

La Economía Social y Solidaria y las políticas públicas: un análisis del programa Ingreso Social con Trabajo.

Máxima Guglielmelli.

Cita:

Máxima Guglielmelli (Noviembre, 2021). *La Economía Social y Solidaria y las políticas públicas: un análisis del programa Ingreso Social con Trabajo*. XIV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/maria.maxima.guglielmelli/4>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pZpd/BUR>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

**La Economía Social y Solidaria y las políticas públicas: un análisis del programa
Ingreso Social con Trabajo**

Autora:

Máxima Guglielmelli

Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires/ Universidad
Nacional de Moreno (CIC-UNM)

maximaguglielmelli@gmail.com

Eje 5 | MESA 222 | Política social, trabajo, asistencia y seguridad. Problematizaciones
y reconfiguraciones en tiempos de pandemia (ET: Género/Pandemia)

Resumen

El programa Ingreso Social con Trabajo- Argentina Trabaja (PRIST- AT) fue implementado por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) entre los años 2009 y 2018 con el objetivo de alcanzar la inclusión social en el marco de la generación de puestos de trabajo, a través de la conformación y financiamiento directo desde el Estado de cooperativas. Si bien se trató de un Programa de Transferencias Condicionadas de Ingresos, adquirió características particulares al incorporar una perspectiva de Economía Social y Solidaria (ESS). En el siguiente trabajo nos proponemos analizar cómo el programa se vio atravesado por la tensión entre la lógica de las políticas sociales orientadas a las transferencias condicionadas de ingresos y los principios de la ESS, en la medida en que mientras los PTCl imponen condicionalidades y requisitos, pero la ESS y el cooperativismo suponen la autogestión y la autonomía como principios básicos.

I. Introducción

Los cambios en el mercado laboral se inscriben en una nueva lógica de funcionamiento de las economías capitalistas: el pleno empleo, la estabilidad y la previsibilidad de las

relaciones laborales quedaron atrás dando lugar a mercados laborales informales y precarios con una fuerte inestabilidad laboral y salarial. Las políticas sociales actualmente buscan dar respuesta a aquellos sujetos que Castel (1997) llamó “los inútiles para el mundo”: trabajadores que no encuentran lugar en el proceso productivo, desafiados e inintegrables. En el Siglo XXI encontramos dos paradigmas de modelo de políticas sociales: uno que pone en valor la universalización y la socialización y otro que se sostiene en el principio neoliberal del individualismo y la meritocracia.

El presente trabajo se enmarca en el desarrollo de nuestra tesis de maestría de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y tiene por objetivo analizar el Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST), que fue implementado por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) desde 2009 hasta 2018. ¿Por qué analizar un programa que ya ha finalizado? Creemos que la centralidad y extensión del programa, así como sus continuidades, tensiones y dificultades nos permite orientarnos en el presente y en el futuro de las políticas sociales, con el objetivo de fortalecer el conocimiento y mejorar aspectos de la definición e implementación de políticas públicas. Nuestra hipótesis es que el programa se vio atravesado por la tensión entre la lógica de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PCTI) y los principios y requisitos del cooperativismo, ya que mientras que los PCTI imponen condicionalidades y requisitos, la ESS y el cooperativismo suponen la autogestión y la autonomía como principios básicos.

Partiremos desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas que nos permite construir un marco de referencia para ordenar sus fases. Para ello, tomaremos la propuesta de Oszlak y O'Donnell (1976), el enfoque del análisis de las políticas públicas (Aguilar Villanueva, 1993, Tamayo Sáez, 1997, Fernández, 2005) y los trabajos de Chiara y Di Virgilio (2009) para el análisis de las políticas sociales.

Para llevar adelante nuestra investigación, realizamos un relevamiento exhaustivo de documentación -prensa, informes científicos y técnicos, documentos gubernamentales, así como una serie de entrevistas con ex titulares del Programa Ingreso Social con Trabajo e informantes claves (referentes de organizaciones sociales, funcionarios municipales y funcionarios nacionales). A su vez, estructuraremos el trabajo en cinco apartados siguiendo un orden que va de lo general a lo particular: algunas conceptualizaciones claves para el análisis del programa, el contexto de surgimiento del PRIST, la implementación del PRIST, las tensiones en la implementación del PRIST, la finalización del PRIST y la emergencia de nuevos programas. Nuestro propósito es

reflexionar acerca de qué aprendizaje nos dejan estas tensiones para la implementación de nuevas políticas sociales. De eso nos ocuparemos en las reflexiones finales.

II. Problema de investigación y estrategia metodológica

Este trabajo de investigación fue abordado desde un enfoque cualitativo, orientado al análisis del Programa Ingreso Social con Trabajo que se implementó desde el año 2009 hasta el año 2018.

Desarrollamos como metodología de análisis el estudio de caso, desplegando un mapeo de actores intervinientes en la implementación de programa y recurriremos al uso de primeras y segundas fuentes. La investigación constó de dos etapas, una primera etapa de relevamiento de datos sobre el Programa Ingreso Social con Trabajo y de actores intervinientes en el programa a través de la herramienta del mapeo y una segunda etapa de relevamiento de datos sobre la implementación del programa a través de entrevistas semiestructuradas y en profundidad con ex titulares del programa y con informantes claves.

En la primera etapa se utilizaron fuentes secundarias a través de un análisis documental seleccionando y sistematizando documentos, informes, resoluciones y normativas provenientes del Ministerio de Desarrollo Social, del INAES, y de redes y federaciones de la ESS. Asimismo, se llevaron adelante entrevistas en profundidad con 5 informantes claves que se caracterizaron de acuerdo con su rol o función: funcionarias municipales, funcionarios del MDS y del INAES y referentes de organizaciones surgidas de las cooperativas sociales. A partir de aquí, pudimos obtener un mapeo de los actores intervinientes en la implementación del PRIST. La segunda etapa de la investigación se llevó adelante con técnicas cualitativas. Se llevaron adelante un total de 10 entrevistas semi-estructuradas a ex titulares del PRIST de localidades de la zona oeste del conurbano bonaerense. Las entrevistas se realizaron entre el año 2019 y 2020, con una interrupción al inicio del 2020 a causa de la pandemia de COVID-19.

III. Conceptualizaciones claves para el análisis del PRIST

En este apartado desarrollaremos algunos conceptos claves, como punto de partida para el análisis del programa. Tomaremos los desarrollos de Oszlak y O'Donnell (1976) en torno a las políticas públicas. Posteriormente abordaremos el enfoque relacional

(Chiara y Di Virgilio, 2005 y 2009) y el análisis de las políticas públicas (Aguilar Villanueva, 1993, Tamayo Sáez, 1997, Fernández, 2005).

