

PROGRAMA INGRESO SOCIAL CON TRABAJO “ARGENTINA TRABAJA”: UNA MIRADA REFLEXIVA DESDE EL CORAZÓN DE SU IMPLEMENTACIÓN.

SANDRA GUIMENEZ¹

MALENA HOPP²

1. Introducción

En el año 2009, el gobierno nacional lanzó una nueva política social denominada “Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, cuyo objetivo es la “inclusión social a través del trabajo” y la promoción de la organización cooperativa³. Tal como expresa la resolución que da origen al Programa, “Argentina Trabaja” postula como eje central en su implementación la jerarquización del trabajo y se plantea -por ello mismo- como exponente de una nueva política social en acción.

En este contexto, el objetivo de la presente ponencia es analizar las transformaciones institucionales producidas en el marco del proceso de implementación del Programa de Ingreso Social con trabajo. Para ello, indagaremos acerca de las tensiones entre las distintas lógicas de funcionamiento estatal y las disputas que despliegan los distintos agentes que participan de la implementación del mismo.

Para alcanzar este objetivo, realizamos entrevistas a funcionarios que participan de la implementación del programa en el nivel local y a integrantes de las cooperativas generadas por aquel en una localidad del conurbano bonaerense. Asimismo, analizamos las normativas y diversos informes de gestión y evaluación vinculados con la implementación del Programa.

A continuación, en primer lugar describiremos los lineamientos del Programa y analizaremos las reacciones y debates que éste generó en diversas organizaciones sociales, en los medios de comunicación y en el ámbito académico. Luego, nos centraremos en las disputas y

Pertenencia Institucional: Grupo de Estudios sobre Políticas Sociales y Condiciones de Trabajo, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/grassi/index.html>

¹ Lic. en Sociología. Dra. en Ciencias Sociales.

² Lic. en Trabajo Social. Magíster en Políticas Sociales.

³ Res. MDS 3182/09.

transformaciones de las lógicas de funcionamiento estatal, vinculadas con el proceso de profundización de la promoción del trabajo asociativo y cooperativo como política social, que el Programa “Argentina Trabaja” promueve. Por último, presentamos algunas conclusiones y preguntas abiertas para continuar indagando acerca de las potencialidades y limitaciones de este Programa para generar formas de trabajo autogestionadas capaces de promover la integración social de sus destinatarios en condiciones de igualdad.

2. El Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”: controversias y debates

A partir del año 2003 se fue consolidando en el país un modelo de política social, que pone en el centro la cuestión del trabajo y se opone –al menos discursivamente- a las políticas asistencialistas y focalizadas implementadas durante la década de hegemonía neoliberal. En el año 2009, luego de la crisis mundial y en un contexto de crecimiento económico más moderado que el que se venía dando hasta el año 2006, sumado a la persistencia de altos índices de pobreza⁴ y del problema del desempleo⁵, el gobierno promovió un nuevo proceso de reorientación de las políticas socio-laborales que ya había iniciado en el año 2003. Este nuevo enfoque profundiza la propuesta de generación de empleo a través de la política social.

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social⁶, en agosto de 2009, se lanzó el Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”⁷, cuyo propósito es “la promoción del desarrollo económico y la inclusión social”, generando nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y

⁴ Según el INDEC en el segundo semestre de 2009 la tasa de pobreza se ubicaba en un 13,2% “Sin embargo, diversas estimaciones privadas sitúan en la actualidad los niveles de pobreza por encima del 30%, por parte como consecuencia de la persistencia de una inflación a dos dígitos” (Observatorio Social, 2010).

⁵ Según el INDEC, en el tercer trimestre de 2009 la desocupación fue del 9,1%. Sin embargo, siguiendo los datos que presenta el SEL, para junio de 2009, el desempleo en el Área Metropolitana alcanzaba el 10,5%. En cambio, en los partidos más periféricos del Gran Buenos Aires éste se elevaba a 17,8% (aproximadamente 250.000 desocupados, que son la mitad del total de la población en actividad de ese área) (SEL, 2009).

⁶ El Plan “Manos a la Obra” se creó en el año 2004 y su propósito es “constituirse como un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local, destinado particularmente a los sectores de bajos recursos” (Res. MDS 1375/04). Para ello se plantean tres objetivos: 1) contribuir a la mejora del ingreso de la población en situación de vulnerabilidad social en todo el país; 2) Promover la Economía Social mediante el apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos de inclusión social generados en el marco de procesos de desarrollo local y 3) fortalecer las organizaciones públicas y privadas, así como los espacios asociativos y redes, promoviendo la descentralización de los diversos actores sociales de cada localidad.

