

POLITICAS LABORALES: Evolución histórica y análisis del programa de Ingreso Social con Trabajo, “ARGENTINA TRABAJA”. Alcances del trabajo cooperativo impulsado desde el Estado.

Fernanda Fernández Hughes.

Cita:

Fernanda Fernández Hughes (2015). *POLITICAS LABORALES: Evolución histórica y análisis del programa de Ingreso Social con Trabajo, “ARGENTINA TRABAJA”. Alcances del trabajo cooperativo impulsado desde el Estado. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-061/532>

XI Jornadas de Sociología UBA

Coordenadas contemporáneas de la sociología: tiempos, cuerpos, saberes

MESA 42 | Organización del trabajo asociativo: los desafíos de las experiencias de asociatividad para el trabajo en la Argentina

POLITICAS LABORALES: Evolución histórica y análisis del programa de Ingreso Social con Trabajo, “ARGENTINA TRABAJA”. Alcances del trabajo cooperativo impulsado desde el Estado.

Fernanda Fernández Hughes. UBA. (ferfer3103@hotmail.com)

Resumen

1

La destrucción del trabajo y del empleo se inició en la Argentina con la Dictadura Cívico-Militar de 1976, teniendo como consecuencia, entre otras, la emergencia de formas “atípicas” del trabajo: informalidad laboral, tercerización, precariedad, dentro de un contexto de desocupación y flexibilización. Después de la crisis del 2001, y sobre todo a partir de 2004 podemos ver cómo las políticas estatales toman un nuevo rumbo, y gracias a esta intervención del Estado, comienza a disminuir la desocupación; sin embargo, continúa siendo un problema en la Argentina la “calidad” del trabajo. En este sentido, analizaremos el desarrollo histórico de las políticas públicas, en especial aquellas que se vinculan con el mundo laboral, teniendo en cuenta la caracterización de las dos últimas décadas y los cambios producidos en varios frentes en lo que hace al trabajo y al empleo, así como el protagonismo indispensable del Estado. El presente informe analizará y evaluará el desarrollo y la implementación del programa Argentina Trabaja, vigente en la actualidad, junto con sus diferentes ramas de acción, haciendo particular hincapié en el trabajo cooperativo, para así poder concluir esbozando los alcances que tiene este programa como así también sus limitaciones.

Palabras clave: políticas públicas, trabajo/empleo, subjetividad/identidad, cooperativismo, Estado.

Introducción

Este trabajo forma parte de una investigación de campo aún en curso, en el marco de dos proyectos de investigación sobre la implementación de políticas públicas en el mundo del trabajo¹ y el objetivo general del mismo consiste en el análisis de un programa denominado “Argentina Trabaja”, como parte de un proyecto de políticas públicas orientadas a la mejora del mercado laboral. El mismo es de carácter nacional y se encuentra actualmente en vigencia.

El foco estará puesto en la promoción que este programa pretende hacer para el desarrollo de nuevas formas laborales. El mismo requiere la conformación de cooperativas de trabajo para el acceso a los beneficios. Analizaremos entonces el vínculo que se genera entre los que forman parte de estas experiencias, cuáles son los principios y las prácticas cooperativas y cuál es el alcance real que pueden tener estas experiencias a largo plazo.

Para este objetivo, es necesario remontarnos a la historia de las políticas públicas que se vienen llevando a cabo en la Argentina desde el neoliberalismo, iniciado con el golpe militar de 1976, y llevado a su máxima expresión en la década que se inicia en 1990. En un primer momento presentaremos las medidas adoptadas desde el Estado, abordando comparativamente los planes “Trabajar” (1996), “Jefes/as de Hogar” (2002) y “Argentina Trabaja” (2009- actualidad), analizando de manera crítica las características de los mismos. Al mismo tiempo, intentaremos esbozar las causas de su éxito o de su fracaso en la generación de empleo y en el mejoramiento de las condiciones laborales. Finalmente, haremos hincapié en las características del programa “Argentina Trabaja”, cuáles son sus objetivos, a quiénes está destinado, cuáles son los requisitos para la participación y cómo se lleva adelante la implementación del programa, para poder desarrollar una serie de límites o aspectos que podríamos considerar críticos a la hora de evaluar si cumple o no con lo que el programa se propone. Como hemos mencionado, la pregunta fundamental está orientada hacia una de las ramas de acción del “Argentina Trabaja”, particularmente el trabajo cooperativo, y la continuidad que estas formas pudieran alcanzar o no más allá del programa en sí mismo.

Origen del problema: reestructuración capitalista y transformación social

Manuel Tamayo Sáenz divide a las políticas públicas en varias fases de análisis. Para este autor, la primera se denomina **problematización** y en este caso es aquel proceso que lleva a la posibilidad de idear una política pública tendiente a la generación de nuevas formas de empleo. Para

1 Proyecto UBANEX”– Malvinas Argentinas: “Evaluación, Diagnóstico y Propuesta. Para optimizar los Dispositivos de Intervención Social en la Comuna 4 de la CABA.” Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil. Resolución C.S. N° 6632/13. Directora María Fernanda Hughes. Período de desarrollo: 2013-2014.

Proyecto UBACyT: “Sujetos, Trabajo y Estado: Políticas Públicas.” Directora Mirtha Lischetti (Código: 20020100100587, convocatoria: 2011-2014)

comprenderla es necesario remontarnos a los cambios sociales y económicos que provocan el surgimiento de los grupos sociales hacia los cuales se va a orientar el programa Argentina Trabaja.

En la Argentina, el año 1976 inaugura un nuevo capítulo en la historia de las políticas públicas. Una modalidad de capitalismo conocida como neoliberalismo se impone desde mediados de la década del '70 a escala global, y uno de sus ejes centrales es que el mercado actuando sin restricciones ni limitaciones es el mecanismo de asignación de recursos económicos más eficiente, pero también el disciplinador social por excelencia. Se inicia entonces la imposición del nuevo *orden*, estableciendo las nuevas políticas y las nuevas reglas económicas.

