

# AVATARES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES. CONCEPCIONES Y PRÁCTICAS DE LAS ORGANIZACIONES SOCIOPOLÍTICAS QUE PARTICIPAN EN EL PROGRAMA ARGENTINA TRABAJA (2009-2010)

ANA NATALUCCI<sup>1</sup>

MATÍAS PASCHKES RONIS

## I. Introducción

En agosto de 2009, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner anunció el lanzamiento de un programa de características inéditas no sólo por la magnitud de los recursos destinados, sino por los objetivos que se proponía: el Programa de Ingreso Social con Trabajo. Su lanzamiento fue respaldado con una fuerte crítica al asistencialismo y con el objetivo de impulsar la creación de trabajo a partir del fomento del cooperativismo. Ahora bien, ¿este desplazamiento en el plano discursivo implicó un quiebre en el tipo de política social trastocando los vínculos entre el Estado Nacional, los Municipios y las organizaciones sociopolíticas? ¿Puede considerarse al mencionado Programa una innovación en materia de política social? Para responder esta pregunta sería necesario dar cuenta también de las transformaciones en las relaciones entre el Estado y las organizaciones sociales, especialmente las orientadas a su involucramiento en la estructura burocrática estatal o en la participación de la coalición de gobierno. En otras palabras, ¿la implementación de este programa modificó en algún sentido la relación que esas organizaciones mantienen con el Estado en sus diferentes niveles? De producirse cambios ¿estos tuvieron alguna resonancia en las modalidades internas de las organizaciones sociopolíticas o en la redefinición de sus marcos de acción y disputa que estas tienen en los territorios? Este es el marco general en que se reflexionará sobre este programa; sin embargo por cuestiones de espacio nos limitaremos al abordaje del primer interrogante, es decir aquel que se preguntaba por el estatuto innovador del Argentina Trabaja.

En este marco, el propósito de esta ponencia es indagar acerca de las innovaciones producidas en el campo de las políticas sociales durante el período kirchnerista, tomando como objeto el

---

<sup>1</sup> Ambos autores investigadores del CONICET. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires

Programa Ingreso Social con Trabajo implementado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Este objetivo nos conduce a la problematización de lo que entendemos por una innovación en política social, para luego poder responder si Argentina Trabaja es efectivamente una innovación o simplemente una continuación del desarrollo de políticas asistenciales propias del período neoliberal. El principal argumento que sostendremos es que dicho programa mantuvo el carácter focalizado de la mayoría de las políticas sociales, marcando no obstante un quiebre respecto de la selectividad. Esto es, si bien se aplicó en determinadas zonas caracterizadas como “pobres”, a diferencia de la matriz neoliberal su objetivo no apuntó a retroalimentar la pobreza constituyendo sujetos de la beneficencia; más bien, se inclinó a la integración de sectores sociales excluidos a partir del cooperativismo como forma de organización social.

En pos de este objetivo, en la primera sección se revisan algunas discusiones y tendencias en materia de políticas sociales. En la segunda, se presenta una sintética reconstrucción de la implementación de las principales políticas sociales desde la transición democrática. Por último, se exponen las características del Programa Ingreso Social con Trabajo y las transformaciones y continuidades que aparejó.

## II. Política social: discusiones y tendencias

En términos generales coincidimos con la premisa que las políticas sociales constituyen un punto central para el análisis de la configuración de la sociedad en un momento dado en tanto permiten vislumbrar el campo estratégico de relaciones donde interactúan el Estado, organizaciones y otros sujetos políticos.

Resumidamente, el debate académico sobre la política social en Argentina es todavía reciente y constituye un campo de discusión abierto (Soldano y Andrenacci, 2006: 21). En principio, podríamos decir que hay dos grandes perspectivas en la literatura, por un lado, como la manera de regular la fuerza de trabajo; por el otro, como modalidad de integración social.

En la primera perspectiva, encontramos el planteo de Cortés y Marshall (1991; 1994) quienes critican la tradicional definición de la política social centrada exclusivamente en la provisión estatal de bienes y servicios y la seguridad social. En sus palabras,

“el impacto de la política social no se agota en sus efectos distributivos, ya que esta desempeña un papel crucial en la estructuración del mercado de trabajo. Al incidir sobre la distribución del ingreso y la protección social, la intervención social del estado tiene un impacto regulatorio sobre la fuerza de trabajo y las condiciones para su venta y uso” (Cortes y Marshall, 1994: 4).