⁷ Cabe mencionar que este programa tiene algunos antecedentes, por un lado ya se venían implementando desde el año 2003 diversos planes de obra pública, construcción y costura de guardapolvos escolares, cuyo funcionamiento es similar al del Programa “Argentina Trabaja”, ya que exigen como requisito de acceso, la conformación de cooperativas de trabajo. Asimismo el Programa de Inversión Social (PRIS), implementado en algunos municipios de la Provincia de Buenos Aires, es un antecedente del Programa “Argentina Trabaja”.

comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores [...]”. Como “objetivo indirecto, el trabajo generado redundará en el desarrollo e incremento de la calidad de vida de los sectores más vulnerables, a través del apoyo a las comunidades más desprotegidas” (Res. MDS 3182/09).

En la resolución de creación del Programa se explicita que la política social se apoya en dos líneas centrales, la familia y la generación de empleo mediante la Economía Social y se afirma que “porque ello significa aportar al conocimiento y actividades de nuestro país. Es aportar al trabajo social con el Estado acompañando, aportando capacitación, insumos y herramientas”. Concretamente este Programa se propone la creación de cooperativas de trabajo, integradas por al menos 60 personas, a fin de que las mismas realicen obras públicas vinculadas con labores de baja y mediana complejidad para el mejoramiento de la infraestructura y el hábitat barrial de las localidades “más vulnerables” del país. Asimismo, el Programa prevé la capacitación en oficios⁸, en organización cooperativa y en temáticas sociales, educativas y de salud y prevención para los cooperativistas. Para ello se brinda asistencia técnica y becas de capacitación⁹.

Los destinatarios del programa son “personas sin ingresos en el grupo familiar, ni prestaciones de pensiones, jubilaciones nacionales, ni planes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social o provinciales”¹⁰. Los integrantes de estas cooperativas serían, entonces, aquellas personas que conforman el “núcleo duro de la desocupación” en la Argentina (MDS, 2010). “En la etapa inicial abarca aproximadamente a 100.000 titulares de los distritos más excluidos de zonas aledañas del conurbano bonaerense”¹¹. En el primer semestre de 2010, se incorporaron también destinatarios de las provincias de Tucumán y Corrientes.

Los criterios para determinar las Provincias en las que se implementará el Programa, se encuentran detallados en un documento publicado en la página web del Ministerio de Desarrollo Social, denominado “Distribuidor Programa de Ingreso Social con Trabajo:

⁸ Según los datos del estudio realizado por el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) sobre una muestra significativa y con representación estadística de cooperativistas beneficiarios del Programa, el 76% solo cuenta con estudios primarios y el 60,6% no posee experiencia en ningún oficio, ni profesión.

⁹ Un interesante ejemplo de experiencias de capacitación es el Diploma de Extensión Universitaria de Operador socioeducativo en economía social y solidaria, que se desarrolla desde el año 2010 en la Universidad de Quilmes, el cual está destinado -en esta primera etapa- a referentes de las cooperativas del Programa “Argentina Trabaja” que estuvieran interesados en capacitarse en la temática de Economía Social. A los participantes se les otorga una beca de estudios de 1000 pesos mensuales.

¹⁰ <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/AT/default.asp>

¹¹ <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/AT/default.asp>

Provincias Argentina”. El distribuidor tiene por objetivo identificar las regiones y provincias prioritarias para la intervención y definir la distribución de la cantidad de puestos de trabajo y cooperativas a crearse “de manera equitativa y eficaz entre las regiones priorizadas”. Para ello se utilizan los siguientes indicadores: 1) Población entre 18 y 64 años con NBI, según los datos del Censo 2001. 2) Tasas de actividad, ocupación y desocupación al segundo trimestre de 2009 y 3) capacidad de gestión e implementación de programas sociales (MDS, 2010). Siguiendo estos criterios, las zonas priorizadas fueron la región del Noreste (NEA), el Noroeste (NOA) y Cuyo. Dentro de éstas se priorizaron -siguiendo los mismos criterios- las provincias de Tucumán, Corrientes y San Juan, respectivamente.