Ya desde fines de los '60 y comienzos de los '70, tras un largo período de acumulación de capitales, se comienzan a evidenciar diferentes indicios de crisis del capitalismo: la crisis del modelo fordista-taylorista como forma de organización del trabajo, la crisis del "Estado de Bienestar" y del keynesianismo y la disminución de la tasa de ganancia². Estas son manifestaciones de la crisis en la relación entre el trabajo y el capital: la forma de contención del poder del trabajo comenzó a desintegrarse. Reconponer la tasa de ganancia requería transferir el poder acumulado en el campo del trabajo al campo del capital. Es entonces que se desata la ofensiva contra los trabajadores y sus salarios, contra el gasto estatal en tanto restaba a los ingresos de los empresarios, y contra las formas de gobierno que limitaban la acumulación. Se imponía para el capital el establecimiento de un nuevo *orden*, de un nuevo patrón de dominación. La Dictadura Cívico Militar se constituyó en la primera estrategia de disciplinamiento social para poder aplicar "exitosamente" las reformas necesarias en esta nueva fase del capitalismo. De esta forma, se silenció el conflicto social por la redistribución de la renta, que se venía llevando a cabo en la Argentina durante la permanencia del modelo de Estado Benefactor. Son dos los cuestionamientos esenciales: el primero se relaciona con la intervención del Estado en la regulación de la economía (y por sobre todo el sostenimiento de las políticas del "pleno empleo") y el exceso de gasto que generaban los servicios públicos universales, y en segundo lugar cuál es el rol que este nuevo estado nación debe adoptar de cara a los procesos globalizatorios.

"La forma de enfrentar la crisis estructural del capital, fue la reorganización del ciclo productivo preservando sus fundamentos esenciales: se inicia una mutación en el interior del patrón de acumulación pero no en el modo de producción." (Antunes, 2005, p.22)

Las transformaciones en las relaciones de poder entre las clases sociales fueron expresadas en el campo de la teoría social, la que en general, abandonó la teorización y análisis de las clases sociales vaciando de contenido al concepto de capitalismo. De acuerdo con Gramsci, la dominación de una clase sobre otra no se ejerce a través del uso constante y explícito de la coerción, sino que existen

² Expresión porcentual de la relación entre las ganancias y los capitales invertidos.

otros mecanismos para lograr el consenso: la construcción hegemónica. Esta se manifiesta en las formas de pensar, sentir y actuar que, finalmente, generan un consenso generalizado en la sociedad funcional al mantenimiento del *statu quo*. Orienta a construir una determinada visión del mundo en los sujetos sociales. La reiteración del discurso que pregona que los sujetos nada podían hacer respecto de las consecuencias sociales de la nueva etapa formó parte de la ideología que se basó en los discursos sobre el “fin de la historia” tan famoso de Fukuyama³, lo que hace imposible pensar en una sociedad futura diferente o en algún cambio o transformación del orden actual, y en la promoción individual del éxito económico, siendo la libertad individual uno de sus valores supremos. El llamado neoliberalismo había devenido en sentido común de la época. Junto a la acelerada acumulación y concentración de la riqueza, monopoliza el poder político, económico y comunicacional, controlando también la orientación y gestión del conocimiento para reproducir la hegemonía. Basta recordar también la postulación del “fin del trabajo” (Rifkin) expresada en la desaparición del concepto de trabajo, produciendo no sólo “una parálisis política sino también en el desarrollo de la crítica histórica del trabajo capitalista”. (Dinerstein, A. y Neary, M., 2009, p. 273)

Nos encontramos así con la paradoja que encierra el modo de producción capitalista ya que pese a ser un sistema de dominación, cuenta con el consenso de los sectores sociales dominados.

Uno de los componentes de la reestructuración estuvo dado por la reorganización general del mundo del trabajo. Durante los años '90, la palabra clave fue flexibilización, que no significa otra cosa que borrar los derechos de los trabajadores a favor del capital. El trabajo no regulado posibilita la incorporación laboral al proceso productivo sin compromisos para el capital, descargando en el trabajador la responsabilidad de su reproducción permanente. Recordemos que hasta los años '80, casi el 75% de la población activa, estaba implicada en relaciones salariales (Merklen, 2005). Esto es lo que Castel denomina la “sociedad salarial”, que es aquella cuya forma de organización social se sustenta en la adquisición de los derechos sociales a través del trabajo. El acceso al empleo asalariado por parte del jefe de hogar era la forma de integración social. Esta “sociedad salarial” implica el establecimiento de un contrato entre el empleador y el individuo en tanto fuerza de trabajo, siendo el Estado el garante de lo pactado a través de la negociación colectiva realizada entre el empleador y los trabajadores sindicalizados. Los atributos que caracterizaban al estatuto del trabajador asalariado ubicaban y clasificaban al individuo en la sociedad, en detrimento de los otros sostenes de identidad. De modo tal que vemos que el trabajo en la sociedad capitalista se erige en principio organizador de nuestras vidas. La sociedad salarial

³ Fukuyama, Francis (1992, EEUU). Lo que este autor va a plantear es que a partir del fracaso del modelo de la URSS contemplamos un proceso de “muerte de las ideologías” que genera una tendencia inevitable que involucrará a todos los Estados. Este camino tiende hacia un fin único: el triunfo de la economía de libre mercado y a la par, de la democracia liberal estadounidense.

aseguraba derechos, daba acceso a prestaciones fuera del trabajo y posibilitaba una participación ampliada en la vida social: consumo, vivienda, educación, ocio. (Castel, 1997)

Con el surgimiento de un nuevo tipo de capitalismo también llamado “tardío” o “flexible” emergen estas nuevas formas de trabajo, que algunos autores agrupan bajo la denominación de “atípicas”, ya que quedan por fuera de los marcos que caracterizaban al asalariado “clásico”: estabilidad laboral, acceso a la seguridad social y jornada laboral continua. El trabajo “atípico” expresaría formas de prestación de servicios cuya característica fundamental es la falta o insuficiencia de tutela contractual.