El desarrollo de la política social, como mecanismo de regulación de la fuerza de trabajo e instrumento de control del conflicto, se encuentra, para estas autoras, determinado por el modelo de acumulación capitalista. Por eso cuestionan las posibilidades de exigir una política social redistributiva en el marco de la estrategia neoliberal hegemónica, cuyo propósito es reducir los costos de la fuerza de trabajo asalariada.

Otro trabajo destacado es el de Danani, quien define a la política social como “el conjunto de intervenciones sociales del estado, cuya unidad radica en que regulan *indirectamente* la forma mercancía de la fuerza de trabajo y que lo hacen desenvolviéndose en el terreno de la distribución secundaria del ingreso” (2009: 33).

Ahora bien, ¿podemos considerar suficiente para el análisis de las innovaciones en política social el hecho de estar determinada por el modelo vigente de valorización del capital? Consideramos que este tipo de análisis no toma en cuenta las mediaciones políticas a través de las cuales la sociedad se va configurando. Precisamente de esto se ocupa la segunda perspectiva mencionada.

Al respecto, Offe descarta tanto las explicaciones que sugieren que el desarrollo de las políticas sociales está determinado por los reclamos de la clase trabajadora, como aquellas que se fundamentan sobre las exigencias del proceso de valorización del capital. El autor plantea el estudio de la política social en el marco de las preguntas que dieron origen a la sociología, esto es la problemática de la integración social en tanto un sistema social logra afrontar sus problemas estructurales. Desde esta perspectiva, la política social es definida como la manera estatal de efectuar la transformación duradera de obreros no asalariados en obreros asalariados. En palabras del autor, se trata del problema estructural de la proletarianización: el mercado al no incorporar la fuerza de trabajo de forma automática, necesita la intervención del estado. De acuerdo con Offe

...esta transformación de la fuerza de laboral desposeída en salario-trabajo es en sí un proceso socio-político constituyente, cuya realización no puede explicarse sólo por la compulsión silenciosa de relaciones económicas. (1990: 83)

A su vez, el problema estructural de la proletarización se subdivide en tres: 1) la incorporación de fuerza laboral al mercado –problema de la motivación cultural–; 2) la institucionalización de los riesgos –campo de servicios institucionales que se encuentran por fuera del mercado como educación, salud, etc.– y 3) la regulación cuantitativa de la relación entre suministro y demanda en el mercado de trabajo –las áreas de “captación” institucional que aseguran la reproducción de la fuerza de trabajo aun cuando no se produce empleo desde el proceso productivo–. Estos problemas sólo pueden resolverse con la intervención activa del Estado.

En algún sentido, Soldano y Andrenacci también conciben la política social como la intervención del estado sobre la sociedad. En su caso suponen que aquella actúa de acuerdo a un doble patrón. Por un lado, las intervenciones en el centro que refuerzan los principales vectores de la integración. Por otro, las intervenciones en los márgenes cuyo propósito se orienta a compensar a aquellos “grupos que no pueden acceder a los mecanismos de integración centrales por razones involuntarias” (2006: 48) y reprimir a aquellos sujetos que rechazan estos mecanismos. La primacía de este segundo tipo en los noventa, en el marco de la desestatización, implicó la asistencialización de la política social, entendida como la intervención desde los márgenes tendientes a neutralizar los conflictos sociales, mientras se gestionaba la flexibilización y precarización del empleo.

En este marco, podemos pensar al estado como instancia de mediación que procesa los conflictos al mismo tiempo que les da un marco interpretativo y de interacción. A través de las políticas sociales, aquel puede definir de qué manera integrar a sectores que quedan excluidos del mundo del trabajo: o bien confirmando su posición como beneficiarios o bien reconociendo sus capacidades y competencias. Desde nuestra perspectiva, reflexionar sobre la política social implica, además de considerar la intervención estatal, el reconocimiento de la acción de los diversos actores y sus estrategias de utilización. Siguiendo a Offe, “el «éxito» de la política social va a estar así determinado por las conflictivas «estrategias de utilización» de las diversas clases sociales y grupos interesados” (1990: 99). Por ello, la política social no

puede ser neutral, sino que su mismo diseño define el conflicto, apoya o relega a grupos sociales, prejuzgando el grado en que van a hacer uso de esas políticas.