Respecto de los dos primeros indicadores utilizados para la selección de destinatarios (NBI y tasa de actividad, ocupación y desempleo), podemos observar que expresan la continuidad de la línea de política social que se viene implementando, en la cual prima la idea de focalización en la población más vulnerable, aunque remarcando la intención de alcanzar una cobertura generalizada de todos aquellos que se encuentren en dicha situación. En cuanto al tercero, vinculado con la capacidad de gestión e implementación del programa en las regiones, no queda del todo claro cómo se midió o podría medirse dicha capacidad, lo cual plantea un interrogante en torno al modo en que fueron seleccionadas las provincias en donde comenzó a implementarse el Plan y la posible discrecionalidad con que éstas fueron escogidas. Más allá de esto último, el tema de la capacidad de gestión de los Municipios como elemento central que posibilita u obstruye la posibilidad de implementación del Programa nos reenvía al objetivo planteado en esta presentación, acerca de las transformaciones institucionales que el proceso de reestructuración de la política social supone y promueve aspecto éste que tomamos más adelante.

Al respecto, desde sectores opositores al gobierno se denunció la concentración de destinatarios en el conurbano bonaerense, vinculando esta situación a la búsqueda de objetivos electorales (La Nación, 11/2/2010, La Nación 24/3/2010, La Nación 3/9/2010). Más allá de estas objeciones y sin negar que existen destinatarios en situación de vulnerabilidad social que actualmente no tienen acceso al Programa por diversas razones, “Argentina Trabaja” ha avanzado progresivamente en la ampliación de la cobertura, alcanzando a personas tanto del Gran Buenos Aires, como de Tucumán y Corrientes. Según los datos del MDS hasta septiembre de 2010 “se crearon más de 1.600 cooperativas y 150.000 puestos de trabajo, entre quienes se encuentran también aquellos que están asistiendo a las capacitaciones” (MDS, 2010a).

Por otra parte, diversas protestas de movimientos y organizaciones sociales que denunciaban la falta de transparencia, clientelismo y discriminación en la asignación de los planes, reclamando su inclusión, lograron la incorporación de una parte de sus integrantes a las cooperativas de “Argentina Trabaja”.

Cabe destacar que los recursos destinados a este Programa son significativos, en comparación con la cantidad destinada a las otras líneas del Plan “Manos a la Obra”: la inversión que se realizará en la primera etapa, es de 1500 millones de pesos (375 millones de dólares), a fin de crear 100.000 nuevos puestos de trabajo. Según el informe semestral de julio de 2010 presentado por el MDS, hasta ese mes se había alcanzado el 77% de la meta propuesta (MDS, 2010b). Del total de dicho presupuesto, el 70% está destinado a garantizar los ingresos monetarios de los cooperativistas, quienes reciben 1200 pesos (300 dólares) mensuales, y el 30% restante se utiliza para los materiales de las obras y los gastos administrativos de las cooperativas y municipios.

La implementación de este Programa generó amplios debates y las voces a favor y en contra se hicieron oír prontamente, tanto en los medios de comunicación, como en protestas en las calles¹² y también desde el ámbito académico. En el marco de estas polémicas, a seis meses de su implementación, en el Congreso de la Nación, los bloques de diputados del GEN, Libres del Sur, Proyecto Sur, Diálogo por Buenos Aires, SI y UCR, organizaron una audiencia pública “con el objetivo de receptar experiencias, vivencias, denuncias y opiniones respecto a la implementación del Programa de Ingreso Social Argentina Trabaja”¹³. A la cual asistieron representantes de movimientos piqueteros, organizaciones de la sociedad civil y expertos del ámbito académico, que presentaron críticas y denuncias vinculadas con la discrecionalidad, la falta de transparencia en la adjudicación de los planes y la discriminación territorial de los “municipios opositores” (La Nación 19/3/2010), aunque faltó la presencia de funcionarios del

¹² A pocos meses de su lanzamiento comenzaron las protestas por parte de distintas organizaciones sociales que denunciaban el clientelismo y la discrecionalidad en la adjudicación de los planes y reclamaban la incorporación de nuevos destinatarios. Al respecto se pueden ver: La Nación 7-11-2009 “Va a haber muertos de los dos lados”, La Nación 17-12-2009 “Tensión social / Más de 24 horas de protesta por las cooperativas. No hubo acuerdo y se mantiene el campamento en la 9 de Julio”. En el 2010 continuaron las protestas: La Nación 10-5-2010 “Reclamo en todo el país Nuevas protestas de grupos piqueteros”, La Nación 13-5-2010 “Tensión social / Piqueteros y sindicatos, en acción. Caótica jornada de protestas y cortes Hubo piquetes en los accesos a la Capital para pedir planes sociales; sindicalistas bloquearon autopistas; marchas en 15 provincias”, La Nación 17-8-2010 “Protesta de piqueteros contra Alicia Kirchner.