En este sentido, será necesaria la redefinición de la clase trabajadora clásica, para que pueda comprender también a aquellos que viven del trabajo dentro de la “economía informal”, y también a trabajadores precarizados y mercerizados. La clase-que-vive-del-trabajo está constituida por todos aquellos asalariados que viven de la venta de su fuerza de trabajo. Esta noción ampliada de clase trabajadora nos permite visualizar las mutaciones que se vienen produciendo en el mundo del trabajo.

El proceso de des-industrialización que se inicia con la dictadura de 1976 se va a profundizar aún más durante ellos diez años del gobierno de Carlos Menem. “A partir de estos procesos se puso en evidencia un desmoronamiento del modelo de inclusión social y de movilidad social ascendente constituido en base a las posibilidades educativas y laborales en el marco de la constitución del Estado Social” (Svampa, 2005). Las políticas del gobierno de Menem respondían a los lineamientos del Consenso de Washington: apertura de la economía a la competencia externa, desregulación del mercado de trabajo, privatización de empresas y servicios públicos, transferencia de servicios públicos (salud y educación) a las provincias, es decir descentralización y principalmente reducción del gasto público al menos en algunos sectores presupuestarios.

A partir de esta reconfiguración de la estructura social, que provocó un aumento acelerado de la pobreza y la marginalidad social, junto con el quiebre de los lazos sociales y la pérdida de identidad de los propios sujetos, el Estado desarrolla una estrategia principal: la focalización de la asistencia social (acciones compensatorias frente a las nuevas carencias). Al mismo tiempo, la sociedad civil frente a las limitaciones de las políticas estatales implementa desde distintos grupos sociales nuevas formas de organización.

Del “plan trabajar” al “Jefes y Jefas de hogar”

Las transformaciones producidas desde los inicios de la década iniciada en 1990 tuvieron, entre otras consecuencias, el crecimiento de los índices de desempleo, la extensión de situaciones de precariedad laboral, y el aumento de la pobreza, como ya hemos mencionado. El modelo de inclusión social y de movilidad social ascendente posibilitado por la inserción en el sistema

educativo y en el mercado laboral, que había tenido lugar en décadas anteriores se desmoronó. Durante años, las políticas universales, fundamentalmente en salud y educación, habían garantizado bajos niveles de pobreza y marginalidad. Las políticas públicas abandonaron progresivamente los criterios de universalidad, ganando en selectividad y focalización. Desde el Estado se pusieron en marcha una serie de políticas focalizadas, de corta duración, limitada cobertura y pasivas. Eran concebidas como asistencia paliativa, de emergencia y transitoria, y su diseño fue asumido como una actividad técnica, hecho que se evidenció en el perfeccionamiento de los mecanismos para delimitar a la “población objetivo” y el monitoreo de la implementación.

Los primeros planes de empleo surgieron como respuesta a las luchas sociales contra la privatización de YPF en 1996. Los levantamientos populares en Cutral-Có y Plaza Huincul fueron reprimidos violentamente, dejando el saldo de un muerto. Ante los crecientes niveles de conflictividad social, el gobierno creó diversos planes de “empleo” como ser el Programa Trabajar I, un subsidio que tenía una duración de entre 3 y 6 meses, y entre sus objetivos se proponía brindar un ingreso a los desocupados más vulnerables mientras buscaban empleo. En el país había más de dos millones de desocupados, y se otorgaron ciento dieciocho mil planes. En octubre de 1997, la cifra ascendió a doscientos seis mil Trabajar.

Las evaluaciones del Programa mostraban que el mismo no contaba con los instrumentos que posibilitaran la identificación de los destinatarios y si reunían las características propuestas como criterios de elegibilidad. También, se cuestionó el impacto de la ayuda económica y la pertinencia y calidad de las contraprestaciones. El Plan Trabajar que se implementó desde 1996 hasta 2001 es un claro ejemplo de una política social “paliativa” que intenta reducir el riesgo social producto de la política económica de los ’90.

Con el gobierno de la Alianza, la cantidad de subsidios bajó, y no fueron canalizados exclusivamente a través de los intendentes sino también de manera directa a los vecinos que se organizaran e inscribieran en una ONG.

Luego del estallido de diciembre de 2001, durante el gobierno de Eduardo Duhalde, los programas de empleo se masificaron. El Plan Jefes y Jefas de Hogar puesto en marcha se extendió a dos millones de beneficiarios. Los requisitos eran tres: no tener trabajo, ser jefe/a de hogar y tener chicos en edad escolar. Más allá de la masividad de beneficiarios y de la incorporación de mecanismos de contraprestación en actividades comunitarias, el ideario de intervención social continuó siendo el mismo que en la década del ’90. Las políticas sociales habían redefinido la cuestión social bajo la categoría de *pobreza*. A partir de ella, se obtuvo una visión fragmentada de la realidad y de los procesos sociales. Se naturalizó la construcción de un concepto cuantificable, no-relacional, a-histórico, esencialista e individualizante. Entender de esta forma a la pobreza, llevó a

elaborar diagnósticos parcializados acerca de sus causas, las que no se vinculaban con las políticas macroeconómicas o con los proyectos de desarrollo asumidos. El Estado asumió la problemática de la pobreza y la propuesta fue la asistencia paliativa, de emergencia y transitoria. Acompañando la focalización de la asistencia, se generalizó la descentralización y privatización de las prestaciones hacia los gobiernos locales y las ONGs y asociaciones civiles. Estas tendencias contribuyeron a privatizar las políticas sociales ya que sustituyen medidas de incidencia macro-social bajo la responsabilidad política de los poderes públicos. El carácter focalizado supone un que hay que “justificar” el gasto público social y por lo tanto es importante cómo se hace la selección de la población hacia la cual dirigir la ayuda. Podríamos decir que esta justificación del gasto público se vincula con la idea de Claudia Danani sobre el “merecimiento”: “La cuestión del merecimiento ha sido fundamental en la política social, pues en el supuesto de que en ella siempre se forja la satisfacción / insatisfacción de necesidades, o que está en juego una vida más o menos satisfactoria, el ser alcanzado por la política es, en buena medida, el vector por el que las personas y grupos quedan a un lado u otro de esas fronteras.”(Danani, 2009, p.41) El Plan Jefes y Jefas de Hogar, definió a sus beneficiarios, como “aquellos que habían quedado fuera del mercado de trabajo”. Ambos programas tienen en común un marcado carácter asistencialista y focalizado ya que se trataba de intervenciones selectivas destinadas a compensar las consecuencias de los cambios estructurales producidos durante la década iniciada en 1990.