Retomando el objeto de interés de esta ponencia ¿el programa Ingreso social con Trabajo es producto simplemente de ese proceso de asistencialización de la política social o en todo caso representa una innovación? Sobre esta pregunta volveremos en una próxima sección.

### III. Antecedentes de políticas sociales: del PAN al Argentina Trabaja

El punto de partida de las políticas como paliativos frente a la pobreza encontraron un punto de inflexión durante la transición democrática y, sobre todo, a partir de las sucesivas crisis macroeconómicas que el país vive desde 1984 (Soldano y Andrenacci, 2006: 21).

Relacionado con esto, Repetto y Chudnovsky (2009) señalan que el retorno a la vida democrática permitió una creciente visibilización de la problemática de la pobreza. El primero fue el Programa Alimentario Nacional (PAN) implementado en el gobierno de Alfonsín, bajo la órbita del Ministerio de Salud y Acción Social. Su formulación se inscribió en el “Informe sobre la pobreza en la Argentina” que constituye, según Álvarez Leguizamón (2006), el primer antecedente de aplicación de tecnologías de diagnóstico focalizado. Dicho informe definió el índice de necesidades básicas, lo que permitió a su vez la realización del primer “mapeo” de las futuras poblaciones objeto de las políticas focalizadas: los pobres estructurales. Luego de la asunción de Menem en 1989 el PAN fue suprimido; mientras tanto se constituyó el “Concejo Nacional Para la Emergencia Social”, presidido por el ministro de Salud y Acción social e integrado por representantes del gobierno, FFAA, Iglesia Católica, CGT y de organizaciones empresarias de la industria y el comercio. Su función era la implementación del Bono Nacional Solidario de Emergencia, que a diferencia del PAN, repartía bonos que podían canjearse por alimentos. La difusión de programas en los primeros años del menemismo –se calcula la vigencia de 56– incidió en que en 1993 el gobierno lanzara el Plan Social. El objetivo era, por un lado, enmarcar los diversos programas existentes y, por otro, inducir algunos cambios en los diseños institucionales, como la participación de los distintos niveles estatales y de la sociedad civil.

De acuerdo con Chiara y Di Virgilio a partir del fenómeno de la hiperinflación “el nivel local se convirtió en la arena en la que se procesan problemas para constituirse en cuestiones objeto de intervención de políticas públicas” (2005: 217). Este proceso de “municipalización de la

pobreza” se produjo a partir de dos fenómenos: del deterioro de las condiciones de vida de la población y de la consolidación de un nuevo papel asignado a los municipios, derivado del proceso de descentralización. Este proceso aparejó fuertes consecuencias para el campo estratégico relacional en tanto

“la transferencia de la carga de la crisis a los municipios, a través de los procesos de descentralización, no solo amplió las funciones efectivamente ejercidas por ellos, sino también les exigió organizar estrategias de legitimación del gobierno local frente a las crisis muy centradas en las figuras de los Intendentes, que atenuaran el deterioro resultante de gestionar localmente las consecuencias sociales de las decisiones macro económicas tomadas en los niveles supra-locales” (Chiara y Di Virgilio, 2005: 126).

A mediados de los noventa, la emergente problemática del desempleo agregó al proceso de “municipalización de la pobreza”, el creciente protagonismo de colectivos de trabajadores desocupados. En este contexto, se constituyeron nuevas reglas de juego que redefinieron las interacciones conflictivas entre una variedad de actores: las internas políticas del partido justicialista (en especial entre el gobierno nacional y el provincial); los municipios que buscaban una acumulación política para superar su posición de debilidad frente a las tensiones entre el gobierno nacional y provincial; y el nuevo actor conformado por las organizaciones de desocupados. En este marco, el programa Trabajar<sup>2</sup> constituyó un punto de inflexión tanto por el protagonismo que asumieron los municipios en su gestión como por la nueva relación que se instituyó entre el gobierno y las organizaciones. En materia de política social puede observarse un corrimiento, en tanto mantuvo un carácter focalizado adquiriendo un sentido selectivo al ser los planes utilizados como parte de la negociación para desactivar conflictos sociales.