¹³ Serias denuncias sobre el plan Argentina Trabaja, en *El Parlamentario.com* 18-3-2010

Ministerio de Desarrollo Social u otras dependencias estatales para informar y responder a dichas situaciones.

Desde la perspectiva de las organizaciones vinculadas con la Economía Social, más allá que muchas reconocen la importancia de afrontar el desempleo a través de una política de Estado que fomente el cooperativismo (CNCT, 2009)¹⁴, el Programa “Argentina Trabaja” suscitó algunos cuestionamientos, problematizando el carácter de las cooperativas que se generan como requisito de acceso a las políticas sociales. En este sentido, si bien desde las organizaciones se valora el fomento de la Economía Social, se plantea que si bien los grupos de trabajadores asociados formalmente se constituyen en cooperativas de trabajo, éstas no respetan la concepción que funda este tipo de empresas, definidas por la Alianza Cooperativa Internacional en 1995 como "una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada". Asimismo, se pone en duda la capacidad de generación de trabajo genuino de estas cooperativas, así como también el respeto de algunos de los principios y valores del cooperativismo, debido a que el programa que las fomenta tiene una duración limitada, las tareas que deben realizar son impuestas por el Estado y muchas veces no están gestionadas por los propios trabajadores (Bertolini, 2009, FACTA, 2009, Prensa Cooperativa, 2009)¹⁵).

Entre los principios que podrían verse vulnerados por la forma que adquieren las cooperativas del Programa “Argentina Trabaja”, se encuentran el de autonomía e independencia, según el cual "las cooperativas son organizaciones autónomas de ayuda mutua, controladas por sus miembros. [Que] si entran en acuerdos con otras organizaciones (incluyendo gobiernos) o tienen capital de fuentes externas, lo realizan en términos que aseguren el control democrático por parte de sus miembros y mantengan la autonomía de la cooperativa"¹⁶; y el principio de control democrático de los asociados, el cual afirma que "Las cooperativas son organizaciones democráticas controladas por sus miembros quiénes participan activamente en la definición de las políticas y en la toma de decisiones [...]"¹⁷. Además, el capital con el que se

¹⁴ “La CNCT y los desafíos del Plan Ingreso Social con trabajo Derechos, necesidades y urgencias”, en *Revista Autogestión*, CNCT, 2009 <http://www.cnct.org.ar/>

¹⁵ Disponible en: URL <http://www.prensacooperativa.coop/index.htm>

¹⁶ <http://www.inaes.gob.ar/es/articulo.asp?id=39#4.-%20Autonom%C3%ADa%20e%20independencia:>

¹⁷ <http://www.inaes.gob.ar/es/articulo.asp?id=39#4.-%20Autonom%C3%ADa%20e%20independencia:>

constituyen no es de propiedad colectiva, sino que lo aporta el Estado y a pesar de que desde el discurso oficial se afirma que “Argentina Trabaja” no es comparable a un plan de ingresos, como el Plan Jefes y Jefas de Hogar y no se trata de un plan de obras públicas, debido a que su objetivo es “recuperar la dignidad del trabajo y la promoción de las familias”, los retiros de los asociados no son resultado del trabajo productivo de la cooperativa, sino que están garantizados por el programa y se cobran del mismo modo que los subsidios individuales de otros programas de empleo o de seguro de desempleo.

