

*POLÍTICA SOCIAL DESDE COOPERATIVAS REGULADAS:
ARGENTINA TRABAJA-PROGRAMA INGRESO SOCIAL CON TRABAJO*

*SOCIAL POLICY FROM REGULATED COOPERATIVES:
ARGENTINA TRABAJA-SOCIAL INCOME WORKING PROGRAM*

Cynthia Gisselle Ferrari Mango*

RESUMEN

En Argentina, desde el año 2003 hasta el 2015, las políticas sociales impulsadas desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante los gobiernos progresistas del Frente para la Victoria han promovido principios de la economía social y solidaria. Para ello, utilizaron como instrumento de inclusión social, la cooperativa de trabajo con anclaje territorial. Uno de los programas que cobró mayor relevancia fue el Argentina Trabaja-Programa Ingreso Social con Trabajo. El objetivo del presente trabajo es indagar sobre la naturaleza y las particularidades que adquieren las cooperativas de trabajo bajo la órbita del mismo. Se han identificado las formas en las que se disputa a nivel territorial en donde el municipio es el encargado de conformarlas y asignarles las tareas. En este sentido, se está en presencia de cooperativas reguladas que contribuyen al universo heterogéneo del cooperativismo, al constituirse a través de políticas públicas que fomentan el cooperativismo y a las experiencias autogestionadas. La metodología que se utiliza es cualitativa en base a una investigación empírica desarrollada en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), Argentina, desde el año 2013 hasta el año 2018. Se trató de una investigación en la cual el corpus de análisis quedó conformado por la Resolución 3182/09 que le dio origen, así como, artículos académicos en tanto indagaciones preliminares, observaciones participantes, transcripciones de las notas de campo y de las entrevistas semiestructuradas realizadas a cooperativistas y personas funcionarias municipales.

PALABRAS CLAVE: COOPERATIVAS * ECONOMÍA SOCIAL * MUNICIPIO * POLÍTICA SOCIAL * PROGRAMA INGRESO SOCIAL CON TRABAJO-ARGENTINA TRABAJA

* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)- Universidad Nacional de la Matanza (UNLAM), Argentina.
ferrarimangoc@gmail.com

ABSTRACT

In Argentina from 2003 to 2015 the social policies promoted by the Ministry of Social Development of the Nation during the progressive governments of the Front for Victory have promoted principles of the social and solidarity economy. For this, they used the cooperative of work with territorial anchoring as an instrument of social inclusion. One of the programs that became more relevant was the Argentina Trabaja-Social Income Working Program. The objective of this paper is to investigate the nature and particularities that work cooperatives acquire under its orbit. We have identified the ways in which it is disputed at the territorial level where the municipality is responsible for shaping them and assigning tasks to them. In this sense, we are in the presence of regulated cooperatives that contribute to the heterogeneous universe of cooperativism by being constituted through public policies that foster cooperativism and self-managed experiences. The methodology we use is qualitative based on empirical research developed in the Metropolitan Area of Buenos Aires (AMBA), Argentina, from 2013 to 2018. It was an investigation in which the analysis corpus was made up of Resolution 3182/09 that gave rise to it, as well as academic articles as preliminary inquiries, participant observations, transcriptions of field notes and semi-structured interviews with cooperative members and municipal officials.

KEYWORDS: COOPERATIVES * SOCIAL ECONOMY * MUNICIPALITY * SOCIAL POLICY * SOCIAL INCOME WORKING PROGRAM-ARGENTINA TRABAJA

INTRODUCCIÓN

Desde el año 2003 hasta el año 2015 en Argentina, los principios de la economía social han resurgido y han atravesado algunas transformaciones (Hintze, 2014; Vuotto, 2011; Pastore, 2010; Danani, 2004 y Coraggio, 2002). El Estado ha fomentado estrategias de la economía social y solidaria materializando sus principios en políticas públicas. Específicamente, a través del impulso de programas sociales que incorporaron la figura de cooperativa de trabajo (Altschuler y Casalis, 2006), es decir, bajo inducción del Estado se crearon cooperativas a través de programas sociales que tienden al cooperativismo de trabajo (Vuotto, 2011).

En este marco, adquiere relevancia la idea de *boom* del cooperativismo de trabajo (Arcidiácono y Bermúdez, 2015), a través de las diversas políticas públicas que se llevaron a cabo en el periodo 2003-2015. En Argentina, las cooperativas tienen una naturaleza diversa y es a partir de la crisis de 2001, cuando el Estado comienza a impulsar cooperativas de trabajo bajo su tutela, a través de políticas públicas. Uno de los programas que cobró mayor impulso

dentro del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) en Argentina es el Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja (Prist-At). El programa comenzó a implementarse en el año 2009 con el gobierno de Cristian Fernández de Kirchner y forma parte de un conjunto más amplio de políticas públicas desarrolladas desde el MDSN vinculadas a la economía social (Forni, Nardone, Castronuovo, Nouggues y Zapico, 2015). Asimismo, conforma el denominado *boom* del cooperativismo de trabajo (Arcidiácono y Bermúdez, 2015), el cual hace referencia al impulso por parte del Estado de cooperativas de trabajo bajo programas sociales¹. En el año 2015, el número de cooperativas a nivel nacional dentro del Prist-At era de 5795 y cada una estaba compuesta por un promedio de 30 a 40 integrantes, dando un total de 191 235 titulares (Arcidiácono y Bermúdez, 2015).

1 Desde el Estado, se propone el formato de cooperativa de trabajo como parte de la política social. En este sentido, el Estado cumple la función de generar espacios propicios para la inclusión social a través del fomento de cooperativas de trabajo promoviendo políticas sociales.