El gobierno de la Alianza en su intento por reducir el poder de los intendentes del Conurbano Bonaerense pertenecientes al PJ (Svampa y Pereyra, 2003) redujo el número de beneficiarios del Trabajar y avanzó con la ejecución del Programa de Emergencia Laboral (PEL). Este tenía dos líneas de acción, por un lado, los consorcios productivos locales y, por otro, el

---

<sup>2</sup> El programa Trabajar tenía como objetivo reducir la pobreza a través de la creación de empleo subsidiado. Comenzó a ejecutarse en marzo de 1996, teniendo como antecedente al Programa Intensivo del Trabajo (PIT). Se trataba de un programa de empleo transitorio, cuyos beneficiarios eran los trabajadores desempleados de zonas pobres. Su objetivo secundario era la realización de obras de infraestructura social y asistencia comunitaria. Si bien se financiaba con fondos del gobierno nacional, amplió su cobertura gracias al financiamiento externo, específicamente del Banco Mundial. Su organización administrativa preveía una coordinación centralizada a través de la Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación y una operación/implementación descentralizada.

autoempleo productivo. Para la distribución de los planes se crearon los “Concejos de Emergencia”, donde participaban intendentes, representantes de las cámaras empresariales, del clero y dirigentes de organizaciones de desocupados pertenecientes a la CTA y CCC. Tal como argumentan Svampa y Pereyra (2003), este proceso tuvo como efecto no deseado el fortalecimiento de las organizaciones piqueteras en detrimento de las organizaciones del Partido Justicialista.

La profundidad de la crisis económica, la falta de apoyo político de los municipios de signo peyotista y las masivas movilizaciones sociales que convocaban tanto a los sectores medios, al sindicalismo y a las organizaciones piqueteras jaquearon al gobierno de la Alianza, en el marco de una de las crisis sociales más profundas de la historia argentina reciente. Poco después, y en el contexto de emergencia social, el presidente provisional Eduardo Duhalde anunció la creación de dos planes: el programa de Emergencia Alimentaria y el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Ambos se enmarcaban en el decreto 165/2002 en el que se declaraba la emergencia ocupacional. El programa fue modificado poco después por presiones de las organizaciones. Los cambios dispuestos sólo pueden comprenderse si se toman en cuenta el objetivo implícito del mismo (esto es, apaciguar el clima de conflictividad social mientras que compensar a los sectores más afectados por la devaluación asimétrica), como también el campo de interacciones, juego de alianzas y enfrentamientos que este supuso.

Más allá del debate de especialistas en política social respecto a los resultados del plan medidos a partir de su carácter distributivo y su matriz asistencialista,<sup>3</sup> cabe remarcar la performatividad del programa en lo que respecta a la constitución de interlocutores válidos durante su diseño y posterior puesta en marcha. En este marco, el gobierno convocó a un diálogo multisectorial cuyo objetivo era sentar las bases políticas de su ejecución. Para ello invitó a las organizaciones piqueteras junto a las organizaciones políticas, sindicales y empresariales. Aquel espacio de diálogo tuvo principalmente dos corolarios. El primero fue el acuerdo en torno a la necesidad de la universalidad del Jefas y Jefes, plasmado en el decreto 565/2002 en el cual se estableció el Derecho Familiar a la Inclusión Social. El segundo fue la creación del “Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control”, en el que se institucionalizó el marco de relaciones entre los diversos actores. Tal como remarca Golbert, “este consejo cumplió varios objetivos: integración, control y consenso” (2004: 17). Sin

---

<sup>3</sup> Para profundizar sobre ese debate puede consultarse Roca E. et. al. (2003) y Pautassi et. al. (2003).

embargo, por su diseño institucional no logró eliminar la lógica selectiva y de negociación que suponía la entrega de planes. Por el contrario, se mantuvo su distribución discrecional en tanto constituían un recurso valioso tanto para las organizaciones piqueteras como para los gobiernos locales en términos del mantenimiento de sus estructuras organizativas, profundizando las pujas entre ambos. De esta forma, la complejidad de reformular esta política social no radicaba sólo en lo concerniente a las necesidades sociales, sino más bien a los futuros juegos de los actores involucrados en un contexto político diferente.