Las políticas sociales hoy

A partir del gobierno de Néstor Kirchner en el año 2003, se dan una serie de cambios en las políticas sociales, tendientes a atacar la situación sumamente conflictiva que había resultado de los diez años de mandato de Carlos Menem. Para entender el surgimiento del programa de Ingreso Social con Trabajo es necesario remontarnos a la **problematización**, es decir a la situación que hace que el problema (en este caso del empleo) se inserte en la agenda política. Recordemos que en 2001, la tasa de desocupación era de 16,4, alcanzando en 2002 el 21,5. En 2012 había descendido al 7,2.⁴ Las demandas, los conflictos y las prácticas sociales durante el gobierno de Kirchner serán problematizadas de otra forma: se producirán innovaciones en las políticas sociales, las que asumirán los objetivos de inclusión social, la reconstrucción de los lazos sociales y de la cultura del trabajo. Es fundamental preguntarse entonces cómo se da este proceso de cambios a nivel política social y en qué momento el Estado asume un rol, teniendo en cuenta el problema e intentando una posible solución.

Como uno de los principales **actores intervinientes** en la formulación y puesta en práctica del programa podemos identificar al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En 2003 Alicia

⁴ Ver tabla de desocupación en anexo.

Kirchner se hace cargo de éste, pretendiendo llevar adelante una política que busque “superar el concepto asistencialista o de mera beneficencia”.⁵ La ruptura respecto al modelo anterior reside en que ya no se llevan adelante a través de la individualización de las problemáticas sociales y la fragmentación de los receptores de asistencia. Este “nuevo modelo” plantea una posición diferente de las que veníamos mencionando en la historia de las políticas sociales ya que se sitúa dentro de una nueva denominación: políticas “integrales”, que se remiten a la construcción de ciudadanía, pasando del concepto de “beneficiario” al concepto de “sujeto de derecho”. Lo integral está dado por el trabajo conjunto, por la planificación de políticas que contengan programas relacionados entre sí tendientes a garantizar la inclusión social por dos vías: o cubriendo una necesidad insatisfecha o generando nuevas oportunidades.

Esta concepción se puede vincular con el planteo que hace Esping-Anderson, quien va a plantear que la política social es constructora de ciudadanía y por lo tanto restituye derechos. El rol de la política social será el de velar por esos derechos vulnerados.

El proceso de **toma de decisiones** para llevar adelante este programa, como ya hemos mencionado, se inicia desde el gobierno, y cómo primera medida se reconoce que la desocupación, la pobreza y el deterioro de las condiciones de vida encuentran su origen en factores macroeconómicos.

8

En el trabajo y en las regulaciones al empleo es donde se han dado los cambios más significativos, favoreciendo el “trabajo decente” (formal y protegido). Por ejemplo, en 2010, de cada 10 puestos de trabajo creados, 8 eran registrados. También hubo un incremento significativo en los salarios.⁶ Cabe destacar también, dentro del marco de las políticas “integrales”, el Nuevo Estatuto del Peón Rural, el Nuevo Régimen de contrato para el Personal Doméstico y la Asignación Universal por Hijo, que incorporó a las protecciones de la seguridad social a niños, niñas y adolescentes pertenecientes a hogares de trabajadores del sector informal y de subsistencia, con un importante impacto.

Cuando se **evalúa** y se revisa el modelo del plan Jefes y Jefas de Hogar, impulsado por Duhalde, lo primero que se hace en el proceso de **toma de decisiones** es crear el Programa de Emergencia Habitacional, que tenía como objetivo la construcción de obra pública (dependiente de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación) utilizando como mano de obra un equipo cooperativo integrado por 12 Jefes y Jefas de Hogar, y cuatro personas desocupadas. A la vez, en un programa similar se comenzaron a construir desde este trabajo cooperativo varios centros integradores comunitarios y la

⁵ Estas ideas están expresadas en dos tomos escritos por Alicia Kirchner en 2010 y disponibles en la página del ministerio.

⁶ Grassi, Estela, La cuestión social y la cuestión de la pobreza. Voces en el Fénix, www.vocesenelfenix.com

obra pública se extendió a polideportivos, trabajos de mantenimiento y reparaciones. Los trabajadores de estas cooperativas son los que en 2009 se sumaron al nuevo programa que impulsa ahora el Ministerio de Desarrollo Social, de trabajo cooperativo pero también con la ampliación a otras ramas productivas además de la obra pública.

En el año 2009, se pone en marcha el PRIST: Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”. Como **características generales del programa** es fundamental establecer las cinco líneas de acción⁷ con las que cuenta:

1) **Ingreso social con trabajo:** permite mejorar la calidad de vida de las familias de los barrios más vulnerables a través de la generación de puestos de trabajo, la capacitación y la promoción cooperativa para la ejecución de obras de infraestructura local. Cumple una doble función: por un lado crea puestos de trabajo genuino privilegiando la participación colectiva, y por el otro, mejora los espacios comunitarios. Los destinatarios son personas en situación de vulnerabilidad, sin ingresos formales en el grupo familiar, sin prestaciones de pensiones o jubilaciones nacionales ni otros planes sociales a excepción del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. La implementación –como ya hemos dicho- a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, acuerda con otros **actores intervinientes** en este proceso: Entes Ejecutores (Municipios, provincias, federaciones y/o mutuales) a través del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) la formación y capacitación de cooperativas compuestas por alrededor de sesenta trabajadores cada una, quienes tienen a su cargo la ejecución de obras públicas locales que demandan mano de obra intensiva. Algunos ejemplos son el saneamiento ambiental para mejorar las condiciones higiénicas de la población (redes de cloacas y aguas), las viviendas: construcción de nuevas viviendas y mejoramiento habitacional, la infraestructura urbana: veredas pavimentadas, cordón, cunetas, obras de acceso para personas con discapacidad, desagües pluviales, infraestructura comunitaria: construcción de centros integradores comunitarios (CICs), mejoras y ampliación de escuelas, centros administrativos, comedores escolares, centros de salud, clubes e iglesias, y por último, mejoramiento de espacios verdes: plazas y parques, limpieza de márgenes de ríos y arroyos, tratamiento de residuos sólidos y urbanos.