En lo que refiere al contexto económico previo al surgimiento del Prist-At, se produce una desaceleración económica en el marco de una crisis internacional² acompañada por la persistencia del desempleo y un núcleo duro alto de desocupación (Fizsman, 2015; Isola, 2014; Hopp, 2013; Alzina y Otero, 2013; Natalucci, 2012; De Sena y Chahbenderian, 2011).

En lo que refiere al contexto sociopolítico, el año 2008 estuvo marcado por el desenlace de un conflicto entre el gobierno y el sector agropecuario³ (De Luca y Malamud, 2010; Damill y Frenkel, 2009), el decrecimiento de la cantidad de los programas sociales —por ejemplo, una menor cantidad de Planes Jefas y Jefes⁴— (González, Kessler y Svampa, 2010) y por el resultado desfavorable para el Frente para la Victoria en las elecciones legislativas de segundo término⁵ (Catterberg y Palanza, 2012; Tagina, 2011).

2 Desde el año 2008, la crisis financiera internacional interrumpió el período de altas tasas de crecimiento económico que habían atravesado la mayoría de los países sudamericanos. Particularmente, Argentina pasó de ser el país que crecía más rápido a uno de los que evolucionaba más lentamente, redujo el superávit fiscal y tuvo dificultades en el pago de los servicios de la deuda pública (De Luca y Malamud, 2010). La crisis internacional impactó a través del financiamiento y contracción del comercio internacional. En este marco, Argentina mostró en el año 2009, un completo aislamiento financiero internacional del sector público y fuga de capitales con un flujo prácticamente continuo desde julio del año 2007, intensificado en el segundo trimestre de 2008 (Damill y Frenkel, 2009).

3 El enfrentamiento (que duró aproximadamente 4 meses, de marzo a julio) entre el gobierno nacional a cargo de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner y las entidades más representativas del agropecuario argentino estuvo vinculado a un reclamo de este último en torno al aumento de retenciones.

4 En el año 2003, había una cobertura para más de dos millones de personas, mientras que en el año 2008, las personas beneficiarias eran unas ochocientas mil.

5 Existía un cuestionamiento a la gestión del gobierno y un desgaste de la imagen de la Presidenta (Aruguete y Zunino, 2010). En este sentido, el Poder Ejecutivo adelantó 4 meses la convocatoria a las elecciones, previstas inicialmente para octubre,

Parlamento a este programa, se sanciona la Asignación Universal por Hijo⁶ (AUH) considerada por la academia, la ciudadanía y los políticos como una de las políticas públicas federales más significativas en materia de inclusión social y distribución de la riqueza (Mazzola, 2012; García, 2013). Siguiendo la lógica de argumentación de Oszlak y O'Donnell (1982), la sanción de ambas políticas sociales puede ser entendida como instrumento para apaciguar un conflicto sociopolítico que afectaba la gobernabilidad. Es decir, son las políticas públicas y su aceptación o no las que garantizan la gobernabilidad (Ilari, 2006).

En este trabajo, se indaga a partir de la implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja, la naturaleza y las particularidades de las cooperativas que se implementan en este marco. El objetivo es comprender como desde el Prist-At se conforman cooperativas de trabajo bajo la órbita del MDSN y en la cotidianeidad se gestionan a través de personas funcionarias municipales, por lo cual cobra relevancia las particularidades de la gestión local.

Para abordar el objetivo planteado, se toma en cuenta con el corpus teórico conformado por otros estudios académicos que cuestionan la concepción y la naturaleza de la cooperativa de trabajo impulsada por el programa. Asimismo, se ha puesto en relación con el foco de la investigación empírica desarrollada en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)⁷, Argentina, desde el año 2013 hasta el

previando un deterioro aún mayor de la situación (Tagina, 2011). En las elecciones legislativas de medio término celebradas el 28 de junio de 2009, el resultado fue desfavorable para el oficialismo (De Luca y Malamud, 2010).

6 Para profundizar sobre la AUH, véase Arcidiácono, Carmona, Paura y Straschnoy (2012); Maneiro (2017) y Mazzola (2012).

7 Específicamente, el trabajo de campo a partir del cual se hacen las observaciones, se desarrolló en el Municipio de La Matanza. Este es uno de los 134 municipios de la provincia de Buenos Aires, es el más extenso del conurbano ya que cuenta con una superficie total de 325,71 kilómetros cuadrados. Según el censo realizado en el 2010, cuenta con una población total de 1 772 130 personas

año 2018, en el marco de la beca de la autora en el doctorado de CONICET radicada en Área Estado y Políticas Públicas (AEPP) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). Se trató de una investigación cualitativa en la cual el corpus de análisis quedó conformado por la Resolución 3182/09 que le dio origen, así como, artículos académicos en tanto indagaciones preliminares, las observaciones, las transcripciones de las notas de campo y las transcripciones de las entrevistas semiestructuradas.

APORTES TEÓRICOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA NUEVA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN ARGENTINA

Los diversos enfoques teóricos entorno al concepto de economía social le asignan diversas denominaciones, tales como, “economía solidaria”, “nueva economía social” y “economía popular solidaria” (Pastore, 2010). En este trabajo, se entiende a la economía social y solidaria como aquella que fomenta las relaciones humanas de beneficio mutuo, integración y equidad dentro de la comunidad con arraigo territorial. Una economía en la que se tiene en cuenta propuestas que permitan mejorar la calidad de vida de sus integrantes y de la comunidad a la que pertenecen, privilegiando a la persona y sus capacidades sobre la acumulación de capital.