Desde el ámbito académico, los cuestionamientos también se expresaron rápidamente. En este sentido, Lo Vuolo afirma que desde el lanzamiento del Programa se sucedieron controversias públicas en torno al mismo y en particular, la atención se centró en la crítica a la “discrecionalidad aplicada en la distribución de sus beneficios y su consiguiente uso como instrumento para conseguir lealtades político-partidarias” (Lo Vuolo, 2010: 1). Sin embargo y aunque este problema sea relevante, el autor considera que se le dio menos atención al “modo estático de regulación de la cuestión social” que “Argentina Trabaja” promueve y que “hace tiempo viene demostrando ser inadecuado e ineficaz” para atender los problemas sociales (Lo Vuolo, 2010: 1-2). Según el autor, la idea de regulación estática de la cuestión social, “indica que su objetivo no es la erradicación de las expresiones más acuciantes (pobreza, desempleo, lazos precarios en materia laboral y relacional, etc.), sino administrar estos problemas de forma tal de no alterar el funcionamiento considerado correcto y normal de la sociedad y la economía. Es un modo de gestión que realiza el Estado de la cuestión social con el objetivo principal de subordinar la atención de los problemas sociales a la administración general del gobierno” (Lo Vuolo, 2010: 4). Para el autor, este modo de regulación se apoya en dos visiones acerca de la intervención en lo social: la “modernista-tecnocrática” y la “asistencial-represiva”. A partir del análisis de la normativa y de los fundamentos discursivos del Programa, Lo Vuolo enumera una larga lista de problemas, vinculados con las formas de selección de los destinatarios, el tipo de empleo que fomenta y sus limitaciones para promover emprendimientos asociativos en el marco de la Economía Social y Solidaria¹⁸.

¹⁸ Desde una línea conservadora, también se realizaron críticas al programa (Informe Laboral N°29 UCA, 2011), aunque los argumentos que presentan y sus “recomendaciones de política” no tienen fundamentos empíricos, exhibiendo únicamente una reactualización del discurso neoliberal y antiestatal, que predominó en nuestro país en la década del ‘90.

Si bien algunos de los cuestionamientos enumerados pueden ser válidos y deben ser tenidos en cuenta a la hora de analizar la efectividad del Programa y es innegable que la cobertura del mismo, por más amplia que sea, no llega a cubrir a toda la población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad social en el país, consideramos que es necesario “ir al campo” y observar efectivamente cómo están funcionando las cooperativas. No es posible determinar a priori si esta forma de trabajo puede o no, dar lugar a la cooperación y a instituciones y formas de trabajo asociativas y solidarias. Está claro que ese ideal no es el punto de partida en el caso de las cooperativas del Programa “Argentina Trabaja”, las que se conforman como requisito de acceso a la asistencia. Se trata, en todo caso, de un proyecto a construir que podría estar facilitado u obstaculizado de diversos modos, en las distintas experiencias a las que el Plan da lugar. Como dijimos antes, es necesario observar el proceso de implementación y escuchar la voz de los sujetos que participan del mismo, para poder determinar cuantitativa y cualitativamente los resultados del programa y las particularidades de las cooperativas de las distintas localidades.

En cuanto a la potencialidad de promoción de la Economía Social, es necesario hacer una evaluación de los resultados más a largo plazo, teniendo en cuenta que se trata de un proceso que implica una transformación de la economía popular realmente existente (Coraggio, 2005) hacia una economía centrada en el trabajo con valores y prácticas alternativas a las que promueve el mercado capitalista.

Por otra parte, creemos que es positiva la decisión política de intervenir para afrontar el problema del desempleo y fomentar nuevas formas de trabajo y organización social con el objetivo explícito de recomponer el tejido social, aunque los mecanismos de inclusión de destinatarios y la forma de organización de las cooperativas deben ser perfeccionados. En síntesis, más allá de las controversias que suscitó la puesta en marcha del Programa, consideramos que el mismo profundiza el proceso de reestructuración de las políticas socio-laborales iniciado en el 2003 y reafirma la intención de fortalecer la promoción del trabajo asociativo y autogestionado como estrategia de política social, aunque -como veremos en el próximo punto- esta estrategia no está exenta de tensiones, contradicciones y dificultades, que deben ser analizadas.

Además, dada la magnitud de los recursos destinados y la expresa decisión política de mantenerlo y ampliarlo, el Plan “Argentina Trabaja” se constituye en una de las principales

acciones de política social del período¹⁹, que reconoce y aborda el problema del desempleo. Aunque también algunos aspectos del mismo, puedan ser interpretados, tal como denuncian sus detractores, como una medida oportunista con mecanismos de adjudicación discrecionales y con posibles fines electorales.

3. Transformaciones institucionales y luchas al interior del Estado por una nueva “lógica de inclusión”

Esta sección constituye el resultado de las visitas que hemos realizado al corazón de la implementación del programa, en donde comenzamos un intercambio comunicacional con autoridades de su implementación a nivel local y con los propios cooperativistas, protagonistas principales del programa que nos convoca en esta presentación.