Cada uno de los nuevos puestos de trabajo en blanco es remunerado a través de una tarjeta bancaria que elimina a los intermediarios en el proceso.

Durante la primera etapa es auditado y asistido técnicamente por universidades nacionales. Aborda barrios de alta vulnerabilidad social, villas y asentamientos precarios de varias provincias, con especial atención en el conurbano y zonas aledañas.

⁷ Fuente: Ministerio de Desarrollo Social: www.desarrollosocial.gob.ar

2) **Proyectos socioproductivos “Manos a la obra”**. Su objetivo es la promoción de proyectos productivos personales, familiares o asociativos que fomenten el autoempleo e incorporen a la economía bienes y servicios de buena calidad a precios justos. El apoyo es brindado a través de dos canales: por un lado maquinarias, herramientas e insumos para emprendimientos productivos de servicios o comerciales; y por el otro, asistencia técnica permanente (capacitación, organización y seguimiento).

La implementación es en conjunto con equipos municipales, gubernamentales y organizaciones sociales, que actúan como Entes Ejecutores. Estos Entes presentan al Ministerio las propuestas de intervención que pueden incluir uno o más proyectos, reciben los subsidios, adquieren y entregan los insumos y herramientas, realizan el seguimiento y rinden los fondos al Ministerio.

Los destinatarios son personas físicas o jurídicas que necesitan apoyo. Estas se presentan de modo individual o asociado ya sea con un proyecto que están llevando adelante o con uno que se proponen iniciar, siempre dentro del marco de la Economía Social. Si corresponde, se promueve la inscripción en el Monotributo Social, lo que permite emitir facturas, acceder a una obra social y realizar aportes jubilatorios. Se fomenta la conformación de redes poniendo en contacto a los emprendedores con otras organizaciones de la Economía Social.

Los proyectos socioproductivos se pueden presentar en el marco de distintas unidades económicas y de ello dependerá y variará el tipo de apoyo y los requisitos:

a) Talleres familiares: destinados a pequeños productores y/o emprendimientos que cuentan con saberes necesarios y que, por la crisis, quedaron desprovistos de insumos, herramientas o equipamiento. Los talleres pueden ser centralizados (reciben apoyo directo del Ministerio) o descentralizados (el apoyo es a través de los Entes Ejecutores).

b) Proyectos asociativos, pre-cooperativos, comerciales y productivos comunitarios: están dirigidos a grupos de hasta cinco integrantes que llevan adelante una actividad en conjunto y requieren apoyo para la obtención de materias primas, herramientas, maquinarias y adecuación de instalaciones para el desarrollo de su capacidad productiva y comercial.

c) Encadenamientos productivos: consisten en un grupo de unidades que constituyen los diferentes eslabones de una cadena productiva (horizontal o vertical) y que requieren apoyo para trabajar integradamente y potenciar esfuerzo, sumando así valor agregado a los productos. La articulación debe impactar sobre la calidad y/o cantidad de puestos de trabajo generados y sobre la sustentabilidad del proyecto.

d) Servicios de apoyo a la producción: consisten en emprendimientos complementarios que brindan servicios o proveen bienes a otros emprendimientos de la Economía Social y requieren apoyo para optimizar su capacidad productiva.

e) Empresas autogestionadas: son empresas de bienes o servicios que han sido recuperadas o están en proceso de serlo y se encuentran bajo el control de sus trabajadores. Incluyen también todo tipo de empresas cooperativas y mutuales. Este apoyo consiste en acompañamiento, asistencia técnica legal y /o contable, con el objetivo de aumentar niveles de competitividad y eficacia productiva.

3) **Marca colectiva:** esta línea de acción consiste en un signo distintivo común para identificar productos elaborados y/o servicios prestados a través de la Economía Social. Representa los valores del trabajo asociativo, identidades, materiales productivos comunes, etc., y a su vez da protección a este tipo de trabajo social.

4) **Microcréditos** (IM = Instituciones de Microcrédito): el Programa Nacional de Microcréditos financia y promueve emprendimientos mediante la implementación de microcréditos que brindan préstamos a un interés muy bajo o sin interés. Para ello, el Estado trabaja con un gran número de organizaciones que administran los recursos financieros y brindan asistencia técnica al emprendedor.

El acceso al microcrédito está respaldado por el valor de la palabra y la confianza mutua. No se trata de un “préstamo pequeño” sino de un proceso integral en el cual el emprendedor social es acompañado y asistido por organismos gubernamentales. Se realiza a través de asociaciones civiles, fundaciones, cooperativas, etc.

5) **Monotributo social:** es una categoría tributaria permanente creada para personas en situación de vulnerabilidad social, excluidos de los sistemas impositivos y de los circuitos económicos. Estos monotributistas no pierden el derecho a la Asignación Universal por Hijo (AUH), mientras se mantenga la situación de vulnerabilidad y los requisitos de ingreso.

Ingreso social con Trabajo: Implementación y evaluación

Esta línea de acción promueve la conformación de cooperativas de trabajo. Estas formas asociativas buscan dar respuestas al deterioro del mercado de trabajo. En cuanto al **objetivo principal**, la resolución 3182/09 plantea que es “la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, generando nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores, quienes tendrán a su cargo el desarrollo de obras, trabajos o acciones en todo el territorio nacional. Asimismo y como objetivo indirecto, el trabajo generado redundará en el desarrollo e incremento de la calidad de vida de los sectores más vulnerables, a través del apoyo a las comunidades más desprotegidas” (Resolución de Ministerio de Desarrollo Social N° 3182/09).

A diferencia de la focalización, al menos desde el discurso, el trabajo que el programa pretende generar no es visto como una contraprestación (Plan Jefes y Jefas), sino que es la forma de mejorar la calidad de vida y la manera de buscar reinsertar a aquellos que han quedado marginados del sistema productivo.