Ahora bien, la economía social y solidaria es un término polisémico que constituye un conjunto de experiencias tanto históricas de la economía social como de la diversidad de trayectorias alternativas que se expandieron en las últimas décadas (Pastore, 2010). Asimismo, lo que se entiende actualmente por este tipo de economía, es producto de reconocer la existencia de un amplio debate que está presente tanto en la academia como entre los miembros de las organizaciones sociales y políticas (Hintze, 2010).

(la provincia de Buenos Aires según el mismo censo tiene una población 15 594 428 habitantes) y concentra el 12% de los electores de la provincia, tornándose su control absolutamente clave para la dinámica política subnacional.

En este sentido, la diferenciación entre la economía social fundacional y la nueva economía social y solidaria radica en que la primera está compuesta por cooperativas y mutuales tradicionales, asociaciones de pequeña producción, clubes de trueque y ferias, fábricas recuperadas o auto gestionadas, proyectos productivos, comunitarios y de ayuda mutua de movimientos de personas desempleadas u otras organizaciones sociales. Mientras que la segunda se refiere a iniciativas surgidas en los últimos años desde el Estado y tiene como objetivo satisfacer necesidades básicas de los sectores excluidos, promoviendo un modo de vida, así como generar formas de acción colectiva, representación social o política, aprendizaje, toma de conciencia y resocialización (Altschuler y Casalis, 2006).

Uno de los instrumentos de la economía social y solidaria que más se ha promulgado en los últimos años es la cooperativa de trabajo. Las cooperativas son actores sociales y económicos cuyo rol fundamental es crear y asegurar empleo e ingresos dignos planteando la revalorización del trabajo como espacio de inserción y reconocimiento social, así como, ocupa un lugar central en la existencia de las personas y la estructuración de la vida social.

En la Argentina, las cooperativas de trabajo no constituyen un actor homogéneo y se pueden abordar desde tres variantes (Vuotto, 2011). La primera corriente es de tipo integrado y está basada en la necesidad de trabajo, en ideas y valores; son experiencias exitosas desde el punto de vista organizacional y económico. La segunda es reivindicativa, corresponde a la recuperación de fuentes de trabajo por parte de las personas trabajadoras. La tercera —la cual es la que se profundiza en el presente trabajo—, es inducida por el Estado y está basada en la necesidad de trabajo; asimismo, consiste en cooperativas que se crean bajo la tutela del Estado, formadas por sujetos excluidos que no pueden acceder al mercado laboral formal (Vuotto, 2011).

A partir de la crisis de 2001, las cooperativas en el país se potenciaron a través del fenómeno de las empresas recuperadas y de las iniciativas del Estado, mediante programas

sociales que crearon bajo su tutela cooperativas de trabajo. En este marco, uno de esos programas es el Prist-At, dado que establece como objetivo general la creación de puestos de trabajo a través de cooperativas inducidas y financiadas por el Estado Nacional con participación de los municipios⁸ en el territorio para llevar a cabo su implementación. Dicho esto, se sitúa el debate en torno a la naturaleza de estas asociaciones que se conforma para la ejecución del programa e incorpora la tensión entre cooperativas genuinas tradicionales y las de trabajo protegidas por el Estado.

LA ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL DESDE EL MDSN

El MDSN se le considera como un área de gobierno primordial para llevar a cabo la intervención en materia social (Ilari, 2006). Desde el año 2003 hasta el año 2015, traza dentro de los ejes de la política social fortalecer la territorialidad de esta (Perelmiter, 2012 y De Piero, 2015), canalizando la participación de los actores locales y fomentando la economía social con una visión trabajocéntrica. Ahora bien, para poder formular e implementar políticas sociales desde una concepción de economía social y territorialidad de la política social, atravesó transformaciones en su estructura estatal, reorganizando las funciones de las secretarías existentes y creando nuevos programas.

La gestión ha sido motorizada por el “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria”, “Plan Nacional Familias” y el “Plan Argentina Trabaja”, la cual refleja el aspecto territorial y el fomento de la economía social y solidaria en mayor medida. Este último ha estado integrado por diversos programas: Proyectos Socioproductivos, Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo Social “Padre Carlos Cajade” y Programa de Inversión Social (Pris). Estas políticas públicas se acompañan con la creación de la marca registrada Argentina Trabaja (Resolución nro. 2476/2010), la instauración del monotributo social (Decreto nro.

189/2004 y la Ley nro. 25865) y la sanción de la Ley de Microcréditos.

En este sentido, las estrategias impulsadas por el MDSN tuvieron principios de la economía social y solidaria, así como, una visión trabajocéntrica. Las políticas públicas mencionadas representan un resurgimiento de la economía social y solidaria en Argentina, lo cual se ha priorizado en la agenda de gobierno (Pastore, 2010). Paralelamente, se desarrolla una creciente institucionalidad estatal y protección de las personas trabajadoras que forman parte de estos emprendimientos (Hintze, 2013).

Con institucionalidad estatal, se hace referencia a que se desarrollaron avances en torno a la creación de legislación vinculada a la economía social y solidaria, tal como, el Servicio de Crédito y Servicio de Ayuda Económica Mutua (SAEM) (Resolución 5450/2014), la creación del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) (Decreto 721 el 01/09/2000), el decreto de Cooperativismo y Mutualismo en la Educación (Decreto 1171 el 15/05/2003) y la creación de Cajas de Crédito Cooperativas (Ley 25 782 el 30/10/2003). También, se ha avanzado en la creación de federaciones de cooperativas como ámbito de representación.