Las observaciones realizadas hasta el momento, nos permiten aludir a ciertas tensiones que el programa indudablemente pone en acción, en relación al modo en que se piensa y se construye una nueva lógica de política social. Estas tensiones pueden visualizarse desde dos ángulos: por un lado, desde “el interior” del Estado, ya que la implementación del programa “toca” distintas áreas que deben intervenir y “facilitar” el acercamiento e ingreso de los destinatarios al programa, así como también brindar los servicios y atención necesarios para garantizar los derechos que éste promueve (salud, seguridad social, educación, etc.). Por otro, la implementación de un programa con la magnitud y características que tiene el Plan “Argentina Trabaja”, genera tensiones que sobrepasan al Estado e incluyen, si se quiere, a la sociedad toda. Si definimos la integración social como un problema que “refiere a la posibilidad de existencia de una unidad social autoidentificada” (Grassi, 2006: 5) y ligada por relaciones de interdependencia, por tanto vinculado con las formas o mecanismos de regulación social que viabilizan la cohesión, se abre un interrogante acerca de cuánto estamos dispuestos en tanto sociedad, a promover y sostener una integración real y en condiciones de igualdad de los destinatarios de este Programa.

¹⁹ Otra medida central del proceso de reorientación de las políticas socio-laborales del años 2009 es la ampliación, a través del decreto 1602/09 que crea la Asignación Universal por Hijo, del derecho a la seguridad social a “grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal”. Esta importante medida, que se articula con el Programa de Ingreso Social con Trabajo, no será desarrollada en este trabajo, por razones de espacio.

3.1 Una mirada al interior del Estado

Un aspecto muy interesante que se desprende del trabajo de campo realizado en una localidad del conurbano profundo, es el nudo de conflictos que desata la irrupción del Programa “Argentina Trabaja” en el tejido estatal, ya que su implementación implica la participación de distintos programas y agentes estatales que de una u otra forma deben involucrarse en la ejecución cotidiana del mismo.

En discusión con las miradas “fatalistas” que mencionábamos en el punto anterior y a partir de la experiencia en terrero en la implementación del Plan, Guimenez²⁰ afirma que todos los aspectos negativos que se señalan y que es necesario mejorar, han obnubilado “lo positivo que el programa posee”, aspectos que “se pueden encontrar en visitas e intercambios con los trabajadores que hoy ya forman parte de él [y] que son poco o deficientemente comunicados por las propias autoridades que lo llevan adelante”. Asimismo, remarca el hecho de que el programa intenta alejarse del formato de “programas enlatados” que predominaron durante la década de los noventa. “Estos se denominaban comúnmente de esa forma en tanto establecían rígidamente los parámetros según los cuales la población beneficiaria debía ser seleccionada, los montos a financiarse, así como el tipo de prestaciones que podían brindarse. En oposición a ello, entonces, el programa se presenta como flexible en el quehacer cotidiano en el territorio”, a fin de evitar que los mecanismos y procedimientos burocráticos obstaculicen la inclusión de destinatarios y que éstos puedan ser incorporados en las mejores condiciones posibles para alcanzar los objetivos del programa. Lo cual “no implica actuar por fuera de lo legalmente establecido, sino revisitar los mecanismos preexistentes en distintas dependencias del Estado para generar una sincronía virtuosa entre el programa y las distintas instancias en que el Estado cristaliza sus intervenciones. Y si ello requiere introducir modificaciones nodales en dependencias que tienen injerencia directa e indirecta con el mismo [...], las autoridades avanzan en ese sentido”.

A este respecto, pueden mencionarse por ejemplo, los conflictos que se suscitan en algunos municipios con las áreas de Salud, en tanto el personal médico se negaba a firmar certificados que los cooperativistas requerían para presentar en el programa o en la compañía de seguros a efectos de ser cubiertos en accidentes de trabajo. La negativa de éstos se manifestaba como un

²⁰ Página 12, 18/7/2010.

temor a que al destinatario le sucediera algo y su firma estuviera comprometida²¹. Este tipo de situaciones, les plantea a los agentes estatales del Ministerio de Desarrollo Social un trabajo sistemático y cotidiano con las autoridades de hospitales y sus empleados, para reafirmar que los cooperativistas son un usuario más del sistema de salud y que deben ser atendidos como cualquier otro ciudadano. Al mismo tiempo, también debía efectuarse un trabajo con los propios cooperativistas para explicarles cuáles son sus derechos ante las autoridades del hospital y las formas que están a su alcance para exigirlos.