En cuanto a los **beneficiarios directos**, el Programa está dirigido a personas entre 18 y 64 años, que no tengan un empleo formal ni ingresos por planes sociales, jubilaciones o pensiones. El Programa también incentiva el **beneficio indirecto** de las familias a las que pertenecen los trabajadores, y por supuesto indirectamente se fomenta el consumo a partir de una nueva fuente de ingreso y se mejoran el aspecto y la infraestructura de las áreas urbanas a través de la obra pública que sirve como fuente de empleo.

La política social se apoya en dos líneas centrales: la familia y la generación de empleo.

A través de políticas públicas se promueve generar acciones para desarrollar capacidades sobre la base del trabajo autogestionado que impacten sobre el espacio social y también desarrollar proyectos productivos.

La **implementación** del plan Argentina Trabaja comienza a partir de 2009 con intervención del Ministerio de Desarrollo Social. Algunos autores asocian este programa al contexto político del 2009 planteando que su surgimiento responde a la necesidad de recuperar la iniciativa política perdida en la derrota electoral de 2009.

El Ministerio promueve el trabajo en red, la creación y el fortalecimiento de las empresas sociales, mutuales, cooperativas, en el marco de la Economía Social (solidaria, democrática, distributiva). Actualmente, cuenta con alrededor de 200.000 trabajadores que lo perciben.

Para explicar en qué consiste el PRIST hay que definir qué se entiende por cooperativismo. Este concepto surge como movimiento social en respuesta a las consecuencias que trajo la revolución industrial a través de una serie de avances tecnológicos en los talleres artesanales europeos. La Alianza Cooperativa Internacional (ACI) define a una cooperativa como “una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada”. También enuncia sus siete principios básicos son: 1) adhesión abierta y voluntaria; 2) control democrático de los asociados; 3) participación económica de los asociados; 4) autonomía e independencia; 5) educación, entrenamiento e información; 6) cooperación entre cooperativas; 7) compromiso con la comunidad.

Sin embargo en América Latina, a partir de la aplicación de políticas del modelo neoliberal, se han generado nuevas situaciones concretas de cooperativismo que no están conformadas por un

proceso de “adhesión abierta y voluntaria” sino relacionadas con la necesidad de nuevas fuentes de trabajo.

En Argentina la práctica cooperativista llega de la mano de la inmigración europea a fines del siglo XIX. Desde principios del siglo XX hasta la actualidad el movimiento cooperativo en Argentina se expandió y encarnó distintos tipos de cooperativas: aquellas vinculadas a los momentos de crisis económicas y aquellas más vinculadas con el proceso productivo. Así, cooperativas agrarias, de vivienda, escolares, de trueques o de trabajo se conformaron como un importante actor social. A partir de las políticas neoliberales de los noventa han surgido nuevas formas y experiencias cooperativas con características particulares que se distinguen del cooperativismo clásico.

El lanzamiento por parte del Estado de un programa que promueva el trabajo cooperativo es un reconocimiento -de manera implícita- a formas de “salida” para las diferentes crisis económicas que llevaba adelante la sociedad civil, sobre todo los sectores más afectados por estos cambios económicos.

La **implementación** del programa es mediante la incorporación de las personas seleccionadas – que deben cumplir con los requisitos y los mecanismos de inscripción local- a cooperativas previamente existentes integradas por 60 miembros que se dividen en diferentes cuadrillas, cada una a cargo de un capataz. Cada trabajador debe cumplir una carga horaria estipulada en 40 horas semanales y a cambio recibe un ingreso mensual. Este ingreso no se abona a la cooperativa en su conjunto sino que se deposita en una cuenta bancaria individual de cada cooperativista. Luego del primer pago el cobro mensual pasa a estar determinado por la asistencia diaria a los horarios de trabajo, y esto determina a su vez la permanencia dentro del programa. Los cooperativistas son inscriptos dentro del monotributo social, que es una categoría tributaria permanente que reconoce la realización de actividades productivas, comerciales y de servicios por parte de la población en situación de vulnerabilidad social.

Apreciaciones, limitaciones y alternativas

- Si bien el programa Argentina Trabaja, como hemos visto, cambia la concepción de contraprestación tradicional, una de sus limitaciones es que no garantiza salir de la informalidad laboral. Con la caída de la teoría del pleno empleo⁸, el capitalismo asume su incapacidad de absorción de toda la fuerza de trabajo en un mercado formal. Esta teoría cae en el pasaje del Estado Benefactor al Estado neoliberal, y básicamente su caída responde a la

⁸ La teoría del pleno empleo es concebida por John Maynard Keynes y plantea que toda la población económicamente activa, de querer hacerlo, tiene la capacidad de conseguir un puesto de trabajo en un mercado de equilibrio perfecto donde la oferta y la demanda se encuentran en el punto justo.

alta tecnologización y el desempleo estructural que el capitalismo conlleva. Ahora bien, el interrogante sería qué sucede con esta masa de trabajadores que no logran la inserción en el mercado formal de trabajo. La figura del trabajador tradicionalmente era acompañada por una serie de derechos que le son propios como ser la seguridad social, obra social y aportes jubilatorios. Debemos preguntarnos entonces qué sucede si no se logra que los trabajadores salgan de la informalidad. Según las evaluaciones del programa, solo un 30% de los participantes ha logrado formalizarse, manteniéndose el resto aún dentro de la precariedad laboral. Como modificación, habría que garantizar el ingreso de todos los miembros de las cooperativas dentro del Monotributo Social, así pueden contar con aportes jubilatorios y obra social. La primera forma de remediar esta falencia desde el Estado es a través de campañas de información. Muchos de los cooperativistas desconocen esta posibilidad de inscripción en el Monotributo. La falencia aquí es en cuanto a la información.