Oszlak y O'Donnell (1976) entienden por política pública un “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (p.113). Esta intervención posee una direccionalidad u orientación que afectará una cuestión problematizada, y en este sentido, la política pública no puede analizarse como una respuesta aislada, sino que concita la atención, interés o movilización de otros actores. No todo problema o demanda de los miembros de una sociedad es tomado por el Estado, existen múltiples cuestiones socialmente problematizadas en una sociedad, y el Estado no cuenta con la capacidad o los recursos para dar cuenta de cada una de ellas. Para el análisis de las políticas públicas, nos interesan aquellas cuestiones sobre las cuales el Estado toma posición, esto es, aquellas que intenta de algún modo resolver. Toda cuestión socialmente problematizada posee, según Oszlak y O'Donnell (1976), un ciclo vital desde su problematización hasta su resolución y, asimismo, los actores involucrados tomarán posición sobre esta cuestión y modificarán el mapa o red de actores y cuestiones.

En relación con este ciclo, es de gran utilidad el enfoque del análisis de las políticas públicas (Aguilar Villanueva, 1993, Tamayo Sáez, 1997, Fernández, 2005), ya que nos permite analizar el dinamismo de una política pública teniendo en cuenta cada parte del proceso sin perder de vista el todo (Fernández, 2005), pero a su vez hay que considerar al ciclo como un proceso dinámico que habilita la superposición. Dentro de este enfoque, Jones (en Fernández 2005) distingue cinco fases: Identificación del problema, formulación de una solución, Toma de la decisión, Aplicación de la acción (o ejecución) y Evaluación de los resultados.

Ahora bien, las políticas públicas se formulan, implementan y evalúan en un contexto y son el resultado de relaciones entre actores. Por ello, complementaremos el análisis de las políticas públicas con el enfoque relacional propuesto por Chiara y Di Virgilio (2005 y 2009). En políticas tales como el PRIST, estos tipos de enfoques revisten una importancia particular ya que, en el territorio, la implementación dista mucho de ser lineal o transparente, sino que los entramados entre gestiones, programas, jurisdicciones y organizaciones sociales suelen ser complejos y fragmentarios. Teniendo en cuenta esta complejidad, las autoras proponen el concepto de “régimen de implementación” que refiere al “conjunto de condiciones que desde las distintas dimensiones (funcional,

material y política) organizan los arreglos entre los participantes de la implementación de los programas en cada nivel” (Chiara y Di Virgilio, 2009, p.12).

A su vez, este enfoque recupera el concepto de “Gestión”, que les permite tender un puente entre las políticas públicas y los programas, pensándolos en acto. Estas autoras distinguen entre la gestión orientada hacia lo técnico y la gestión como el punto en el que se pone en relación el aparato estatal con la sociedad, un lugar privilegiado de constitución y articulación de la demanda. Así, la “gestión” aparece como un “espacio privilegiado de reproducción y/o transformación de la política social a través de los actores que juegan allí sus apuestas estratégicas. Así concebida, la gestión opera como “espacio de mediación” entre los procesos macro y la vida cotidiana” (Chiara y Di Virgilio, 2009, p.8). Asimismo, el concepto de gestión y de Régimen de Implementación nos permite observar a los actores y sus entramados.

IV. Contexto de surgimiento del Programa Ingreso Social con Trabajo

Las políticas públicas no surgen de manera espontánea, sino que poseen una historicidad, que debe ser tenida en cuenta a la hora de analizarlas. En el marco de las políticas neoliberales implementadas en la región en la década del noventa, las políticas sociales en Argentina se orientaron hacia “la descentralización de los servicios sociales, la flexibilización del mercado laboral, la privatización del sistema de jubilaciones, la reducción de los aportes patronales para bajar los costos laborales y los programas focalizados para la atención a los más pobres” (Golberg y Giacometti, 2008, p.17). Así los llamados PTCl surgieron en América Latina en los años noventa como respuesta al aumento de la pobreza, la indigencia y el desempleo.

Estas políticas sociales neoliberales se materializaron en programas de tipo focalizados tales como el Programa Intensivo de Trabajo (PIT), el Plan Trabajar (PT), el Plan Trabajar en Plan de Emergencia Laboral (PEL). El antecedente más significativo, por su impacto y su tamaño, fue el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD). El Plan reimplantó el debate del trabajo como derecho y elemento integrador de la vida social. Para algunos autores (Nadur 2019; Arcidiácono, 2012) dicho programa no puede clasificarse específicamente como un PTCl ya que surgió como un programa de empleo, aunque paulatinamente las contraprestaciones ocuparon un segundo lugar y se fue aproximando a los PTCl. En el año 2004, se creó el Plan Familias por la Inclusión Social (PFIS), que tenía el objetivo de proteger a las familias en situación de vulnerabilidad y se dirigía en un primer momento a la población denominada como “inempleables” o “vulnerables sociales”.

De 2003 a 2009, los PCTI fueron virando de políticas de tipo asistencialistas y focalizadas hacia políticas que cubrían cada vez un mayor porcentaje de la población, caracterizándose por reivindicar el “valor del trabajo”, la inclusión social y la ciudadanía. En este sentido, parte de la bibliografía de las políticas sociales (Hopp y Lijterman, 2019) considera que estos programas tienden a perder algunas características de los PCTI clásicos, dejando atrás su característica de focalizado y haciendo hincapié en el empleo digno.

A partir de aquí, nos interesa ver el contexto de surgimiento de la cuestión problematizada en el PRIST y su ingreso en la agenda. Toda política pública se enmarca en un período histórico, esto nos resulta de interés para poder localizar a los actores implicados, sus intereses, recursos, oposiciones y alianzas, su capacidad de construir un asunto en una cuestión socialmente problematizada, sus estrategias.

Específicamente, el PRIST surge para dar respuesta la siguiente cuestión socialmente problematizada: el aumento de la pobreza, la indigencia y la desocupación producto de la crisis mundial del año 2008 (Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez, 2014). Esto llevó a reinstalar en la agenda los debates acerca de la pobreza, la desocupación y la informalidad, que habían mejorado desde la crisis del 2001. Por otro lado, el contexto era desfavorable para el gobierno nacional, ya que las elecciones legislativas de 2009 habían significado un revés electoral para el gobierno de Cristina Fernández y se había visto debilitado por el conflicto agropecuario del año 2008 (Arcidiácono et al, 2014; Ferrari Mango y Campana, 2018; Nadur, 2019).

En materia de políticas sociales, se observa que, de 2003 a 2008, hubo una merma en la cantidad de programas sociales (Ferrari Mango y Campana, 2018), asimismo, los PCTI vigentes no podían actualizar sus montos frente a la inflación y no admitían nuevos titulares (Arcidiácono et al 2014; Nadur, 2019). Mientras tanto, el debate en la agenda pública y legislativa se cernía en torno a la universalidad y la focalización de los programas; no obstante, el MDS sostenía una posición contraria a la universalización porque alejaba del pleno empleo y porque lo consideraba inviable presupuestariamente (Arcidiácono et al, 2014; Nadur, 2019). En el año 2009, a través del Decreto de Necesidad y Urgencia 1602/09, se crea la AUH, que transformó el paradigma de políticas sociales en Argentina, acercándolas a un modelo de ampliación o de universalización.