Desde 2003, con la asunción de Néstor Kirchner como presidente y de Alicia Kirchner como ministra de Desarrollo Social la política social cambió sustancialmente. Respecto del programa Jefes y Jefas de Hogar se inició una progresiva disminución de la cantidad de beneficiarios, se mantuvo la misma retribución monetaria y se implementaron exigencias con el cumplimiento de la contraprestación requerida, desatendida hasta entonces (Logiudice, 2010). A aquellos beneficiarios del Jefes y Jefas considerados no empleables en el mercado de trabajo se les otorgó el Plan Familias.<sup>4</sup> Para aquellos que tenían oportunidades de reinserción laboral fue diseñado otro programa que se inscribía en la estrategia del ministerio de fomentar planes vinculados a lo productivo. Otra novedad es que el Familias funcionó bajo la órbita del ministerio de Desarrollo Social, que empezaba a concentrar toda la prestación social que otorgaba el gobierno.

A partir del segundo semestre de 2003, se implementaron una serie de programas vinculados a lo productivo, entre ellos el Manos a la Obra, diseñado en la órbita del ministerio de Trabajo y financiado íntegramente por fondos del Estado nacional.<sup>5</sup> Este plan encontraba respaldo discursivo en la reivindicación de lo productivo mencionado en los discursos oficiales de la época. Este programa asumió dos modalidades de implementación: una destinada a las organizaciones, particularmente gestionada a nivel nacional, y otra consistente en subsidiar

---

<sup>4</sup> El Plan Familias consistía en un subsidio de \$100 más un adicional de \$25 por hijo, hasta alcanzar la suma máxima de \$200, destinado a los perceptores del Jefes que tuviesen tres o más hijos. A cambio, las familias debían acreditar la realización periódica de controles de salud y la escolarización de los niños miembros del hogar” (Logiudice, 2010: 6).

<sup>5</sup> El plan se implementó a partir de agosto de 2003. Se firmaron convenios por un monto de 1.790.000 pesos destinados a 84 proyectos para 17 organizaciones (FTV, Barrios de Pie, CCC, MIJD y BPN). La proyección preveía la generación de 2.000 puestos de trabajo. En el acto de lanzamiento, además del Presidente estuvieron presentes los ministros Alicia Kirchner, Aníbal Fernández y el secretario general de la Presidencia, Osar Parrilli. Por parte de las organizaciones participaron Luis D’Elia (FTV), Jorge Ceballos (Barrios de Pie), Juan Carlos Alderete (CCC) y Nina Pelosso (MIJD). El PO y el Partido Comunista suscribieron a los proyectos sin participar del acto. El objetivo era incluir a los beneficiarios de planes Jefes y Jefas en emprendimientos productivos vinculados a la economía social. En este marco, Barrios de Pie y el Movimiento Evita impulsaron los microemprendimientos y cooperativas de trabajo (Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-24102-2003-08-14.html>). A partir de 2005, el programa fue reformulado por el ministerio. Entre otras cuestiones, se definió “enmarcar las acciones del programa en Proyectos Integrales de Desarrollo Regional. Los mismos debían surgir de la Mesa Local de Actores, integrada por organizaciones de la sociedad civil, que debía definir la problemática de la economía social en la región y priorizar los proyectos de acuerdo a su perfil socioproductivo y el entramado institucional. Los proyectos serían elaborados por equipos del Ministerio, conjuntamente con las provincias y municipalidades” (Logiudice, 2010: 8).



actividades de grupos de individuos asociados ocasionalmente y administrados predominantemente por los municipios (Logiudice, 2010).

#### IV. El programa Argentina Trabaja: ¿de la asistencialización a la integración?

El Programa Ingreso Social con Trabajo fue creado por la resolución 3182/2009 del ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Según el discurso ministerial el propósito del programa apunta a la generación de empleo, la capacitación desde una perspectiva integral y la promoción de la actividad cooperativa.<sup>6</sup> Como mecanismo de legitimación, se lo define como una estrategia de resolución de la problemática de la pobreza apuntando a la integración social y al cumplimiento de los derechos de los ciudadanos. Cabe resaltar que la concepción de pobreza guardaba algún matiz concebida como un problema social y no como carencia individual. Al respecto, Fernández de Kirchner afirmó en el discurso de lanzamiento que:

Hoy lanzamos este plan para abordar el problema de la pobreza, porque estamos convencidos de que el trabajo es el mejor antídoto contra ella. Por eso es muy importante señalar la necesidad que tenemos de organizarnos socialmente para combatirla, porque la pobreza no es un fenómeno individual, sino social y requiere la organización de todos y todas en torno a esto.