A su vez, se ha revitalizado el cooperativismo de trabajo por recuperaciones de empresas por parte de sus trabajadores y trabajadoras. También cobro fuerza a través de políticas públicas, tales como, el Programa Federal de Emergencia Habitacional, el Plan Agua más Trabajo, el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra y por último, el Programa de Ingreso Social con Trabajo (Rebón y Kasparian, 2015).

El Prist-At fue creado por la Resolución 3182/2009 del MDSN y ratificado por el Decreto 1067/2009. Según se expone en el documento de la resolución, el objetivo central era fomentar oportunidades de inclusión socio-laboral a través de la creación de puestos de trabajo, impulsando la organización cooperativa y el desarrollo de capacidades desde una perspectiva multidimensional e integral de derechos (MDSN, 2010).

El Prist-At desde sus inicios se encontraba bajo la órbita de la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo del MDSN (Decreto

8 Argentina se caracteriza por ser un país federal compuesto por tres niveles de gobierno: el nacional, el provincial y el municipal.

nro. 1067/09) y forma parte de un conjunto de políticas sociales con bases en la economía social y solidaria que plantean la importancia de promover el trabajo a través de la conformación de cooperativas tendientes a fomentar valores de solidaridad, compañerismo y cooperación entre las personas asociadas. Para su implementación a nivel territorial, se firman convenios entre las personas funcionarias del MDSN y representantes de municipios del AMBA.

De ese modo, el Prist-At desciende al territorio y se materializa a través de un instrumento: “la cooperativa”. En el marco de la nueva economía social y solidaria, estas cooperativas implican nuevas formas de representación sociopolítica y resocialización bajo la tutela del Estado nación.

¿PERSONAS BENEFICIARIAS, COOPERATIVISTAS O ASALARIADAS? UNA MIRADA DESDE LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN

NATURALEZA DEL PROGRAMA Y PARTICULARMENTE DE LA COOPERATIVA

El debate en torno a la naturaleza de la cooperativa que se conforma a través de políticas sociales bajo la órbita del Estado está presente en el Prist-At, tanto en la formulación del programa como en su implementación. En esta última, la población beneficiaria del programa no decide la orientación de su cooperativa de trabajo ni es dueña de sus medios de producción, sino que responde a la voluntad del personal municipal. Paralelamente, se deriva el dilema de considerar a la población del programa como cooperativista, asalariada o bien, beneficiaria de un “plan” social.

Desde una perspectiva crítica, Lo Vuolo (2010) identifica al Prist-At como un programa asistencial de empleo forzado que se lleva a cabo a través de cooperativas de trabajo, que en definitiva para el autor son cuadrillas establecidas por el Estado para realizar obra pública, lo cual lleva a pensar como esta figura de “cooperativa” es una relación encubierta asalariada entre cooperativistas y el Estado quien fija las reglas de contrato. El autor explica “lo alarmante es que en este caso no se hace en el

espacio económico controlado por el capitalista, sino en el espacio político bajo control de los ocupantes circunstanciales del Estado” (p.13).

Como resultado del trabajo de campo, se ha observado que varios de los titulares del programa se identifican como parte de una cuadrilla pero revalorizan el trabajo grupal por sobre el trabajo individual y las tareas/contraprestación que realizan exceden las obras públicas. Algunas de ellas son contraprestaciones en instituciones educativas, organizaciones sociales y dependencias municipales, mientras que en otros casos adquieren perfiles más asistenciales o más productivistas.

Desde una perspectiva moderada, Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez (2014) conciben al Prist-At como “una política que transfiere ingresos en el marco de generación de puestos de trabajo conformados y financiados directamente desde el Estado a través de cooperativas” (p.1). Asimismo, Arcidiácono y Bermúdez (2015) identifican que el programa implica una línea de política social que retoma el ideario de la economía social y se destina a sectores débilmente integrados al mercado formal de trabajo. Las autoras agregan que a:

... diferencia de un cooperativismo genuino o de experiencias consideradas más próximas a la economía social fundacional, para estos sectores hubo una oferta política concreta. Se trató de la creación de un esquema que combina ciertas transferencias de ingresos fijas con una lógica poco pretenciosa (o liberal) de la economía social que frente a las debilidades coyunturales de los mercados concibe la necesidad de activar este tipo de experiencias desde el gobierno (p.23).

Además de la tensión en virtud de la naturaleza de la cooperativa, se pone en tela de juicio otras modalidades de provisión de bienestar. Estas pueden enmarcarse en transferencias de ingresos o con el fomento de trabajo asalariado (Arcidiácono *et ál.*, 2014) que están vinculadas directamente con la identidad de la persona beneficiaria/titular del programa.

Desde la misma línea, Hopp (2013 y 2015) se pregunta si el programa fomenta

cooperativas o reproduce planes sociales, lo cual repercute directamente en la identidad laboral de la población beneficiaria de la política social. La autora destaca que al ser un programa bajo la órbita del MDSN (dedicado a la asistencia), el cual define al sujeto destinatario por su situación de vulnerabilidad, este tiene un sesgo asistencial que lo condiciona frente a una esfera productiva. Llega a la conclusión que la relación que establecen los sujetos con las políticas sociales condiciona la identidad laboral (Hopp, 2013) que oscila entre personas beneficiarias de planes o personas trabajadoras asalariadas. Asimismo, “si bien el plan es considerado en todos los casos un trabajo, la participación en esta singular “cooperativa” creada por la política social no parece habilitar la posibilidad de construcción de una identidad colectiva vinculada al trabajo autogestionado” (Hopp, 2013, p.11).

