



UNIVERSIDAD DEL SALVADOR

Facultad de Ciencias Sociales

Escuela de Ciencia Política

Tesis de Licenciatura:

“El cooperativismo en Argentina: el impacto del Programa de Trabajo Autogestionado en la consolidación del empleo autogestionado (2004-2019)”

Alumna: Faustina Maria Celada

D.N.I: 44.727.448

Tutoras: Milagros Menna y Micaela Hierro Dori

Buenos Aires, Argentina - 25/11/2025

Resumen

Esta investigación se centra en el impacto del Programa de Trabajo Autogestionado (PTA) en la consolidación del empleo cooperativo en Argentina entre 2004 y 2019. El estudio reconoce al cooperativismo como una alternativa histórica para la organización productiva y la inclusión social, especialmente relevante después de la crisis de 2001, cuando miles de trabajadores recurrieron a la autogestión como estrategia frente al desempleo y la exclusión.

El objetivo principal fue responder a la pregunta: ¿Cuál ha sido el impacto del PTA en la consolidación del empleo cooperativo en Argentina desde 2004 a 2019? Para lograrlo, se establecieron tres objetivos específicos: primero, contextualizar históricamente el surgimiento del programa y los comienzos del cooperativismo en la Argentina como una nueva forma de empleo; segundo, examinar el diseño e implementación de dicho programa; y tercero, analizar sus resultados en términos de logros, limitaciones y desafíos.

Desde una perspectiva cualitativa, la investigación se basó en un análisis documental que incluyó fuentes primarias y secundarias, informes oficiales y literatura académica. El marco teórico combinó las contribuciones de O'Donnell y Oszlak sobre la capacidad estatal, junto con las ideas de Anderson (1975) y Rhodes (1997) sobre el ciclo y las redes de políticas públicas. Esto permitió ver el PTA no solo como una herramienta técnica, sino como una política influenciada por dinámicas institucionales, ideológicas y de poder.

Los hallazgos indican que durante los gobiernos kirchneristas (2003–2015), el PTA alcanzó su mayor consolidación, con un aumento en el financiamiento, una legitimación simbólica del trabajo autogestionado y un fortalecimiento de cooperativas y empresas recuperadas. En cambio, bajo la administración de Cambiemos (2015–2019), el programa sufrió un proceso de desfinanciamiento y desarticulación, lo que evidenció su dependencia de la voluntad política y sus limitaciones estructurales.

En resumen, el PTA se estableció como una herramienta fundamental para mantener el empleo cooperativo, aunque su efectividad estuvo condicionada por factores políticos, institucionales y económicos. Su trayectoria refleja tanto el potencial del trabajo autogestionado como un modelo

alternativo de inclusión sociolaboral, como las tensiones relacionadas con la continuidad y estabilidad de las políticas públicas en la Argentina contemporánea.



Palabras clave/ Keywords:

Palabras clave; Autogestión; Empresas recuperadas; Políticas públicas; Economía social; Trabajo colectivo; Estado; Inclusión sociolaboral; Desarrollo productivo; Cooperativismo.

Keywords: Self-management; Worker-recovered enterprises; Public policies; Social economy; Collective labor; State; Sociolabor inclusion; Productive development; Cooperativism.

ÍNDICE GENERAL

Resumen	2
Palabras clave/ Keywords:.....	3
Introducción	6
CAPÍTULO I	10
Marco Teórico	10
1.1 Política pública.....	10
1.2 Estado.....	10
1.3 Trabajo autogestionado.....	12
CAPÍTULO II	15
Estado del Arte	15
a) Conceptualización y estudios sobre empresas recuperadas y autogestión.....	15
b) El rol del Estado y el Programa de Trabajo Autogestionado como política pública en la Argentina... 16	
c) Desafíos estructurales del trabajo Autogestionado.....	17
CAPÍTULO III	19
Marco Histórico	19
Los inicios del cooperativismo en Argentina.....	19
2.1 El cooperativismo y la transformación del mercado laboral argentino: hacia el surgimiento del PTA.....	21
Gráfico I.....	23
CAPÍTULO IV	25
El Programa de Trabajo Autogestionado y las Empresas Recuperadas en Argentina	25
4.1 ¿Qué es el Programa de Trabajo Autogestionado?.....	25
4.2 Implementación y atributos del PTA como Política Pública.....	26
Marco Internacional - Recomendación 204 y 193.....	28
Líneas de Trabajo del Programa.....	32
Ejecución presupuestaria.....	37
Cuadro I.....	37
Cuadro II.....	37
Operatoria del Programa.....	39
Características de Unidades Productivas.....	41
Gráfico II.....	42
Composición por sexo y edad.....	43
Gráfico III.....	44
Gráfico IV.....	45
Cantidad de trabajadores – Tamaño de empresas.....	45
Gráfico V.....	46
Distribución de las Unidades Productivas por sector de actividad.....	47
Gráfico VI.....	47

Gráfico VII.....	48
Gráfico VIII.....	49
Gráfico IX.....	50
Unidades productivas generadas por organizaciones sociales y/o en el marco de políticas públicas....	50
Localización.....	51
Gráfico X.....	51
Gráfico XI.....	52
Gráfico XII.....	52
Gráfico XIII.....	53
Gráfico XIV.....	59
4.3 Reconocimiento legal, requisitos y control estatal de las cooperativas de trabajo.....	63
4.4 Logros, limitaciones y desafíos del PTA para la consolidación del empleo cooperativo en Argentina.....	65
CAPÍTULO V.....	71
Conclusiones Finales.....	71
Bibliografía.....	78