El PRIST es un programa implementado por el MDS, y su ingreso a la agenda del Ministerio se enmarcó en lo que el MDS llamó “la estrategia productiva” (MDS, 2010), que se venía desarrollando desde el año 2004, y que abarcaba un abanico de

“programas de inserción socio- productiva que fomentaban la constitución de cooperativas en ámbitos locales para la realización de obras de infraestructura comunitaria” (Lijterman, 2018, p.77). Entre ellos, se encontraba el Plan Federal de Emergencia Habitacional, el Plan Manos a la Obra y el Plan “Agua Más Trabajo”. En el siguiente punto, abordaremos las características de la implementación del PRIST.

V. Implementación del PRIST

En agosto del 2009 el MDS creó -a través de la Resolución 3182/2009- el PRIST, que posteriormente fue ratificado por el Decreto 1067/2009 del Poder Ejecutivo Nacional. Su principal objetivo fue desarrollar la inclusión social en el marco de la generación de puestos de trabajo a través de la conformación y financiamiento directo desde el Estado de cooperativas. Este objetivo se inscribía en tres ejes planteados por el MDS (2015): inclusión social a través del trabajo, desarrollo de capacidades humanas y promoción de la organización cooperativa.

Los destinatarios directos o población objetivo eran personas en situación de “alta vulnerabilidad socio ocupacional, desempleados, con distintas problemáticas sociales (violencia doméstica, postergaciones habitacionales, educativas y/o sanitarias de larga data, entre otras)” (MDS, 2015, p.2). Los requisitos eran pertenecer a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica y estar desocupado/a, no recibir ningún otro tipo de prestación monetaria de ningún programa gubernamental (excepto la AUH), no estar jubilado ni cobrar una pensión y no percibir seguro por desempleo.

La selección de las localidades donde el programa fue implementado se realizó teniendo en cuenta indicadores de necesidades básicas insatisfechas, desocupación y alto riesgo ocupacional de población entre 18 y 64 años, condiciones de criticidad habitacional y capacidades de gestión de los entes ejecutores. Específicamente, se instrumentó a través del otorgamiento de subsidios a Entes Ejecutores locales. En general, los entes ejecutores eran los mismos municipios, pero en algunos casos, ese rol se delegaba a Provincias, Universidades Nacionales, federaciones y/o mutuales, entre otros. Asimismo, los titulares del programa debían formar parte de una cooperativa y cumplir con la asistencia y las actividades dispuestas por el Ente Ejecutor. El PRIST se implementaba bajo esta modalidad para un amplio número de titulares, 300.000 para agosto de 2015 (MDS, 2015).

Siguiendo lo anterior, el programa se implementó en base a tres ejes: el pasaje de los PCTI a programas de generación de empleos, una perspectiva de Economía Social y Solidaria (ESS) y una implementación territorial articulada con organizaciones sociales.

Respecto del primer eje, el PRIST puede categorizarse como un PCTI, pero en sus orígenes iba más allá buscando programas de generación de empleos a través de cooperativas sociales: los titulares debían formar parte de una cooperativa y brindar alguna contraprestación al programa (presentismo, actividades de formación y/o educativas, actividades productivas, etc), generalmente dispuestas por el Ente Ejecutor.

Sobre la incorporación de una perspectiva de ESS, el programa conformaba cooperativas de trabajo, que eran de carácter obligatorio para los titulares, y promovía el trabajo asociativo, autogestivo y la producción comunitaria. La cooperativa era una figura ya utilizada por el MDS para sus programas, no obstante, aquí es novedosa en la medida en que era una contraprestación (Nadur, 2019). Para ello, se articuló con el Instituto Nacional de Economía Social (INAES) para la conformación de las cooperativas, que realizaban obras de construcción, mantenimiento de la red vial, servicios de agua, redes cloacales, equipamiento social, viviendas, espacios recreativos, deportivos, culturales, etc.

Por último, sobre la penetración territorial a través de la participación de organizaciones sociales, el programa poseía un alto componente de diversidad territorial (Ferrari Mango, 2019), adquiriendo características particulares en cada lugar de implementación, de acuerdo con las marcas que le imprimía el Ente Ejecutor local y los rasgos distintivos del territorio. De acuerdo con Ferrari Mango (2019) estas particularidades territoriales surgen de “arreglos locales entre actores de la comunidad local y de la política local, así como también por actores supra locales” (p. 4). De este modo, se conformaban espacios locales de gestión tales como los Obradores, las sedes del Plan FINES (Plan de finalidad educativa), los Centro de Atención Local del MDS en el territorio; en cada localidad se daban diferentes entramados entre los actores de la comunidad, de la política local, el MDS y otros actores supra locales, conformando un particular espacio de gestión. Esto incide en el régimen de implementación del programa, reconfigurando y reacomodándolo de acuerdo con los entramados locales. En muchos casos, este régimen de implementación causaba que el programa se viera “atravesado por vaivenes burocráticos y disputas con los municipios por la autonomía en el acceso a los recursos y su gestión” (Castelao Caruana, 2016, p.370). Por estas características, los movimientos sociales adquirieron gran importancia como actores del programa, siendo

incorporados a la implementación y la gestión. Retomaremos esto en los siguientes apartados.

V.I. Actores y Régimen de Implementación

Tomar en cuenta los actores nos permite analizar sus prácticas, tomas de posiciones, estrategias; así como los recursos y apoyos que son capaces de movilizar (Oszlak y O'Donnell, 1976). En este sentido, es importante reconocer a los actores involucrados en el proceso de implementación de la política pública, teniendo en cuenta que éstos resignifican y dotan de sentido a las políticas, tejiendo distintas redes de relaciones (Díaz, Curti, Monte y Míguez, 2015); asimismo, construyen redes de negociación e intercambio de intereses entre productores y destinatarios. En este sentido, la noción de actor nos permite ver a la implementación como un proceso político, ya que ilumina sobre los intereses, las negociaciones, alianzas, tensiones, entre otros. Por otra parte, los actores no despliegan sus estrategias en el vacío, sino que lo hacen en un entramado institucional, territorial, en determinada temporalidad y en relación con otros actores, lo que muchas veces limita o dinamiza el desarrollo de sus estrategias (Díaz et al, 2015).

Los actores involucrados en una política pública no están predeterminados de antemano, sino que cada política define en su desarrollo a los actores implicados. Desde ya que se pueden delimitar actores potenciales, pero la inclusión del actor en el proceso de implementación es cambiante y dinámica (Chiara y Di Virgilio, 2009). Si bien no podemos delimitar de antemano a los actores implicados en una política pública, sí podemos señalar que habrá actores ligados a decisiones técnicas, políticas, institucionales, otros actores que se vincularán con la acción en el territorio, algunos vinculados con la demanda, el monitoreo y control de la política pública, esto es, la categoría de actor es tan amplia como para incluir no sólo a los decisores sino también a todos aquellos cuyas acciones, representaciones y prácticas tienen injerencia sobre el proceso de la política pública (Chiara y Di Virgilio, 2009).