Otra situación problemática que se presentó, refiere al componente de terminalidad educativa que se constituye en una alternativa muy interesante para algunos de los destinatarios, que en el caso del municipio que visitamos, se acercaba a mil personas²². Esta inusual cantidad de interesados en ingresar al sistema educativo, se topó con la negativa de las instituciones públicas que ante tamaña demanda de vacantes, inicialmente, sólo atinó a negar los lugares. Esto, nuevamente, presentó una situación a resolver para los implementadores del programa con las autoridades docentes, a fin de encontrar conjuntamente la manera de efectivizar el derecho a la educación de los cooperativistas.

Casos similares se presentaron con los agentes estatales de ANSES que informaban incorrectamente a los cooperativistas sobre la Asignación Universal por Hijo y con las distintas obras sociales a las que por intermedio del Monotributo Social, los cooperativistas pueden optar. En este sentido, distintos responsables del “Argentina Trabaja” y del Monotributo Social, plantean que existen muchas obras sociales que se niegan a incorporar a los monotributistas sociales y que si bien no exponen ninguna justificación válida, los excluyen de hecho al rechazar su inscripción²³.

Estas dificultades que sobrevienen cotidianamente en la ejecución del programa, pueden ser interpretadas como una lucha entre distintas lógicas de funcionamiento estatal, que se oponen y generan tensiones y transformaciones institucionales y políticas. En este sentido, una trabajadora social que participa en la implementación del programa, planteaba la importancia de alcanzar la “inclusión social” efectiva de estas personas y explicaba que ésta se promueve

²¹ Registro de campo, 6/4/2011.

²² Registro de campo, 6/4/2011.

²³ Como contratara, otras obras sociales, “casi se fundaron” con el Plan “Argentina Trabaja”, porque aceptaron a todos sus beneficiarios (Registro de campo 6/4/2011).

desde distintos lugares: a través del trabajo, garantizando el acceso a la salud, promoviendo el ejercicio del derecho a la educación, etc. Sin embargo, advertía que alcanzar este objetivo en la práctica, no es algo sencillo, sino que requiere un trabajo y la disputa cotidiana con otros actores –incluidos los cooperativistas– que, desde su perspectiva, continúan reproduciendo la lógica y las prácticas del neoliberalismo de la década del 90. Siguiendo sus reflexiones, podemos decir, entonces, que incluir al otro, es también que otros actores (como los sindicatos y sus obras sociales, la ANSES, la AFIP, entre otros) acepten que esta gente se está incorporando a los sistemas de protección, del mismo modo en que otros trabajadores ya lo han hecho.

4. Reflexiones finales

El objetivo de esta ponencia fue analizar las transformaciones institucionales producidas en el marco del proceso de implementación del Programa de Ingreso Social con trabajo. Para ello, exploramos las tensiones entre las distintas lógicas de funcionamiento estatal, a partir del caso de una localidad del conurbano bonaerense. En este sentido, observamos las disputas “al interior” del Estado por el predominio de lo que nuestros informantes definen como una nueva “lógica de inclusión” en oposición a la “lógica neoliberal”.

Sin embargo, esta lucha por un nuevo modo de funcionamiento estatal y por alcanzar la integración social de los sujetos destinatarios del programa, excede los límites de la interacción entre actores vinculados con la implementación de políticas sociales y nos interpela como colectivo. Qué modelo de país, con quiénes y cómo lo construimos son las preguntas que emergen a partir de las tensiones que el Plan “Argentina Trabaja” pone en acción.

En el marco de estos interrogantes, aparece muy claramente la cuestión del mejoramiento efectivo de las condiciones de vida de miles de sujetos que desde hace muchos años no sólo vivían cotidianamente la vulneración de sus derechos, sino que además quedaban sumidos marginalmente en las políticas sociales como meros objetos de asistencia, que no habían sabido prepararse para la modernización que impulsó el neoliberalismo. En este sentido, lo primero que mencionó una de los entrevistados, fue que el impacto del Plan en el municipio donde trabaja es, para algunas personas, inmenso en relación a que mucha gente durante los

años anteriores no se alimentaba o se había alimentado de manera muy deficiente. Y ahora el Plan les garantiza un ingreso para comer, lo que no es poco, si consideramos sus condiciones anteriores. De este modo, se plantea la importancia del mismo, no sólo en términos del impacto en las condiciones de vida, lugar desde el cual, para la entrevistada, se puede “defender este programa”, sino también porque eso –la estabilidad y seguridad de un ingreso– permite sentar las bases para hacer otras cosas, como educar o formar políticamente. Es decir, se puede ir más allá de la mera sobrevivencia a partir de garantizar ciertos mínimos. Queda a la luz asimismo que el programa, aún con sus limitaciones, tensiones y dificultades, contribuye, en articulación con otras políticas, a efectivizar derechos largamente vulnerados a este sector de la población.