El decreto 1067/2009, por el que se disponía que el programa dependiera exclusivamente del ministerio de Desarrollo Social, establecía que aquel debía orientarse a “profundizar la generación de condiciones favorables que dinamicen la economía productiva del país, desarrollando acciones y políticas específicas destinadas a grupos especialmente vulnerables”.

En la guía informativa del Programa se menciona que la propuesta es:

...crear oportunidades de inclusión y mejorar la calidad de vida de las familias y los barrios más vulnerables, a través de la formación de cooperativas de trabajo para la realización y/o mantenimiento de obras de infraestructura local y/o saneamiento. Este programa es una decisión política del Gobierno, que tiene como objetivo la creación de puestos de trabajo, la capacitación y promoción de la organización cooperativa. Además de generar ingresos para

---

<sup>6</sup> Informe de presentación del Programa Social Inclusión con Trabajo, Ministerio de Desarrollo Social.

familias vulnerables, busca mejorar las condiciones sociales y la calidad de vida en los barrios más postergados. (2010: 3)

En este sentido, el estado se ubica a sí mismo como el promotor de los procesos de inclusión de grupos sociales que han sido excluidos en las últimas décadas.

La meta de la primera fase implicaba la creación de cien mil puestos de trabajo. Según datos proporcionados por el ministerio ante los requerimientos de la ONG Poder Ciudadano, a fines de abril de 2010 existían 1790 cooperativas, con un presupuesto ejecutado en 1.734.654.632 pesos.<sup>7</sup>

En la práctica, el programa constituye un subsidio al trabajo por medio de la conformación de cooperativas, integradas entre 50 y 60 personas, con un capataz a cargo, debiendo registrarse en el INAES. Entre los requisitos, el postulante no debía tener ingresos familiares, de programas sociales (a excepción de la recepción del Plan Familias y de la asignación Universal por Hijo) o de prestaciones previsionales. La selección de cada postulante se realizó siguiendo determinados criterios de elegibilidad: Pertenecer a hogares en situación de vulnerabilidad socio-económica y estar desocupado, domiciliarse en las localidades definidas para la implementación del Programa, no recibir prestación monetaria proveniente de otro programa o plan social, no estar en actividad registrada como empleado, empleador monotributista u otros, ni ser jubilado o pensionado, tanto en el sistema contributivo como no contributivo. Tampoco percibir seguro de desempleo, estar incluido en una cooperativa de trabajo convenida a los fines del Programa.<sup>8</sup> Una vez seleccionado, cada cooperativista debió registrarse en la AFIP e inscribirse en el monotributo social, para recibir los aportes jubilatorios y obra social.

La remuneración alcanza los 1.200 pesos mensuales y se realiza por medio del sistema bancario, como estrategia para desalentar el pago de “comisiones” a terceros. Al respecto el ministerio dispuso de una serie de mecanismos tendientes a facilitar la denuncia de casos de corrupción o que afectaran la transparencia de la implementación del programa. Como

---

<sup>7</sup> Esa información puede consultarse en la página de Poder Ciudadano: <http://poderciudadano.org/?p=967>.

<sup>8</sup> Puede consultarse esta información en: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/ArgentinaTrabaja/2.%20Proceso%20de%20aprobaci%C3%B3n%20para%20a%20incorporaci%C3%B3n.pdf>. Para ver la composición de los beneficiarios puede consultarse el documento del ministerio “Informe Semestral Programa Ingreso Social con Trabajo, julio 2010”.

contraparte, cada cooperativista debe cumplir con 40 horas semanales así como realizar un curso, o bien de perfeccionamiento de su oficio original, o bien de terminalidad de los ciclos educativos obligatorios, asistencia y promoción de la salud, asistencia integral a la familia y asistencia contable y jurídica. Cada cooperativa trabaja de acuerdo a los siguientes módulos: infraestructura urbana, equipamiento urbano, saneamiento ambiental y producción comunitaria). No obstante, la mayoría lleva adelante obras públicas y de mejoramiento habitacional, como refacciones de clubes, de escuelas, mejoras y construcción de viviendas. La implementación del programa ha sido sumamente controvertida. En términos de su organización administrativa dispone de un ente ejecutor y de una contraparte. Esta última puede estar constituida por gobiernos municipales, provinciales, cooperativas constituidas por las organizaciones. De acuerdo a fuentes oficiales, inicialmente el programa se implementó por intermedio de los gobiernos municipales, luego por el de la provincia de Buenos Aires, haciéndose extensivo a otras provincias. Las organizaciones habían quedado desvinculadas del programa, en parte por la presión ejercida por los intendentes de reunir la política social bajo su injerencia. Sin embargo, por la demanda de las organizaciones se habilitó un cupo por fase.