Siguiendo las dimensiones del Régimen de Implementación planteadas por Chiara y Di Virgilio (2009), entendemos que los actores no gestionan sólo en un nivel institucional, sino que hay una distribución del trabajo (dimensión funcional), hay mecanismos de la redistribución por parte del Estado del excedente (dimensión material) y hay también modos a través de los cuales se distribuye el poder (dimensión política).

El Ministerio de Desarrollo Social (MDS) es un actor central en la política pública, en la medida en que creó el programa y se desempeñó como responsable institucional. El

decreto de creación del PRIST establecía a la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo, que dependía del MDS y cuya autoridad era designada por la máxima autoridad del ministerio y poseía el rango de subsecretario. Asimismo, el MDS definía los lineamientos centrales del programa, así como su redefinición y asignaba los recursos correspondientes a cada ente ejecutor local. Por último, el MDS articulaba con otros actores para cumplimentar las líneas de acción del programa.

Los gobiernos provinciales firmaron los convenios para la ejecución del programa en sus territorios y, en algunos casos, fueron Entes Ejecutores. No obstante, en su diseño el PRIST descentralizó principalmente la gestión hacia los gobiernos municipales (Fernández, 2012), lo que le restó, en ocasiones, margen de acción a las provincias en comparación con los municipios. En el caso de los municipios, principalmente en la Provincia de Buenos Aires, tuvieron la función de ser Entes Ejecutores del programa, transformándose en punto de apoyo local/territorial de ejecución. Por su parte, los municipios contaron con gran autonomía para la ejecución, asumiendo tareas claves de seguimiento e implementación del PRIST (Fernández, 2012). En este sentido, los actores con mayor injerencia institucional en el programa son el MDS y los entes ejecutores (principalmente municipios, pero también provincias y en ocasiones organizaciones de la ESS y Universidades).

El Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) tuvo una gran importancia en la etapa inicial del programa, al ser el organismo público encargado de la creación de las cooperativas sociales, así como de su regulación y promoción. También brindó capacitaciones a los titulares del programa. Las Universidades Nacionales, el Ministerio de Trabajo y otras instituciones brindaron capacitaciones y espacios de formación para los destinatarios del programa. Los organismos encargados de monitorear y controlar las cooperativas y el programa fueron: el SIEMPRO (Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales), la SIGEN (Sindicatura General de la Nación), la Auditoría General de la Nación (AGN), el INAES y algunas Universidades Nacionales seleccionadas por el MDS para la tarea (Fernández, 2012; Mario, 2017).

En el caso de las organizaciones sociales, tuvieron una importancia central desde el inicio del programa, ya que respondió a la agenda y las demandas de algunos movimientos de desocupados. De hecho, el programa surgía de una propuesta desarrollada por el Movimiento Evita, quienes creían que la modalidad cooperativa es una forma posible para subsidiar el trabajo (Natalucci, 2012). En la implementación del programa, podemos registrar su injerencia en dos niveles: a nivel nacional y provincial,

articularon con el MDS para la conformación de cooperativas (En un primer momento Barrios de Pie, pero también otras organizaciones sociales como el Movimiento Evita) y a nivel local el programa fue motivo de disputas territoriales entre organizaciones y de reordenamiento de las estrategias de los movimientos sociales (Natalucci, 2012).

La relación entre movimientos sociales y Estado no fue lineal, sino que tuvo períodos de confrontación y de colaboración, por ejemplo, momentos de tensiones en protestas donde se denunciaba clientelismo en la asignación de planes, pero logrando posteriormente la incorporación de estos movimientos dentro del programa (Guimenez y Hopp, 2011). Asimismo, las organizaciones vinculadas a la ESS tuvieron algunos cuestionamientos hacia el PRIST, entendiéndose que si bien es deseable “afrontar el desempleo a través de una política de Estado que fomente el cooperativismo” (CNCT, 2009 en Guimenez y Hopp, 2011, p.6), se cuestionaba que las cooperativas respondieran a una lógica de bienestar en desmedro de las prácticas autogestivas, horizontales y solidarias características del sector, por ejemplo en la obligatoriedad del ingreso a una cooperativa como contraprestación y la falta de autonomía de los trabajadores en relación a la organización cooperativa.

La relación con estos movimientos sociales dio una nueva impronta a las políticas sociales, que “permitió institucionalizar el conflicto social a partir de la mediación de las demandas en el mismo territorio” (Gradin, 2013, p.85). Para los movimientos sociales, la participación en el Estado no se percibía como contractual, sino que partía de una concepción de “militar el Estado” (Gradin, 2013), con principios tales como el compromiso y la convicción. Estos militantes se diferenciaban del empleado público tradicional y valorizaban “quedarse en la oficina hasta altas horas de la noche, trabajar durante los fines de semana o feriados, o estar dispuesto a costear personalmente gastos de gestión” (Perelmiter, 2012, p.442).

A partir del mapeo elaborado, se puede ver la importancia de la articulación y los entramados entre los actores locales/territoriales y los actores nacionales. Los actores locales/territoriales adquirieron un alto nivel de autonomía en el programa y en cada territorio el programa se adecuó a los arreglos locales entre los actores. Asimismo, cobran importancia los espacios locales de gestión y los movimientos sociales, imprimiéndole una lógica territorial a una política de tipo nacional. Esto incide en el régimen de implementación del programa, reconfigurando y reacomodándolo de acuerdo con las demandas y ofertas locales; así, la mediación entre el entramado local y los lineamientos nacionales del programa fue una tarea constante.

VI. Tensiones en el Programa Ingreso Social con Trabajo

Luego de analizar la implementación del PRIST, pudimos observar que se diferenció de los PCTI de los años noventa por tratarse de un programa de amplio alcance y orientado a la generación de empleo a través del trabajo asociativo y cooperativo. No obstante, en su implementación se desarrollan algunas tensiones que se desprenden de la forma cooperativa y de los arreglos locales a la hora de implementarlos. Luego de nuestro relevamiento de actores y del trabajo de campo realizado con informantes claves, pudimos observar algunas de estas tensiones a partir de las experiencias de quienes participaban de la implementación del programa, o bien eran titulares.

Estas contradicciones tienen que ver, por una parte, por la naturaleza formal de la cooperativa, y por otra con los arreglos y entramados locales que se dieron en su implementación. En su formulación, el programa supuso que se implementara a través de cooperativas, lo que produjo algunas dificultades ya que el cooperativismo tiene como uno de sus principios el trabajo asociativo autónomo y libre, pero en el caso de las cooperativas del PRIST la asociación era una contraprestación y la autonomía estaba limitada por tratarse de cooperativas que dependían económicamente del Estado; asimismo este último definía las obligaciones y responsabilidades de los cooperativistas.