De este modo, la cooperativa como alternativa laboral se encuentra perjudicada debido al sesgo asistencial del programa, la organización vertical y jerárquica en el trabajo, y las relaciones que se establecen entre personas destinatarias y referentes en el territorio. No obstante, la autora destaca que quienes participan activamente en la tareas laborales no se definen como beneficiarios o beneficiarias de planes sociales.

En virtud del trabajo de campo de esta investigación, se coincide con Hopp (2013), en que el programa está permeado de concepciones de plan social en su implementación. Principalmente, porque es el municipio quien lo ejecuta y entra en tensión con la formulación del programa propuesta desde el MDSN, evidenciando un conflicto entre la lógica fines-medios y acumulación política. Esto sucede porque quien se beneficia del programa responden directamente al personal municipal que le asignan las tareas a realizar, el cual en muchos casos está vinculados a política partidaria local o a intereses nacionales.

Además, otro de los elementos que incide en cuestionar la naturaleza de la cooperativa es la convivencia del trabajo grupal y el trabajo individual; es decir, en algunos casos las personas beneficiarias del programa

trabajan conjuntamente en la realización de las actividades asignadas, sean de producción o de maestranza, mientras que en otros casos, realizan funciones administrativas o de limpieza pero de manera individual. De este modo, se genera entre la población beneficiaria una confusión entre categorías, tales como: “empleado municipal”, “beneficiario de un plan” y “cooperativistas”, generando tensiones y estigmatizaciones.

CONFORMACIÓN DE LAS COOPERATIVAS: INSCRIPCIÓN A TRAVÉS DE REDES

En lo que refiere al proceso de creación de las cooperativas del Prist-At, hay una lógica de individualización propia del periodo neoliberal, ya que las personas beneficiarias se inscriben en el programa y posteriormente, el Estado es quien las organiza en cooperativas (Natalucci y Paschkes, 2011). Como resultado del trabajo de campo, se observó que, si bien es cierto, el Estado es quién termina agrupando a los titulares del programa en cooperativas, cada titular del programa tiene la posibilidad de trabajar grupalmente incorporando algunos valores propios de la economía social, por ejemplo, la solidaridad y la cooperación entre los compañeros y compañeras.

El municipio fue el encargado de conformar las cooperativas y para ello, canalizó el llamado a través de organizaciones sociales o instituciones de la comunidad. Las inscripciones se llevaron a cabo en organizaciones de la sociedad civil: clubes, sociedad de fomento, casas de cultura, iglesias, salas de salud, jardines, escuelas y organizaciones como Cáritas, entre otras.

En esta inscripción, estuvieron en juego arreglos locales en virtud de que mientras algunas posibles personas beneficiarias del Prist-At se inscribían a través de organizaciones sociales, otras lo hacían por conocer o trabajar con algún referente político. A dicho proceso refiere la encargada de un Obrador, que es un espacio físico desde el cual se lleva a cabo la gestión local a nivel territorial del programa: “Tenemos algunas que se anotaron en Cáritas, así que son todos vecinos comunes. Pero sí son todos vecinos” (Angélica, funcionaria municipal

encargada de un Obrador, comunicación personal, 15/07/2016).

En efecto, la encargada del Obrador hace hincapié en que las personas involucradas son vecinas y enfatiza el ingreso de estas al programa a través de organizaciones sociales sin asociarlas a agrupaciones políticas. Realizando el trabajo de campo, en diálogos informales, una cooperativista señala que ella “no entro por política”, sino que se anotó en la Cruz Roja. De manera contraria, Diego (cooperativista, 38 años) explica que conocía al referente político del barrio y por trabajar con él, empezó a formar parte del programa. También, existían cooperativistas que eran beneficiarios o beneficias de programas sociales que lo antecedían y mutaron hacia el Prist-At.

Asimismo, Ana desarrolla cómo fue el proceso de la conformación de su cooperativa a través de una institución del barrio:

Hubo una convocatoria de un dirigente político del barrio, una persona que está muy allegada a la Fundación Padre Mario. Las cooperativas se formaron a través de la fundación y bueno era buscar gente que quiera participar del proyecto y así fue como de casualidad sin tener muy en claro las actividades o en qué consistía, pero así entre (Ana, cooperativista, comunicación personal, 10/10/2015).

De este modo, esta cooperativista reconoce el vínculo entre el municipio y la organización social. Esta última, se caracteriza por tener una trayectoria positiva y reconocida en la comunidad local. En este sentido, Ricardo y Silvio explicaron como ingresaron al programa, aunque son más reticentes a dar detalles sobre su entrada:

Me anotaron en el barrio. Había unos cupos, fuimos corriendo con los muchachos de cerca de mi casa, llegamos justo sobre la hora y nos anotamos. Ahí empezamos a trabajar. A mí me dijo un conocido que trabajaba en el municipio (Ricardo, funcionario municipal encargado de un Obrador, comunicación personal, 05/11/2015).

A Cacho lo conocías de antes de entrar al programa a través de la militancia. Él me hizo entrar (Silvio, funcionario municipal encargado de un Obrador, comunicación personal, 05/11/2015).

De este modo, las personas sujetas a formar parte del programa que se inscribieron a través de organizaciones sociales o instituciones, lo expresan con gran transparencia, mientras que aquellos que ingresaron con su participación en política tratan de no explicitarlo. En algunos casos se debe al sentimiento de incomodidad o miedo, mientras que en otros, el silencio es producto de considerar su ingreso al programa a través de cierta irregularidad.