- El programa fue pensado inicialmente para ser implementado en diversas provincias a través de los diferentes municipios. El problema que esto conlleva es que cada organización social aplica el programa de manera diversa. No se ha logrado establecer condiciones que unifiquen el funcionamiento cooperativo en el ámbito nacional, es decir, en cada provincia la situación es específica en relación a la organización de la cooperativa y la decisión de qué obra pública es la que se lleva a cabo. Esto depende del vínculo que las organizaciones sociales logren entablar con el municipio en que se encuentran arraigadas. En otras palabras, se observa aquí un riesgo de clientelismo, de favorecimiento de determinadas organizaciones y mismo de determinadas regiones de una provincia en detrimento de otras.
- A partir de lo planteado anteriormente, podemos observar que el trabajador ingresa a estructuras preestablecidas. Estas cooperativas no son organizaciones voluntarias abiertas ni funcionan de manera democrática ya que el capital de la cooperativa se distribuye según las pautas que fija el municipio. A su vez no todos los trabajadores contribuyen de manera equitativa ni forman parte del control económico ni del proceso de toma de decisiones.
- Por otra parte, si bien desde el Ministerio se la denomina como una política “integral”, lo cierto es que sigue manteniendo características de las políticas focalizadas de la década que se inicia en 1990. Un ejemplo de esto es que el programa no está disponible en todas las provincias. Si bien los requisitos para el ingreso podríamos pensarlos como “universalizables”, el hecho de que el programa no esté vigente en todo el territorio nacional demuestra que no es una política universal.
- El PRIST se presenta como una política “socio-productiva” con objetivos de conformar cooperativas e impulsar la Economía Social, pero al estar implementado por un ministerio

históricamente dedicado a la asistencia, y definir al sujeto destinatario del programa por su situación de vulnerabilidad social, pobreza y desempleo, el programa presenta un sesgo asistencial que lo distingue de aquellas políticas y experiencias propias de la esfera meramente productiva.

- La crítica más fuerte a este programa es que la remuneración que se obtiene no es suficiente para la subsistencia, lo que genera que los sujetos participantes (nótese que ya no hablamos de beneficiarios) tengan la necesidad de recurrir a otra fuente de ingresos. El ingreso actual está estimado en los \$ 1200 más algunos extras por capacitación de alrededor de \$300 y de presentismo que son \$250 sumados al monto general. La falencia más grande del programa Argentina Trabaja es que si bien propone una alternativa al mercado formal a través de la capacitación para el trabajo autogestionado, sus ingresos no son suficientes para cubrir las necesidades de vida de una familia tipo. Los cooperativistas entonces, recurren a un segundo empleo.
- El punto anterior hace que se relacione al plan con una forma de “precarización laboral encubierta”, ya que el salario está por debajo del mínimo vital y móvil que establece la ley y además la cobertura de salud que otorga es deficiente. En este sentido, podríamos decir que el programa tiene a fomentar el trabajo precario e informal.
- Es interesante también preguntarse por qué es el Ministerio de Desarrollo Social el que lleva adelante este programa cuyo eje central es el trabajo y no el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Si analizamos los objetivos de ambos ministerios, el primero vela por la integración social, de aquellos que son o están marginados por los sistemas productivos y sociales. El segundo, por su parte, trata de lograr insertar en el mercado nuevos trabajadores o resguardar y mejorar las condiciones del empleo. En este sentido, el interrogante que se genera es hasta qué punto puede pensarse una política que apela al trabajo como la herramienta fundamental para la integración social, pero de personas en extremas situaciones de vulnerabilidad social que parecieran ser “inempleables”, o que al menos destina su accionar al núcleo duro de la desocupación, los sectores más carenciados.

Son varias las modificaciones posibles al programa. Como ya he mencionado, el programa tiene muchas carencias desde el punto de vista comunicacional. El primer objetivo debería ser lograr la inscripción de la mayor cantidad de cooperativistas posibles dentro del monotributo, sino, se están perdiendo años de antigüedad que luego mejoran la jubilación. Tampoco hay un buen acceso a la información sobre cuáles son los lugares para la inscripción. Otro punto fundamental es que la remuneración equivalga al salario mínimo vital y móvil.

La clave, a mi entender, es que las cooperativas puedan funcionar a largo plazo y de manera independiente del Estado, algo que actualmente no está sucediendo y que genera entonces que el programa no sea verdaderamente cooperativo. Si bien los miembros se perciben a sí mismos como “trabajadores”, la participación en esta singular “cooperativa” creada por el Estado no parece habilitar la posibilidad de construcción de una identidad colectiva vinculada al trabajo asociativo y autogestionado. Esto se da ya que la generación de cooperativas no es mediante una agrupación voluntaria y espontánea como dijimos. A futuro, parece difícil pensar la cooperativa como una alternativa laboral que se mantenga, ya que se compone de una organización vertical y jerárquica, lo que no motiva a los trabajadores a seguir desempeñando tareas dentro del grupo. A su vez, también afecta el sesgo asistencial del programa y las relaciones que se establecen entre destinatarios y referentes en los diferentes territorios.

No existe una articulación real entre las cooperativas, la esfera productiva y el mercado.

La alternativa sería una independencia de las cooperativas con respecto al Estado: que éste no sea el que decida en qué se gasta y de qué manera, sino que sean los propios grupos de trabajo los que decidan las formas de administración del dinero que el programa les otorga. A su vez, lo que el programa debería proponer es un salario que esté directamente relacionado con la producción. En el caso del programa como funciona actualmente, no hay incentivos productivos: no importa cuál sea el desempeño del trabajador, el salario que recibe es siempre el mismo. Esto impide el desarrollo de la idea de trabajo colectivo y no promueve un interés en lograr las metas que el programa propone a cada módulo productivo.

Un sistema interesante sería, por ejemplo, que las cooperativas se armen de manera externa, es decir grupos de personas que cumplan con los requisitos pero en que decidan ellas asociarse, y que se presenten ante el Ministerio. Podrían ser familiares, o vecinos de un mismo barrio. De esta manera la relación del trabajador con el grupo sería distinta. El cooperativista se encontraría formando parte de una organización que él mismo conformó. Además, otro punto clave es democratizar la cooperativa al interior: que sean los propios cooperativistas los que se pongan de acuerdo y elijan al capataz o al encargado administrativo. Esto favorecería las relaciones, que como hemos dicho en las críticas son sumamente jerárquicas, lo que impide que los miembros se sientan dentro de un colectivo y perjudica el desarrollo de la cooperativa a largo plazo.