Acceden a ser parte de una cooperativa, porque su interés no era ser parte de la cooperativa en primer lugar, sino ser parte de un programa que se necesitaba tener un ingreso, estar incluido porque estaban en una situación muy complicada. No tenían una primer experiencia laboral, entonces yo vi cómo se formaban muchas de esas experiencias de cooperativas y también es difícil decir que en el origen estos son cooperativistas convencidos. Andá a Ingeniero Bunge a lo más profundo, íbamos con el acta "Fulano, fulano firmen acá. Bueno este es el presidente, tesorero..." y así todas estas cuestiones se armaban las cooperativas. (Guillermo, funcionario del INAES)

Como señala Guillermo, para estos cooperativistas, la ESS y sus principios no era la orientación central para sumarse a la cooperativa, sino garantizar un ingreso mínimo en el marco de un programa social. La cooperativa era, además, una novedad para muchos de los titulares, por lo que tampoco se encontraban familiarizados con sus responsabilidades, requisitos y facilidades.

Y era medio difícil, sobre todo al principio imagínate "los primero 60 son una cooperativa, pónganse un nombre", vos no te conoces con el otro, más allá de las buenas intenciones del Ministerio y del municipio. (...) porque la cooperativa

no surgió como una necesidad nuestra, teníamos la necesidad de un dinero, el Estado nos inscribió en un programa social. (Graciela, ex Titular del PRIST)

Para los propios titulares del programa, asumir la autonomía y la autogestión en el marco de un programa social, donde había un entramado de actores estatales y sociales interviniendo con sus arreglos, era complejo. Muchas veces, la autonomía que podía emerger de la forma cooperativa no era asumida por los mismos titulares del programa.

¿Cómo te voy a decir yo, que vivo en Rodríguez, que tenés que hacer vos en Tucumán? ¡Eso decídanlo uds! como que la gente se acostumbró muchos años a que les digan qué hacer y cómo, esa práctica se instaló. (Marisa, funcionaria del Ministerio de Desarrollo Social)

Muchos pensaban que no podían hacer otra cosa que no sea eso, entonces cuando le dijeron “mirá también podés ir a repararle el baño al vecino y le podés cobrar al vecino y seguramente te lo va a pagar el vecino si haces un buen laburo y es más barato que otro, eso hay que facturarlo”. Y el miedo de esas personas que por primera vez tenían el reconocimiento de algo, con una cobertura de salud, con un aporte, con un reconocimiento en todo sentido cultural, social, decirle que iban a salir como efector social. (Guillermo, funcionario del UNAES).

A su vez, si bien desde el diseño del programa se buscaba la inclusión social promoviendo el trabajo asociado y los valores del cooperativismo, la autogestión, el trabajo genuino, para los titulares muchas veces esto no representaba una posibilidad, y la autogestión se veía en ocasiones limitada por el marco del programa, de las cooperativas sociales y del monotributo social:

Como cooperativa social tenés un montón de beneficios impositivos, de política de Estado que si vos decís “bueno queremos hacer otras cosas”, te salís de Economía Social y te convertís en una cooperativa de trabajo clásica y perdés una cantidad de beneficios que no, es preferible quedarte así. Eso también es una limitación por lo menos en el crecimiento de la empresa, el emprendimiento (...) entonces está el temor a perder todo, el riesgo. (Guillermo, funcionario INAES)

Como se desprende de lo anterior, una de las principales dificultades en la implementación del programa fue la formalización de las cooperativas en el marco de un programa social. La cooperativa no es sólo una forma de trabajo asociativo y autogestivo, sino que se constituye formalmente en el INAES, existiendo una legislación específica que la regula y reglamenta, la LEY N° 20.337. Esto implica cumplir con todas

las obligaciones legales y contables propias de esta forma jurídica, por ejemplo, tener presidente, síndico, tesorero; presentar balances y estados contables a término; es decir requisitos legales y fiscales que en la práctica muchas veces no se cumplían. El incumplimiento con las obligaciones legales y contables llevó a que las cooperativas recibieran intimaciones de la AFIP, “penalizándolas con multas por demás onerosas para su situación de precariedad y se vieron envueltas en la complejidad de los trámites por dichos incumplimientos” (García, 2018, p. 144). Además, no poseían sedes de cooperativa, por lo que sus estatutos y estados contable-administrativos estaban dispersos en sedes municipales o de agrupaciones barriales o políticas. Esto dificultaba el funcionamiento de las cooperativas como tales (muchas veces era más sencillo para el MDS dar de baja la matrícula e iniciar otras cooperativas), confundía y desorientaba a los titulares, les ocasionaba problemas legales y contables.

Todos esos equipos desde el municipio todo el tiempo decían "cuiden la matrícula, la matrícula es importante porque...", los contadores "cuiden la matrícula, porque es su DNI como cooperativa, ustedes tiene que tomar sus decisiones, ustedes esto, ustedes lo otro. Fue un aprendizaje. (Eulogia, ex titular del PRIST)

Muchas veces no tenías balance porque la coyuntura se lo lleva, hacer un balance, una asamblea, ir al contador, certificar... "no puedo macho, tengo que trabajar y pagar la olla". (Marcos, ex titular del PRIST).

Esto llevó a que, con el cambio de gestión, se facilite el desarme de las cooperativas y la desarticulación del trabajo colectivo.

Para todo eso no hay una ley general y mientras tanto la AFIP te aprieta, la AFIP aún a todos los sectores. (...) Entonces también hay una Economía Popular que tiene cuello de botella. Siempre alguna declaración tenés que hacer, si no te la comiste y seguro cuando tengas que hacer algún certificado te van a decir que la AFIP dice que debes esto y nadie te aviso. Me parece que es un tema clave para la Economía Social. Tramitar una extensión en AFIP, ir a ARBA en Buenos Aires, cada una en sus organismos recaudadores... tenés que ir a un contador que te ayude y el contador no vive del aire, cobra. (Guillermo, funcionario del INAES)

A su vez, muchas veces no se contaba con los recursos humanos que puedan brindar asesoramiento técnico, jurídico y contable a las cooperativas:

Y este sujeto que es el sujeto que supuestamente yo vengo a promocionar no logro entenderlo, porque no encuentro al contador -que existen pocos-, no conozco al abogado -que existen pocos-, que pueda realmente darle un asesoramiento que sirva para afrontar ese trámite por su naturaleza jurídica, de AFIP, de Cooperativas de trabajo, de INAES. (Guillermo, funcionario del INAES)

Estas tensiones no se limitaban a la naturaleza jurídica o administrativa de las cooperativas, sino que los entramados y arreglos locales también generaban muchas veces conflictos, dificultades y tensiones. Como señalamos, una de las características del PRIST es su territorialidad, adquiriendo características particulares en cada territorio donde se implementaba. Los entramados locales condicionaban, en algún punto, la capacidad de acción de los titulares. De acuerdo con cómo se daban los arreglos locales, la autonomía y la capacidad de autogestión variaba:

En un primer momento tenían territoriales a ver si les tomaban lista, después cada cooperativa manejaba su presentismo, discutir la obra, eso sí. Y a veces le decían "no queremos hacer esto, vamos a hacer esto". O sea, las que tenían mayor autonomía en Moreno eran las que estaban vinculadas al municipio. Los movimientos sociales eran muy loco todo, había una cosa de yo te conseguí la cooperativa, vos tenés que hacer esto. (Elida, trabajadora del MDS)

Asimismo, los lineamientos de acción definidos por el MDS quedaban muchas veces supeditados a las lógicas y las articulaciones territoriales, lo que previamente llamamos la reconfiguración del programa de acuerdo con los entramados locales, dándole características particulares a la implementación del programa.