La inscripción de las personas al programa en los casos relevados se gestionó en torno a funcionarios municipales, referentes barriales, organizaciones sociales y a instituciones del territorio. Esta modalidad de conformación de las cooperativas, se contraponen con la idea de cooperativa de trabajo tradicional caracterizada por asociación voluntaria. A los sujetos que se inscribieron para formar parte del programa, los agruparon conformando cooperativas de trabajo de aproximadamente 30 personas.

Asimismo, las personas que integraron las cooperativas no eligieron a sus compañeros o compañeras, sino que la decisión fue tomada por las personas funcionarias municipales. Esto generó tensiones entre quienes no se conocían y debían aprender a trabajar de forma colectiva.

Asimismo, el municipio había repartido y asignado “cupos” a las instituciones que llevaban a cabo la inscripción, es decir, la posibilidad de crear determinada cantidad de cooperativas integradas por cierto número de personas. A medida de que los cupos se iban terminando en algunas localidades, las personas interesadas iban a inscribirse en donde quedaba capacidad.

DIVISIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

La organización del trabajo en la cooperativa puede asimilarse a una organización del trabajo fordista. En esta subyace una perspectiva individual y las relaciones laborales se dan entre figuras parecidas a obreros y capataces,

tal como, se replica en una fábrica mediante una estructura jerárquica (Arcidiácono *et ál.*, 2014).

En el desarrollo del trabajo de campo, se ha observado que en los Obradores existe una estructura jerárquica que se aleja de la estructura horizontal tanto para realizar el trabajo como para tomar decisiones propuestas por la economía social tradicional. Las personas cooperativistas responden a la jefatura del Obrador que está compuesta por personas funcionarias municipales con una orientación política marcada, quienes a su vez dependen de una secretaría y en última instancia, a la persona intendente. Dicha orientación responde plenamente a la perspectiva de nueva economía social y solidaria en la cual las cooperativas están bajo la tutela del Estado Nación, es decir, el tercer grupo de cooperativas de trabajo propuesto por Vuotto (2011).

El galpón de los Obradores es el espacio físico de trabajo donde se guardan materiales y se encuentra dividido en diferentes talleres, asimismo, la jefatura asigna y reparte las tareas. En lo que se refiere a los materiales de trabajo, se guardan las herramientas como palas, bolsas de residuos, pintura, pinceles, conos de señalización, chalecos, carretas, escobas, máquinas de cortar pasto, uniformes, materiales, maquinarias y herramientas de diversa índole. Asimismo, las particularidades de este espacio permiten inferir el perfil del Obrador. Ricardo (funcionario municipal) señala cuales talleres se llevan a cabo:

Tenemos tres talleres grandes. Uno de carpintería donde en este momento estamos haciendo mesas y bancos para los comedores escolares, después tenemos otro de herrería del cual se hace el mantenimiento de los juegos de plaza. Después también tenemos uno de hormigón y tenemos baldosines (Ricardo, funcionario municipal encargado de un Obrador, comunicación personal, 05/11/2015).

En este sentido, se observa que el perfil socio productivo que este posee, convive con una orientación de servicios y asistencial. Desde

este lugar, se llevan a cabo tareas que Ricardo explica a continuación:

Nosotros hacemos ya te digo desde corte de pasto, mantenimiento de veredas, mantenimiento de colegios, sala de salud, después en las salas de salud, también hacemos mantenimiento (Ricardo, funcionario municipal encargado de un Obrador, comunicación personal, 05/11/2015).

Otro Obrador se caracteriza por tener una impronta más asistencialista o de servicios dado que en el espacio de “galpón” aún no se ha instalado ningún taller. Es por ello, que las tareas que llevan a cabo son de servicios de limpieza, corte de pasto o asistencia en instituciones educativas, de salud y organizaciones sociales. La encargada del Obrador cuenta cómo se organiza el trabajo cotidiano:

Primero tenemos todos los pedidos que vienen del Municipio. Por ejemplo, si hay un acto en la plaza lo que hacemos es embellecer toda la plaza para recibir a las autoridades. Si hay una maratón, a nosotros nos dan el recorrido y empezamos desde la primera punta del recorrido hasta donde finaliza (Angélica, funcionaria municipal encargada de un Obrador, comunicación personal, 15/07/2016).

De este modo, el programa tiene una fuerte vinculación con la política local porque para iniciar con el trabajo cotidiano comienzan con los pedidos del Municipio. En otro espacio del Obrador, se lleva a cabo la tarea de verificar el presentismo y la concurrencia. Dicha distinción es esencial para identificar los diversos roles que lleva a cabo el técnico de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLAM⁹) y el orientador-cooperativista, así como, los instrumentos que utilizan. En el caso de los primeros, acreditan la concurrencia del cooperativista solicitándoles su documento de identidad y lo registran en un programa que tienen del MDSN

9 Los técnicos del equipo territorial de la UNLAM tomaban la concurrencia a los cooperativistas.

en la notebook con la que trabajan. En el caso de los segundos, registran el presentismo en planillas impresas que se envían a la Unidad Coordinadora de Ejecución de Programas con Cooperativas de Trabajo, a través de un programa conectado con el MDSN. Mariana, quién se desempeñaba como supervisora, explica la diferencia entre asistencia y/o concurrencia:

Los orientadores son los que tienen las planillas de los cooperativistas. La información cargada en la notebook va a ministerio. Se llama presentismo y concurrencia. Ellos hacen presentismo y nosotras concurrencia. Uno va a ministerio y otro va a unidad ejecutora central (Mariana, supervisora UNLAM, comunicación personal, 20/05/ 2015).

