Procesos técnicos y estructuras internas: se propone fortalecer la vinculación con universidades e instituciones de formación, de forma de asegurar capacitaciones continuas que propendan a la mejora constante de dichos procesos a través de las actualizaciones necesarias para el crecimiento hacia cooperativas fortalecidas en experiencia y en profesionalismo.

Capital de trabajo: se podrían establecer líneas de financiamiento a tasas subsidiadas por un plazo determinado, que tengan una flexibilidad acorde a las condiciones por las que transitan estas organizaciones, y que realmente les permitan capitalizarse.

Acceso factible a las licitaciones de obras públicas de cierta escala: a través de un porcentaje de obras a ser desarrolladas por las cooperativas, establecidas por las autoridades competentes.