Era más bien el vínculo del municipio con un movimiento social. Después también eran como radiadores de otras políticas, ellos eran cooperativistas, entonces, se les prendió fuego la casa a una vecina, bueno, a veces el Ministerio les da una casilla, a veces del municipio tiene chapas. Se entraba a buscar de todos lados, más donaciones que consiguieron del barrio y ahí estuvo una cooperativa trabajando, poniendo todo, como que están muy vinculados a su territorio. (Elba, empleada municipal)

Muchas veces, los entramados y arreglos llevaban al corrimiento de los límites de cada jurisdicción en la gestión territorial, generando nuevas tensiones, donde la mediación entre el entramado local y los lineamientos nacionales del programa fue una tarea constante:

En Merlo los cooperativistas trabajaban en el cementerio 8 horas, sin nada, sin cuidado de nada y yo me brotaba. Y me decían "Bueno, es así, es el municipio de Merlo" está bien, pero nosotros somos el Ministerio y que no podíamos hacer nada. Los mandaban a cavar tumbas, ni botas. Además, tenían un problema social, no eran empleados municipales, yo me enojaba si a algún cooperativista los querían hacer trabajar como empleado municipal porque me parecía que no correspondía. (Marisa, funcionaria del Ministerio de Desarrollo Social)

Esta lógica se acentuaba cuando las cooperativas articulaban con movimientos sociales, donde los límites del programa y la militancia en organizaciones sociales se borraban:

Entonces les decía "quieren militar me parece bárbaro, pero las 4 horas de la cooperativa tienen que ser, no en que vos milites en tu organización". Eso estuvo siempre como mezclado, como que no fue del todo claro, y algunos utilizaron esa situación. Bueno, a mí me lo han dicho, "yo prefiero movilizar una vez por semana y no trabajar todos los días 4 horas". (Elida, trabajadora del MDS)

Están contenidas por cooperativas, que yo digo que tienen dueño, digamos son los grandes movimientos sociales. (Juan, funcionario del INAES)

A pesar de estas tensiones que resulta relevante señalar, las cooperativas fomentaban el trabajo colaborativo y promovían un espacio de sociabilización e integración. Había una identidad colectiva vinculada al trabajo en la cooperativa, en el programa y en vinculación con los arreglos locales que perduró más allá del programa.

Yo todavía paso y veo unos murales que acá había dos cooperativas del AT en Moreno, y veo los murales y digo "ay Dios" qué orgullo porque la verdad que hacían cosas muy lindas, maravillosas que además embellecían y qué sé yo y lo hacían con un amor, con un cuidado. A veces venían y decían "taparon tal mural", no sabés como se ponían, esa cosa de valorar su propio trabajo. (Elida, trabajadora del MDS)

Nosotros resistimos desde la idea de transformación de todo lo que es los programas sociales a trabajo genuino. Digamos nosotros quisimos autogestionarnos desde el minuto cero, creo que fue una de las premisas del programa y desde ahí resistimos. Ahora, fue bastante complicado para los compañeros asociados resistir una cuota social para poder mantener los gastos que tiene una cooperativa. Quizás en el caso nuestro, las cooperativas nuestras propias, estuvimos resistiendo porque siempre mantuvimos los ideales y las

convicciones del cooperativismo, defendiendo nuestro espacio físico y nuestra independencia a la hora de que cualquier gobierno nos quiera venir a abofetear. (Marcos, ex titular del PRIST)

Al indagar acerca de qué ocurrió con las cooperativas al finalizar el programa, las respuestas fueron variadas. Hay quienes consideraron que, al finalizar el programa, el cooperativismo se perdió entre sus titulares.

Si bien hubo muchas cooperativas por el Argentina Trabaja, en realidad no crecieron como cooperativas después, terminó el programa y no sé, pienso que es un estilo de vida y por ahí no todo el mundo está acostumbrado a esa manera del cooperativismo. (Analía, referente de confederación de la ESS)

Otros entrevistados señalaron que el espíritu asociativo y colectivo se logró impulsar entre algunos de quienes participaban del programa, perdurando aun cuando el programa había finalizado.

De hecho, hasta el día de hoy si vos mirás el Facebook sigue habiendo páginas de las cooperativas, a pesar de que después vino el macrismo que las desarmó como tal. Entonces, acá hubo un empuje de que las cooperativas funcionaran como tal. (Elba, funcionaria municipal)

Aun cuando no perduró el espíritu asociativo, algunos de los entrevistados señalan como saldo positivo las instancias de formación, que llevaron a muchos titulares a la educación formal y universitaria:

Porque además despertó el tema del conocimiento de que yo puedo. Mira, la cantidad de cooperativistas de Argentina Trabaja y de Ellas Hacen porque era obligatorio terminar, sobre todo el Ellas Hacen desde el día 0, terminar el secundario. La cantidad que están estudiando en la universidad, la verdad que a mí me llena de orgullo, de emoción. (Elida, trabajadora del Ministerio de Desarrollo Social)

En el caso de uno de los entrevistados, la cooperativa subsistió a los operativos de desarme y se logró articular en una Confederación de cooperativas con otras cooperativas creadas en el marco del PRIST. Pero aún en los casos donde las cooperativas resistieron, el mismo entrevistado marca la dificultad de estas cooperativas de continuar funcionando sin el marco institucional del programa.

Vimos cooperativas de compañeros de producción, compañeros cooperativistas que no pudieron sostener el alquiler de los lugares donde se generaba el laburo

y fueron decayendo. Muchas matrículas se cayeron. (Marcos, ex titular del PRIST)

Como hemos dado cuenta en este apartado, el PRIST atravesó en su implementación una serie de tensiones vinculadas por un lado a los requisitos administrativos, jurídicos y contables que supone la forma cooperativa pero también a las características del territorio de implementación y sus entramados entre actores. En el caso de la formalización de cooperativas, esto suponía una novedad en el marco de las políticas sociales, lo que llevaba a un desconocimiento por parte de los titulares, y muchas veces de los operadores territoriales que trabajaban con las cooperativas, de aspectos técnicos, administrativos, contables y jurídicos. Esto llevaba muchas veces a que las cooperativas tuvieran problemas contables o jurídicos, de difícil resolución y sin el personal adecuado al que recurrir. A su vez, el desconocimiento del cooperativismo, la obligatoriedad, llevaba a mermar la autonomía de los titulares, que muchas veces no dimensionaban los alcances de las cooperativas y tomaban su participación como una mera cuestión de supervivencia. Por último, los entramados de actores, gobiernos y organizaciones locales terminaban de imprimir su sello al programa, ya sea como un limitante o como un potenciador de la autonomía y la autogestión de las cooperativas.