El proceso de las cooperativas ha sido complicado. Dado que su conformación no devino de experiencias de auto organización, sino de la decisión del ente de la contraparte a partir de la inscripción de beneficiarios. De esta manera, no se revierte la lógica de individualización que caracterizó a la política social neoliberal. Esto además de dificultades al momento del desarrollo de los módulos, aparejó rispideces internas. Por esto se organizaron instancias de formación en cooperativismo, a cargo del INAES, como modo de generar sentimientos de pertenencia y de resolución de los conflictos y diferencias.

Hay algunas cuestiones novedosas que señalar respecto del programa y su implementación. Si bien el programa se aplicó en el marco de la crisis internacional de 2008 cuando el modelo económico evidenciaba ciertas reticencias para seguir incorporando mano de obra, como este no se orientó al sector de la población que no estaba en condiciones de ser empleable no afectó la dinámica del mercado de trabajo.

## V. Reflexiones finales

Desde 2003, la política social ha sufrido algunas modificaciones con respecto a la de los noventa. Mientras el Trabajar se pensaba como un programa de empleo transitorio, el Jefes y Jefas se dirigía a compensar a los sectores sociales más afectados por la devaluación asimétrica. Ambos tenían un carácter focalizado, en términos de la población beneficiaria, y selectivo en tanto eran utilizados como medios para la desactivación de conflictos sociales. Asimismo, si bien ambos preveían contra prestaciones por la recepción del programa, en ningún caso esta era exigida y controlada. Por último, los organismos multilaterales de crédito habían tenido una incidencia determinante en el diseño de ambos programas.

A partir de la asunción de Kirchner se produjo un punto de inflexión en el tipo de política social que el estado impulsaba. Este cambio lejos de tener un carácter abrupto fue parte de un proceso de aprendizaje y de intercambio con las organizaciones involucradas. Sin dudas, el Programa Social con Inclusión Social implicó un punto de inflexión. Si hasta entonces el gobierno pensaba que el derrame del crecimiento económico impactaría en toda la estructura social, las consecuencias de la crisis internacional de 2009 le demostraron lo contrario. En este sentido, lanzó el Argentina Trabaja como modo de incluir desde los márgenes a sectores que no sólo no estaban siendo integrados al mercado de trabajo, sino que tenían serios obstáculos para que eso ocurriera.

Si bien, el ministerio ya había implementado programas de corte productivo, como el Manos a la Obra, la novedad de aquel programa puede visualizarse en varias características. La primera, fue el diseño considerando al trabajo como núcleo de organización. En ese sentido marcó una diferencia con los planes anteriores que aunque preveían la contraprestación no controlaban que se cumpliera; en este caso, el ministerio dispuso una serie de mecanismos institucionales para comprobar el efectivo cumplimiento de las horas de trabajo comprometidas, bajo apercibimiento de aplicar bajas a los beneficiarios involucrados.

La segunda se relacionó con la forma de cooperativas que asumió la organización de los beneficiarios, constituyendo un desafío importante para los actores involucrados. Del ministerio requirió la puesta en marcha de capacitaciones y de asistencia técnica que favorecieran el funcionamiento de cada cooperativa. De los beneficiarios, un aprendizaje en una modalidad productiva donde no hay patrón ni empleador como tampoco derechos socialmente reconocidos a los trabajadores, como vacaciones, aguinaldo, etc.

Otra fue la disposición para que los cooperativistas contaran con prestaciones sociales que se enunciaban a modo de derechos, tales como obra social y aportes previsionales. La obligación de inscribirse en la AFIP y contar con el monotributo social siguió esta línea. No obstante, estas disposiciones marcaron una paradoja en tanto el ministerio declaraba la intención de *empoderar* a los sectores beneficiarios respecto de la cultura del trabajo, del aprendizaje de oficios y la garantía de derechos sociales, pero intentaba fortalecer la entidad del cooperativista en detrimento de la entidad trabajador.