De este modo, el presentismo era recolectado a partir de orientadores cooperativistas, mientras que la concurrencia a través del equipo territorial de la UNLAM, dando lugar a registros duplicados y un doble control por parte de los funcionarios del MDSN, quien era el destinatario de la información. Luego autorizaba el desembolso del incentivo a los cooperativistas que habían cumplido con su presentismo o concurrencia. En este sentido, en lo que refiere al incentivo económico, lo cobraban mediante tarjeta de débito. A partir de la contraprestación laboral, el cooperativista recibe un incentivo pero presenta una contradicción al asimilar el incentivo como un salario. El primero proviene de una lógica de programa asistencial mientras que el otro del empleo formal.

REFLEXIONES FINALES

Los principios de la nueva economía social y solidaria, después de la crisis del 2001 en Argentina, se ven reflejados en fenómenos que abarcan experiencias inducidas por el Estado a través de la sanción de políticas públicas. Dentro de estas, el instrumento que se ha generalizado es el de las cooperativas de trabajo tuteladas por el Estado que tienen arraigo territorial.

En este marco, a partir de la literatura especializada en el tema y del trabajo de campo

realizado, se observó que uno de los debates que está en tensión es sí los titulares del Programa Ingreso Social con Trabajo son cooperativistas o son beneficiarios de un plan social. Paralelamente, se cuestiona la naturalidad de las cooperativas. La perspectiva de este artículo es que las cooperativas de trabajo en Argentina son un actor heterogéneo. De este modo, las que surgen a partir del Prist-At se les considera como tuteladas por el Estado, conformadas por sujetos excluidos del mercado laboral formal y en la perspectiva de la nueva economía social y solidaria. Esta tiene una visión de economía social restringida en comparación con la perspectiva de economía social tradicional.

Asimismo, la naturaleza de la cooperativa de trabajo difiere de la tradicional tanto por estar tutelada por el Estado como por la conformación de sus integrantes. Las particularidades que adquieren las cooperativas en lo que refiere a su conformación, modalidad de trabajo y tareas asignadas están condicionadas a las micro prácticas locales, las dinámicas barriales y las particularidades del territorio.

La conformación de la cooperativa no fue elegida por voluntad del sujeto, sino que seguía los criterios de elegibilidad del programa. Aquellos que cumplían con determinadas características, tenían la posibilidad de anotarse en el programa. Al anotarse en el programa implicaba dirigirse con su documento a las instituciones donde se daba el proceso de inscripción, por ejemplo, instituciones educativas, organizaciones sociales, estructuras municipales o unidades básicas. Otra característica de la cooperativa de trabajo era que las herramientas de trabajo no eran de los cooperativistas sino que se proveían desde el municipio. Los funcionarios municipales eran quienes las distribuían en los diversos Obradores del territorio para que los cooperativistas pudieran realizar la contraprestación establecida en el programa.

En definitiva, el Prist-At se define como un programa social que materializa una concepción de política social propuesta desde el MDSN, que refleja la decisión política de generar empleo a través de principios de la economía social y solidaria, e irrumpir en el territorio local proponiendo una gestión del programa a

cargo de personas funcionarias municipales. Asimismo, el Prist-At profundiza el proceso de reestructuración de las políticas sociolaborales iniciado en el 2003, a través de una estrategia de política social que tiene, por un lado, contradicciones y dificultades que ha presentado anteriormente, pero por otro lado, intenta fortalecer la promoción del trabajo asociativo.

Finalmente, cabe preguntarse si el Estado va a garantizar posibilidades de ingreso a un mercado formal, si la transitoriedad de programas sociales se seguirá extendiendo, si los cooperativistas van intentar acceder al empleo asalariado o bien, serán los protagonistas de una nueva economía social y solidaria donde los principios no sean de acumulación ni de sustentabilidad, sino que breguen por una economía con “rostro humano”.

REFERENCIAS

- Alzina, P. y Otero, A. (2013). *Controversias y debates sobre el Programa Ingreso social con Trabajo*. Ponencia presentada en x Jornadas de Sociología de la UBA “20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI”.
- Altschuler, B. y Casalis, A. (2006). Aportes del Desarrollo local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo. En Daniel García Delgado y Luciano Nosetto (comps.), *El Desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*. Buenos Aires: Editorial Ciccus-FLACSO.
- Arcidiácono, P. y Bermúdez, Á. (2015). Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales. El boom de las cooperativas del Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, (07), 03-36.
- Arcidiácono, P.; Carmona V.; Paura, V. y Straschnoy, M. (2012). La Asignación Universal por Hijo. ¿Una vía de transformación del bienestar?. En L. Pautassi y Gamallo, G. (Comp.), *Más derechos, menos marginaciones. Políticas sociales y bienestar en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos.
- Arcidiácono, P.; Kalpschtrej, K. y Bermúdez, Á. (2014). ¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado? El Programa Argentina Trabaja. *Revista Trabajo y Sociedad*, 22, 341-356.
- Aruguete, N. y Zunino, E. (2010). La cobertura mediática del conflicto campo-gobierno. Un estudio de caso. *Global Media Journal*, 1-23.
- Catterberg, G. y Palanza, V. (2012). Argentina: Dispersión de la oposición y el auge de Cristina Fernández de Kirchner. *Revista de Ciencia Política*, 32, (1), 3-30.
- Coraggio, J. (2002). *La economía social como vía para otro desarrollo social*. Buenos Aires: Red de Políticas Sociales Urbared.
- Danani, C. (2004). El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la Economía Social. En Danani C. (Comp.), *Política social y economía social: debates fundamentales* (pp.9-27). Buenos Aires: Editorial Altamira.
- Damill, M. y Frenkel, R. (2009). Las políticas macroeconómicas en la evolución reciente de la economía argentina. *Documento de Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)*, 65. Recuperado de http://www.cedes.org.ar/Publicaciones/Ndoc_c/65.pdf
- De Luca, M. y Malamud, A. (2010). Argentina: Turbulencia económica, polarización social y realineamiento político. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 30 (2), 173-189.
- De Piero, S. (2015). *Una propuesta de indicadores de representación social en políticas sociales en territorio*. Paper presentado en Congreso SAPP, Mendoza.
- De Sena, A. y Chahbenderian, F. (2011). Argentina, ¿trabaja? Algunas reflexiones y miradas del Plan “Ingreso Social con Trabajo”. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 10, (30), 77-98.
- Fizman, L. (2015). Disputas en torno al trabajo político: cooperativas, militancia y reconocimiento en el Programa Ingreso