VII. Finalización del programa y nuevos programas sociales

En el año 2015, se produce un cambio de gobierno en Argentina y asume la presidencia Mauricio Macri, quien llegó al poder apoyado por una alianza de centroderecha, generando transformaciones en lo que refiere a la administración del Estado y las políticas públicas.

En este marco, el PRIST – en sus dos líneas programáticas- fue eliminado en 2018 y reemplazado por el Programa Hacemos Futuro (HF). Este programa se planteó como continuidad del PRIST, conservando casi en su totalidad la nómina de titulares, pero con características diferenciales: no era requisito para los titulares formar parte de una cooperativa, la contraprestación estaba orientada a la terminalidad educativa y la formación laboral, se reivindicaba la figura del emprendedor individual como acceso a la inclusión laboral y se dejaba atrás la perspectiva de ESS.

En relación con la contraprestación, el programa plantea tres: actualización de datos, terminalidad educativa y formación laboral. Respecto de este último, a diferencia del PRIST, las capacitaciones eran a elección personalizada del titular, no así la terminalidad educativa y la actualización de datos. En relación con las cooperativas, ya

no era un requisito formar parte de ellas y esta modificación fue acompañada de “operativos territoriales de “desarme de las cooperativas” y de crecientes controles formales y burocráticos sobre su funcionamiento” (Hopp y Lijterman, 2019, p.72). Con el cambio de gobierno, la finalización del PRIST, la reorientación de las políticas y el recorte presupuestario, el INAES suspendió muchas cooperativas sin un control efectivo de su existencia:

Hoy tenemos más de cinco mil de cooperativas del Argentina Trabaja que están con el banco vacío, pero yo creo que en el medio se van a llevar puestas muchas que están funcionando. Yo creo que el INAES no tuvo tiempo para fijarse si existen, porque antes de matar a alguien me fijo si existe... o también el INAES en ese sentido heredó un problema, ¿qué hago con todas esas cooperativas, existen, no existen... vamos a ir una por una? No hay tiempo, nos están recortando el presupuesto. (Guillermo, funcionario del INAES)

Como concepción de política pública, se observa un viraje de la socialización a la individualización (Ferrari Mango y Campana, 2018). El HF fragmentaba el esquema de trabajo cooperativo y enfatizaba en la individualidad del beneficiario a través de mecanismos tales como el fomento a la idea de unidad productiva (que puede ser conformada por una o varias personas), la eliminación a nivel territorial de los entes ejecutores y los espacios locales de gestión, entre otros (Ferrari Mango y Campana, 2018).

Estas transformaciones produjeron varias tensiones y dificultades. Una de ellas es la ruptura de espacios colectivos de trabajo y de redes de ayuda mutua creadas en las cooperativas para resolver problemas comunes (Hopp y Lijterman, 2019), incentivando la fragmentación y dispersión de los beneficiarios (Ferrari Mango y Campana, 2018). Asimismo, los titulares perdían la figura de cooperativista que los alejaba de la estigmatización que conlleva la categoría “beneficiario de un plan”. La nueva organización administrativa del programa generaba confusión y falta de información en los titulares, quienes ya no poseían el acompañamiento de los entes ejecutores y sus referencias territoriales. Todos estos cambios entraron en tensión con los municipios y las organizaciones sociales (Ferrari Mango y Campana, 2018), que poseían roles centrales en las articulaciones territoriales del PRIST. Por último, el programa HF parece apostar hacia el debilitamiento de la organización colectiva y la movilización popular, promoviendo la asistencia individualizada (Hopp y Lijterman, 2019).

Con el nuevo programa “Haciendo Futuro” desarmaron las cooperativas prácticamente, cada uno vaya a hacer su vida de forma individual, arréglese

como pueda, cumpla solo esto que fue lo que necesitaban todos para desarmar la cooperativa. Ayer estuve con los de la cooperativa y dicen que ahora había que reempadronarse. Yo ya estoy tan cansada de tanta pelea, porque encima ahora dicen que si vos solamente vas haciendo un curso y ya está, listo. (Sandra, ex titular del PRIST)

Ahora en el “Hacemos Futuro” ya ni siquiera está esa obligación es decir va directamente el subsidio y realmente hay que presentarle un proyecto al compañero para traerlo digamos. Y eso es un tema delicado para los movimientos sociales, porque (...) ahora el compañero que no estaba convencido, que no tenía convicción de formar esa orgánica no tiene obligación de ir por lo tanto agarra la plata y se queda en la casa... (Juan, funcionario INAES)

En resumen, si el PRIST implicaba una transición de los PCTI clásicos a programas que se orientaban hacia el trabajo colectivo y solidario, el HF vuelve hacia una perspectiva asistencialista de la política social, donde el beneficiario es un receptor pasivo, individualizado y estigmatizado.

En junio del año 2020, con un nuevo gobierno, se retomó la estrategia de inserción socio-productiva a través de la implementación del programa Potenciar Trabajo y el programa Potenciar Joven. El Potenciar Trabajo se orienta a productores de la Economía Popular pero también a titulares de programas anteriores como el Hacemos Futuro y el Salario Social Complementario. En lugar de cooperativas, el Potenciar Trabajo se implementa a través de unidades ejecutoras, retomando nuevamente la figura colectiva.

VIII. Reflexiones finales

A lo largo del trabajo hemos podido dar cuenta de la complejidad del PRIST, situando tres ejes principales de aplicación de programa: transición de transferencias condicionadas masivas a generación de empleos a través de cooperativas sociales, incorporación de la perspectiva de la ESS y territorialidad. A su vez, esta complejidad se pudo observar y analizar a partir del mapeo de actores, donde emergió la importancia de la articulación y los entramados entre los actores locales/territoriales y los actores nacionales. Algunos de estos actores, como los movimientos sociales y los municipios, adquirieron un alto nivel de autonomía en el programa y en cada territorio el programa se adecuó a los arreglos locales y entramados, imprimiéndole una lógica territorial a una

política de tipo nacional. Esto incide en el régimen de implementación del programa, reconfigurando y reacomodándolo de acuerdo con las demandas y ofertas locales; así, la mediación entre el entramado local y los lineamientos nacionales del programa fue una tarea constante.

Asimismo, hemos analizado las tensiones y dificultades que emergieron en la implementación del PRIST, notando que éstas se vincularon por un lado con la naturaleza de las cooperativas -con sus principios y requisitos administrativos, jurídicos y contables- pero también con los entramados y arreglos locales y territoriales que se fueron dando en cada lugar de implementación. Las cooperativas implican principios de autogestión, autonomía y libre asociación que en las cooperativas sociales se tornan de difícil aplicación, ya que las cooperativas son una contraprestación, pero a su vez, la cooperativa es una forma jurídica que implica requisitos administrativos y contables con las que las cooperativas muchas veces desconocían o bien no estaban en condiciones de afrontar. Todos estos elementos llevaban a una limitación de la autonomía y la potencialidad de crecimiento por fuera del programa de las cooperativas. Conjuntamente, los entramados de actores, gobiernos y organizaciones locales le imprimían su huella, a veces limitando las posibilidades de los titulares, pero otras veces como un potenciador de la autonomía y la autogestión de las cooperativas.