Finalmente, es importante decir que el programa es relativamente joven y que es fundamental que se realicen análisis críticos para poder solucionar los inconvenientes que presenta empezando por la cantidad de bajas dentro de los grupos cooperativos así como también el problema fundamental: la informalidad. El proyecto tiene potencialidad, en tanto se mejore y se ajuste el programa, para poder realmente incentivar nuevas formas de trabajo que no sean políticas de asistencia coyunturales.

Bibliografía

- **Castel**, Robert (1997): *La metamorfosis de la cuestión social*, Paidós, Buenos Aires.
- **Cattani**, A.; **Coraggio**, J.L.; **Laville**, J.L. (2009): *Diccionario de la otra Economía*, UNGS/Altamira/Coediciones, Buenos Aires (Selección: pp. 105-114, 163-169, 283-295).
- **Danani**, Claudia (2009): “La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización” en Chiara, Magdalena- Di Virgilio, María Mercedes, *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, UNGS-Prometeo, Buenos Aires; pp. 25-51.
- **Dinerstein**, Ana y **Neary**, **Michael** (2009): “Antivalor en movimiento: el trabajo, la subsunción real y la lucha contra el capitalismo.” En: **Dinerstein**, Ana C. y **Neary**, **Michael** (compiladores) *El trabajo en debate. Una investigación sobre la teoría y la realidad del trabajo capitalista*, Ediciones Herramienta, Buenos Aires, pp. 269-285.
- **Dinerstein**, Ana (2001): “La protesta social en Argentina. El poder de lo irrealizado. El corte de ruta en Argentina y el potencial subversivo de la mundialización” en OSAL.
- **Esping- Anderson**, Gosta (1993): *Los tres mundos del Estado de Bienestar* , Alfons el Magnànim, Valencia, pp. 41-79.
- **Gramsci**, Antonio (2001): *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado Moderno*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- **Gramsci**, Antonio (2003): *El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- **Hintze**, Susana (2007): *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*, Espacio, Buenos Aires, Cap. II y IV.
- **Isuani**, Ernesto A. (2009): “*El Estado de Bienestar Argentino: Un rígido bien durable*” (mimeo), Blackwell, Londres.
- **Lo Vuolo**, R., **Barbeito**, A. (1998): *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*; Miño y Dávila Ed. – Ciepp; 2da edición, Buenos Aires, cap. I y II.
- **Merklen**, Denis (2005): *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática. Argentina 1983-2003*, Editorial Gorla, Buenos Aires.
- **Moreno**, José Luis (2004): “Dos siglos de política social en el Río de la Plata: un panorama de su construcción” en Bertranou, Julián; Palacio, Juan Manuel; y Serrano, Gerardo

(comps.), *El país del no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, Prometeo, Buenos Aires; pp. 69-79.

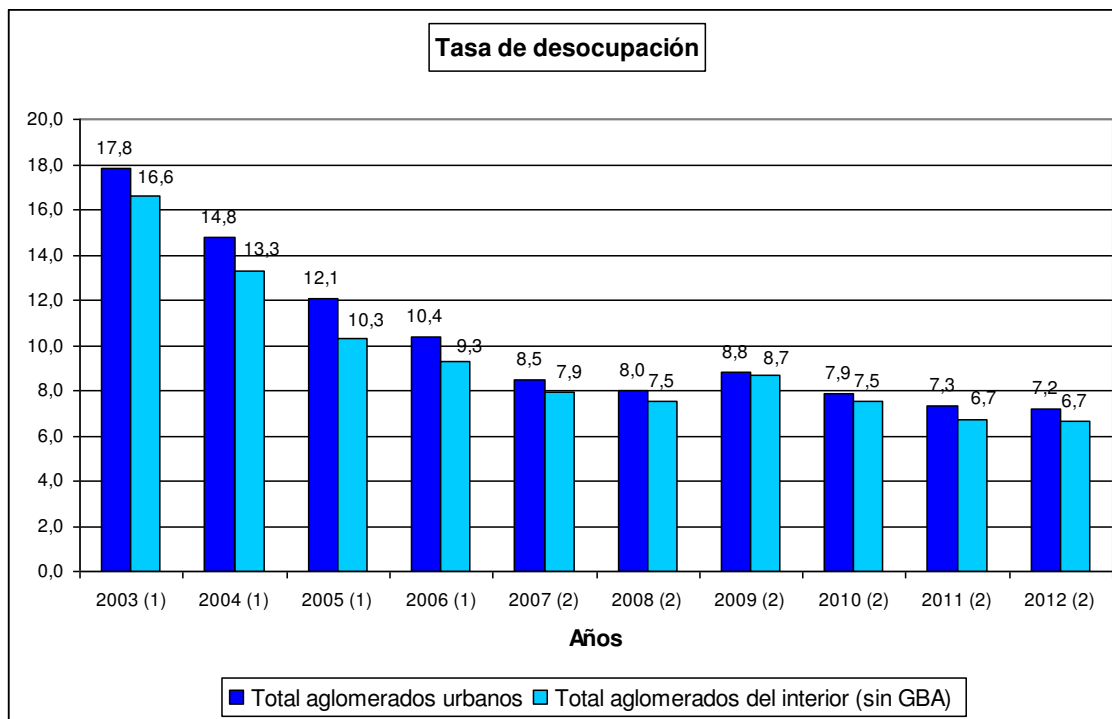
- **Svampa**, Maristella (2005): *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Editorial Taurus, Buenos Aires.
- **Tamayo Sáenz**, Manuel (1997): “El análisis de las Políticas Públicas” en Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.), *La Nueva Administración Pública*, Alianza Universidad, Madrid, pp. 281-311.

Anexo

Tasa de desocupación

Serie histórica

Tasa de desocupación: calculada como porcentaje entre la población desocupada y la población económicamente activa.



Elaboración propia sobre la base de la EPH – Serie histórica. INDEC

- (1) Total 28 aglomerados urbanos.
- (2) Total 31 aglomerados urbanos