Por último, el programa mantuvo el carácter focalizado que ha caracterizado a la política social de las últimas décadas, respecto de la población beneficiaria, sin embargo su masividad contrarrestó el carácter selectivo que se pone en juego ante la decisión acerca de su implementación. Paradójicamente esta cuestión aparejó conflictos con las organizaciones acostumbradas a negociar la distribución y el monitoreo de los planes. Al respecto está pendiente indagar por un lado ¿cómo esas controversias incidieron en la dinámica interna de las organizaciones y en sus estrategias? Y por otro ¿en qué medida aquellas cuestionan las competencias que habían adquirido las organizaciones en el transcurso de la crisis?

Vinculada con estas preguntas, habría que reflexionar si la continuidad de la lógica de individualización dispuesta por el programa a partir de la inscripción de cada beneficiario y de la selección según las condiciones de vida no se contradice con el fomento del cooperativismo que se realiza desde el ministerio. Incluso, interrogarse si este dilema no confunde a las organizaciones respecto del carácter y alcance del programa. Para responder estas preguntas no alcanza con analizar el programa, sino en todo caso reflexionar sobre el marco de interacciones conflictivas, que impactan en las organizaciones respecto de sus dinámicas internas y competencias. Retomando a Offe, el resultado de la política social puede medirse a partir del análisis de las “estrategias de utilización” que las organizaciones llevan adelante. Para esto es menester desplazar la perspectiva de la escisión entre estado y sociedad civil donde los sujetos son meros benefactores de la política a otra donde se identifique la trama en la cual las intervenciones disputan sentidos sobre lo público y lo político.

## Referencias bibliográficas

- ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN S. (2006): “La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de opciones preferenciales por los pobres” en Andrenacci L. *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Prometeo.
- CHIARA Y DI VIRGILIO, (2005) Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del gran Buenos Aires, Buenos Aires, Prometeo.
- CORTES, R. & MARSHALL, A. (1991): “Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo” en la revista Estudios del Trabajo (Buenos Aires), N° 1.
- CORTES, R. & MARSHALL, A. (1994): “Política Social y Regulación de la Fuerza de Trabajo”, en la revista Cuadernos Medico Sociales (Rosario), N° 65-66.
- DANANI CLAUDIA (2009): “La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización”. En: Chiara, M. y di Virgilio, M. (org): Gestión de la política social: Conceptos y herramientas. Buenos Aires, Prometeo- UNGS.
- GOLBERT L. (2004): “¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y jefes de Hogar Desocupados” en CEPAL, Serie de Políticas Sociales, Santiago de Chile.
- LOGIUDICE A. (2010): “De crisis a crisis: la política social asistencial en la Argentina ¿posneoliberal?” ponencia presentada en el Congreso de LASA.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2009): “Informe de presentación del Programa Social Inclusión con Trabajo”, Buenos Aires.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2009): “Instructivo sobre la implementación del Programa de Ingreso Social con Trabajo”, Buenos Aires.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2009): “Proceso de aprobación para la incorporación al Programa de Ingreso Social con Trabajo”, Buenos Aires.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2010): “Guía informativa del Programa Social Inclusión con Trabajo”, Buenos Aires.
- Ministerio de Desarrollo Social (2010): “Informe Semestral Programa Ingreso Social con Trabajo, julio 2010”, Buenos Aires.
- PAUTASSI L., ROSSI J. Y CAMPOS L. (2003): “Plan Jefas y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?”, en 6° Congreso Nacional de Estudios de Trabajo de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), Buenos Aires, agosto de 2003.
- Offe Claus (1990): *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza.

REPETTO F. Y CHUDNOVSKY M. (2009): “Las políticas sociales en la Argentina reciente. Avances y desafíos desde una perspectiva progresista” en Quiroga Y., Canzani A. y Ensignia J. *Consenso progresista. Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur*, Buenos Aires, Friedrich Ebert Stiftung.

ROCA E., CAPPELLETTI B., LANGIERI M., MUSCOLINO M., SOTO C. (2003): “Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados: política de empleo o política social”, en 6º Congreso Nacional de Estudios de Trabajo de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), Buenos Aires, agosto de 2003.

SOLDANO D. Y ANDRENACCI L. (2006): “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino” en Andrenacci L. *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Prometeo.

SVAMPA M. Y PEREYRA S. (2003): *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires, Biblios.