Finalmente, cabe destacar que, antes que ofrecer una alternativa de empleo productivo, el principal aporte que dejó el PRIST fue la consolidación de espacios de formación, socialización y redes de soporte colectivo a los titulares. En otras palabras, si bien el objetivo de conformar una alternativa al mercado de trabajo formal a través del empleo productivo y cooperativo no se cumplió, logró establecer un nuevo capítulo para las políticas sociales y fue exitoso brindando herramientas formativas y colectivas a sus titulares.

IX. Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (1993). La hechura de la política, México: Miguel Ángel Porrúa. (Estudio introductorio).

Arcidiácono, P., Pautassi, L., & Zibecchi, C. (2010). La experiencia comparada en materia de "clasificación" de desempleados y destinatarios de programas de transferencias de ingresos condicionadas. Trabajo y sociedad, 13.

- Arcidiácono, P., Kalpschtrej, K., y Bermúdez, Á. (2014). ¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado? El Programa Argentina Trabaja. Trabajo y sociedad, (22), 341-356.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2005). Gestión social y municipios. De los escritorios del banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires, UNGS/Prometeo Libros. (Presentación).
- Chiara, M. y De Virgilio M. (2009). Gestión de la política social: conceptos y herramientas. Buenos Aires: Prometeo Libros
- Díaz, C; Curti, G; Monti, M. y Miguez M (2015). “La política pública social como espacio de disputa (política) en Argentina. Una lectura a partir de las dimensiones institucionales implicadas en un caso relevante”. En el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Fernández, J. P. (2012). La implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” en ámbitos subnacionales. CIPPEC. Documento de Trabajo, 96.
- Ferrari Mango, C (2019). “La trama de la política social en el territorio desde el programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja”. Question, 1(61), e133.
- Ferrari Mango, C. y Campana, J. (2018). “Del “Argentina Trabaja – Programa Ingreso Social con Trabajo” y el “Ellas Hacen” al “Hacemos Futuro”. ¿Integralidad o desintegración de la función social del Estado?”, Informe N. 11, FLACSO.
- García, I. L. (2018). Las cooperativas implementadas por el Estado para generar puestos de trabajo en la Argentina. Realidad económica, 47(315).
- Gradin, A. (2013). “El estilo de gestión: principales aspectos para su análisis”. Tesis de Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social: El proceso de integración política de los Movimientos de Desocupados a la gestión del Estado en la Argentina Kirchnerista. FLACSO, Buenos Aires. (pág. 31 a 45, pág. 120 a 140 y 140 a 153).
- Golbert, L., & Giacometti, C. (2008). Los programas de transferencia de ingresos condicionados: el caso Argentino. Una Nueva Agenda Económica y Social para América Latina. São Paulo: iFHC.
- Guimenez, S., y Hopp, M. (2011). Programa ingreso social con trabajo Argentina trabaja: una mirada reflexiva desde el corazón de su implementación. Grupo de Estudios

sobre Políticas Sociales y Condiciones de Trabajo, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

- Hopp, M. V. (2018). Sostenibilidad y promoción del trabajo asociativo, cooperativo y autogestionado en la Argentina actual. *Otra Economía*, 11(20), 156-173.

- Hopp, M. V., & Lijterman, E. (2019). Trabajo, derechos sociales y protección social en Argentina de la reconstrucción neoliberal. *Revista Katálysis*, 22(1), 66-79.

- Lijterman, E. (2018). Políticas de promoción de la economía social en Argentina: una aproximación desde los saberes expertos. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (62), 65-85.

- Mario, A. (2017). Ampliando el significado del trabajo: el Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja como un empleador de última instancia limitado. *Trabajo y Sociedad* N° 29, Santiago del Estero, Argentina

- Nadur, Y. S. (2019). Programa Ellas hacen: tensiones entre las exigencias y el fortalecimiento de la autonomía en mujeres/madres (Tesis de Maestría, Buenos Aires: FLACSO. Sede Académica Argentina).

- Natalucci, A. (2012). Políticas sociales y disputas territoriales. El caso del programa "Argentina Trabaja". *Perspectivas de Políticas Públicas*, 2(3), 126-151.

- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". En Kliksberg Bernardo y Sulbrant José (comp.), *Para investigar la Administración Pública*. Instituto Nacional de la Administración Pública.

- Perelmiter, L. (2010). "Militar el Estado. La incorporación de movimientos sociales de desocupados a la gestión de políticas sociales. Argentina (2003 – 2008)". En Masetti, A., Villanueva, E. y Gómez, M. *Movilizaciones, protesta e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario*. Ed. Nueva Trilce.

- Tamayo Sáez, M. (1997). "El Análisis de las Políticas Públicas". En Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps). *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Edic. Alianza Universidad Textos.

X. Documentos y Normativas

- Resolución 3182/ 2009. Programa Ingreso Social con Trabajo. Disponible en: http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/ArgentinaTrabaja/Resolucion_

3182_2009.pdf Consulta 1/082014

- Resolución 2476-2010. Plan Argentina Trabaja
- Resolución N° 2176/13. Programa "Ellas Hacen".
- Resolución 96/2018. "Programa Hacemos Futuro".
- Resolución N° 151/2018. "Programa Hacemos Futuro".
- Decreto 1067/2009. Programa Ingreso Social con Trabajo
- LEY N° 20.337. Ley de Cooperativas
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2007). La Bisagra: memoria, verdad, justicia, organización social. Buenos Aires: autor.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, (2010). Políticas Sociales del Bicentenario: Un modelo Nacional y Popular. Tomo II. Buenos Aires: Autor
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2014). Primer Informe: Antecedentes, Creación y Primera Etapa de Ellas Hacen. Buenos Aires: Autor
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015) Programa Ingreso social con Trabajo: síntesis de resultados e impacto, después de cinco años de sus primeros pasos. Buenos Aires: Autor.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015) Argentina Trabaja, Programa Ingreso Social con Trabajo. Ellas Hacen: Caracterización de titulares a casi dos años de inclusión Total País. Buenos Aires: Autor. Recuperado de <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/4.-Perfil-de-cooperativistas-de-Ellas-Hacen-todo-el-pa--s.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015) Situación Actualizada de Titulares de la Línea Ellas Hacen: Perfil de los titulares y aspectos evaluativos al Primer Semestre 2015. Buenos Aires: Autor. Recuperado de <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/11/Perfil-de-titulares-Ellas-Hacen-2015.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015). Situación actualizada de las cooperativas mixtas. Perfil de los titulares y aspectos evaluativos. Disponible en: <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wpcontent/uploads/2015/11/Perfil-titulares-de-cooperativas-mixtas-2015.pdf>
- Jefatura de Gabinete. Informe del Jefe de Gabinete de Ministros Lic. Marcos Peña al Honorable Cámara de Senadores de la Nación. Informe N. 109.