5. Bibliografía

CORAGGIO, J.L. (2005) ¿Es posible otra economía sin (otra) política? Ponencia presentada en el II Congreso Nacional de Sociología, VI Jornadas de Sociología de la UBA, Pre ALAS, Buenos Aires, Argentina.

GRASSI, E. (2006) Integración y necesidades sociales. Reflexiones desde el punto de vista de la igualdad. Ponencia presentada en el Tercer Congreso Argentino de Política Social, Buenos Aires, Argentina.

LO VUOLO (2010) “El programa “Argentina Trabaja” y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país”, en Documentos de Trabajo del CIEPP N° 75, disponible en <http://www.ciepp.org.ar/trabajo.htm> Fecha de consulta [10 de marzo de 2011].

SEL Consultores (2009) Newsletter sobre la situación laboral y social en la Argentina: Los ciclos de la pobreza en Argentina, URL www.selconsultores.com.ar Fecha de consulta [11 de septiembre de 2010].

6. Fuentes

BERTOLINI, G. (2009) Un primer abordaje del plan de ingreso social con trabajo. Más dudas que certezas. Buenos Aires, Fundación CIESO. Disponible en: http://www.fundacioncieso.org.ar/downloads/El_plan_de_ingreso_social_con_trabajo.pdf Fecha de consulta [20 de abril de 2011]

CNCT (2009) “La CNCT y los desafíos del Plan Ingreso Social con trabajo. Derechos, necesidades y urgencias”, en Revista Autogestión Argentina N° 5, año 2, (Buenos Aires) Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo, disponible en <http://www.cnct.org.ar/> Fecha de consulta [10 de noviembre de 2010].

FACTA (2009) “FACTA ante el nuevo Plan de Inversión Social. ¿Cooperativas o planes de empleo?”, en la Revista de FACTA N° 4 (Buenos Aires). URL <http://www.facta.org.ar/> Fecha de consulta [10 de diciembre de 2010]

El Parlamentario.com 18-3-2010

La Nación 17-12-2009.

La Nación 7-11-2009.

La Nación 19/3/2010.

La Nación 11/2/2010.

La Nación 24/3/2010.

La Nación 3/9/2010.

MDS (2010) Distribuidor Programa de Ingreso Social con Trabajo: Provincias Argentina, disponible

en <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/ArgentinaTrabaja/3.%20Distribuidor%20Ingreso%20Social%20con%20Trabajo.%20Buenos%20Aires.pdf> Fecha de consulta [10 de noviembre de 2010]

MDS (2010b) Informe semestral de julio de 2010, disponible en:

<http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/ArgentinaTrabaja/8.%20%20Informe%20Semestral%20Programa%20Ingreso%20Social%20con%20Trabajo%20-%20julio%202010.pdf>

MDS (2010^a) Diario MDS, Año 3 N° 17, Septiembre 2010, disponible en:

www.desarrollosocial.gob.ar Fecha de consulta [10 de noviembre de 2010].

OSAL (2010) MAPA DE INDICADORES ECONÓMICOS SOCIALES Junio 2010.

Observatorio Social.

Página 12 18/7/2010.

Prensa Cooperativa (2009) URL <http://www.prensacooperativa.coop/index.htm> Fecha de consulta [1 de abril de 2010]

Resolución MDS 3182/09.

URL <http://www.prensacooperativa.coop/index.htm> Fecha de consulta [1 de julio de 2010]

URL <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/ArgentinaTrabaja/3.%20Folleto%20institucional.%20Lo%20que%20hay%20que%20saber.pdf> Fecha de consulta [15 de abril de 2011]

URL <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/AT/default.asp> Fecha de consulta [3 de abril de 2011].

UCA (2010) “Las actuales cooperativas de trabajo encubren el asistencialismo y no crean empleos genuinos”, en Informe Laboral N° 29, Departamento de Economía de la Universidad Católica Argentina, Serie Informes de la Economía Real, empleo y desarrollo. Director: Patricio Millán, investigadores Jorge Colina y Osvaldo Giordano.