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR



Introducción

En Argentina, el trabajo autogestionado se ha convertido en una alternativa fundamental para la supervivencia y la continuidad productiva de miles de trabajadores, especialmente en tiempos de crisis, como lo fue después del colapso económico y social de 2001. En medio de un panorama de desempleo masivo y desindustrialización, numerosas experiencias de autogestión surgieron como estrategias de resistencia frente al cierre de empresas y la exclusión del mercado laboral. En este contexto, el Estado nacional implementó diversas políticas para apoyar, acompañar y fortalecer estas iniciativas, destacándose el Programa de Trabajo Autogestionado (PTA), implementado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en 2004.

Este programa se diseñó como una respuesta institucional a los altos niveles de desempleo y precariedad, ofreciendo asistencia técnica y financiera a cooperativas de trabajo y empresas recuperadas que son gestionadas por sus propios trabajadores, con el fin de fomentar su sostenibilidad y formalización dentro del sistema productivo nacional.

A más de dos décadas de su creación, resulta necesario revisar críticamente su trayectoria, sus logros y sus limitaciones, en un contexto signado por la inestabilidad económica y los cambios de orientación política. La importancia de este trabajo radica, en esto mismo, en la necesidad de poner en el centro de la discusión una política pública que, a pesar de estar presente a lo largo del tiempo y de impactar en el mundo de las empresas recuperadas y de otras experiencias de autogestión, no ha recibido la atención constante ni uniforme que merece, tanto en el ámbito académico como en el debate público.

Más que intentar llenar vacíos teóricos o presentarse como un aporte puramente académico, esta investigación tiene como objetivo dar a conocer cómo funciona el Programa de Trabajo Autogestionado (PTA) y cuáles son sus efectos reales en las unidades productivas que lo componen. En este contexto, el PTA se muestra como una herramienta estatal que, aunque fue diseñada para fortalecer el trabajo autogestionado, también ha generado inestabilidad tanto para las cooperativas beneficiarias como para el propio Estado, debido a las tensiones que surgen de su dependencia del presupuesto, la falta de continuidad administrativa y su débil institucionalización. Entender estas dinámicas es clave para analizar el verdadero alcance de esta política y para repensar las condiciones necesarias que aseguren la sostenibilidad del trabajo autogestionado en Argentina.

En este marco, la presente investigación propone analizar el impacto del PTA como política pública de empleo evaluando su impacto en la consolidación del empleo cooperativo en la Argentina. Para ello, se plantea la siguiente pregunta de investigación: **¿Cuál ha sido el impacto del Programa de Trabajo Autogestionado en la consolidación del empleo cooperativo en Argentina desde 2004 a 2019?** A partir de este interrogante, se definen los siguientes objetivos específicos:

1. Identificar el contexto histórico y político que dio origen al PTA
2. Examinar el diseño, evolución y funcionamiento de dicho programa
3. Evaluar su impacto en cuanto a la consolidación del empleo cooperativo en Argentina. (Logros, limitaciones y desafíos del PTA para la consolidación del empleo cooperativo en la Argentina)

En cuanto a su abordaje metodológico, esta investigación se enmarca en un enfoque cualitativo, sustentado en el análisis documental de fuentes primarias y secundarias, informes oficiales y bibliografía académica. La base teórica combina los aportes de Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak sobre el Estado y su capacidad de acción, junto con los enfoques del ciclo de las políticas públicas (Anderson, 1975) y el modelo de redes de políticas (Rhodes, 1997), que permiten abordar tanto el proceso de formulación e implementación del PTA como la interacción entre los distintos actores involucrados. Asimismo, se buscará comprender cómo las políticas públicas dirigidas al trabajo autogestionado se han adaptado, o no, a las distintas coyunturas socioeconómicas, enfrentando tensiones entre los fines de inclusión social y las restricciones estructurales que limitan su efectividad.

En este sentido, se analizarán las dinámicas de poder que atraviesan las decisiones gubernamentales, reconociendo que el Estado no actúa en el vacío, sino condicionado por fuerzas sociales, políticas y económicas que moldean su capacidad de intervención. Finalmente, se espera que este estudio aporte herramientas analíticas para repensar el diseño de políticas públicas orientadas al fortalecimiento del trabajo autogestionado como una estrategia sostenible frente a la precarización del empleo y la desigualdad estructural en el país.

La presente investigación se estructura en cinco capítulos que ofrecerán un enfoque integral del tema:

- **Marco Teórico:** En este primer capítulo, se presentan los conceptos teóricos fundamentales que respaldan la investigación. Se exploran los aportes de Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak sobre el Estado, su capacidad, autonomía y sus vínculos con la sociedad. También se discuten conceptos clave relacionados con la política pública y el trabajo autogestionado. Además, se integran los enfoques de Anderson, a través del ciclo de las políticas públicas, y de Rhodes, con su modelo de redes de políticas. Esto permite analizar el Programa de Trabajo Autogestionado (PTA) desde una perspectiva integral, que considera tanto las dinámicas institucionales como las relaciones entre los actores involucrados.