- Social con Trabajo en un municipio bonaerense. En Forni, P. y Castronuovo, L. (Comp.), *Ni punteros ni piqueteros. Organizaciones populares durante el kirchnerismo*. La Plata, Argentina: Edulp.
- Forni, P., Nardone, M., Castronuovo, L., Nougues, T. y Zapico, M. (2015). Los procesos de organización popular y movimientos sociales en las últimas décadas: cambios y continuidades. En Forni, P. y Castronuovo, L. (comp.), *Ni punteros ni piqueteros: organizaciones populares durante el kirchnerismo* (pp.21- 44). La Plata: Edulp.
- García, D. (2013). Editorial. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (1), 14-18.
- Gonzalez, I., Kessler, G. y Svampa, M. (2010). Introducción. Las reconfiguraciones del mundo popular. En Kessler, G., Svampa, M. y Gonzalez, I. (comp.), *Reconfiguraciones del Mundo popular: El Conurbano Bonaerense en la posconvertibilidad*, (pp 9-29). Buenos Aires: Editorial Prometeo-Universidad Nacional de General.
- Hintze, S. (2014). Las políticas públicas para la economía social y solidaria: cuestiones en debate. *Revista del Plan Fénix*, (37), 20-27.
- Hintze, S. (2013). Las políticas públicas de promoción del trabajo asociativo autogestionado en América Latina. *Revista del Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas y Autogestionadas*, (9), 1-12.
- Hintze, S. (2010). *La política es un arma cargada de futuro: la Economía Social y Solidaria en Brasil y Venezuela*. Buenos Aires: CICUS/CLACSO.
- Hopp, M.V. (2015). Identidades laborales de destinatarios del Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja". *Revista Trabajo y sociedad*, (24), 207-223.
- Hopp, M. (2013). *¿Cooperativas o planes sociales?: un análisis del proceso de implementación del Programa de Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" en un municipio del Conurbano Bonaerense*. Ponencia presentada en X Jornadas de Sociología de la UBA "20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI". Buenos Aires.
- Ilari, S. (2006). Entre el género y la especie. Reflexionando sobre la naturaleza de la política y la Gestión social. *Revista Circunstancia*, (11). Madrid: Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Isola, F. (2014). *El Impacto de los programas socio productivos del Ministerio de Desarrollo Social (2003-2013) en el área de San Vicente*. Ponencia presentada en III Jornadas de Iniciación en la Investigación Interdisciplinaria en Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.
- Lo Vuolo, R. (2010). *El programa "Argentina Trabaja" y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país*. Buenos Aires: CIEPP.
- Maneiro, M. (2017). Representaciones sociales sobre la Asignación Universal por Hijo de los sectores populares urbanos periféricos (AUH). *Revista Trabajo y Sociedad* (29), 611-629.
- Mazzola, R. (2012). *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2010). *Políticas Sociales del Bicentenario I*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Natalucci, A. (2012). Políticas sociales y disputas territoriales. El caso del programa "Argentina Trabaja". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, (3), 126-147.
- Natalucci, A. y Paschkes, M. (2011). *Avatares en la implementación de políticas sociales. Concepciones y prácticas de las organizaciones sociopolíticas que participan en el programa Argentina Trabaja (2009-2010)*. Encuentro Internacional de Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires: Políticas Públicas y Trabajo Social, aportes para la reconstrucción de lo público, (pp.1-24). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

- Oszlak, O. y O' Donnell, G. (1982). Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. En Acuña, C (compilador). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 555-584). Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Pastore, R. (2010). Un panorama de la economía social y solidaria en la Argentina. *Revista de Ciencias Sociales Segunda Época*, (18), 47-60.
- Perelmiter, L. (2012). Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008). *Estudios Sociológicos*, 89, 431-458.
- Rebón, J. y Kasparian, D. (2015). La valoración social de las cooperativas en el área metropolitana de Buenos Aires. Una aproximación a partir de la investigación por encuesta. *Revista Venezolana de Economía Social*, (29). Universidad de los Andes (ULA) NURR-Trujillo. CIRIEC-Venezuela.
- Tagina, M. (2011). Elecciones de 2009 en Argentina: cambios en la distribución del poder y nuevos desafíos de cara a las presidenciales. En Alcántara, M. y Tagina, M. (Eds.), *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009-2010)*, (pp.123-146). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Vuotto, M. (2011). El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social, Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina. Serie *Documento de Trabajo*, (217). Lima: ORT.
- Fecha de ingreso: 27/09/2018*
Fecha de aprobación: 30/06/2019

