

DOSSIER

Problemáticas y desafíos regionales

Escriben en este número

BÁRBARA ALTCHULER / BLANCA PELETAY

SANDRA STERLING PLAZAS / FERNANDO

FONTANET / INÉS LILIANA GARCÍA /

PAULA ROSA / ARIEL GARCÍA

EUGENIA CASTELAO / FLORENCIA MÉNDEZ /

PAULA ROSA / GISELA WILD

INÉS LILIANA GARCÍA

JAVIER GHIBAUDI / DEBORAH WERNER

LAURA ANDREA NIÑO / CRISTIAN VÁZQUEZ

GRACIELA LANDRICINI / JUAN MANUEL

RUBINO

MATÍAS BERGER / FLORENCIA MARCOS /

JUAN MARTÍN CASCO / JIMENA RAMOS

BERRONDO

JOSEFINA VACA / HORACIO CAO

JUAN SANTARCÁNVELO / AGUSTÍN WYDLER /

JUAN MANUEL PADÍN

GABRIELA NELBA GUERRERO

JORGE CASTRO RUBEL / MATÍAS ARTESE /

HERNÁN TAPIA

RICARDO ARONSKIND

MARGARITA PIERINI

EXPRESIONES ARTÍSTICAS:

EL PAPEL QUE NOS TOCA



revista de ciencias sociales

segunda época

año 10 • número 35 • abril de 2019
publicación semestral • ISSN: 2347-1050

Director: Carlos Fidel • Roque Sáenz Peña 352, Bernal, Buenos Aires



Universidad
Nacional
de Quilmes
Editorial



Revista de Ciencias Sociales, segunda época
Presentación / **3**

DOSSIER |
PROBLEMÁTICAS Y DESAFÍOS REGIONALES

Bárbara Altchuler y Blanca Peletay
Incubación universitaria de procesos
en economía social y solidaria. Un
estudio del PUIS-UNQ desde la IAP / **7**

*Sandra Sterling Plazas, Fernando Fontanet, Inés
Liliana García, Paula Rosa y Ariel García*
Finanzas solidarias: aprendizajes del Fondo
Rotatorio Cooperativo de FECOOTRA / **29**

*Eugenia Castelao, Florencia Méndez,
Paula Rosa y Gisela Wild*
Aportes para la medición de la pobreza
energética. Diagnóstico y propuestas para
la intervención desde una Cooperativa
de la Provincia de Santa Fe / **45**

Inés Liliana García
De "ingreso social con trabajo" a "hacemos
futuro". Políticas públicas de Estado
que impulsaron la inclusión social desde
las cooperativas de trabajo / **63**

Javier Ghibaudi y Deborah Werner
El Banco Nacional de Desarrollo de
Brasil: su relación con las privatizaciones,
asociaciones público-privadas y
concesiones (2003-2014) / **83**

Laura Andrea Niño y Cristian Vázquez
Construcción de mercados alternativos y
organización del consumo: una experiencia
desde la universidad pública / **101**

Graciela Landricini y Juan Manuel Rubino
Vinculación tecnológica para el desarrollo
pyme. El caso de YPF y sus proveedores en la
Cuenca Hidrocarburífera Neuquina / **117**

*Matías Berger, Florencia Marcos, Juan
Martín Casco y Jimena Ramos Berrondo*

Comercialización, organizaciones y
problemas de gobierno, un análisis
etnográfico sobre una experiencia en
el periurbano bonaerense / **139**

Josefina Vaca y Horacio Cao
Dialéctica del desarrollo argentino entre el
territorio y la sociedad de la información / **153**

MISCELÁNEAS

*Juan Santarcángelo, Agustín
Wydler y Juan Manuel Padín*
Política económica y desempeño industrial
en la Argentina durante la Alianza
Cambiamos. Balance y perspectivas / **171**

Gabriela Nelba Guerrero
Perspectiva de género en economía / **189**

Jorge Castro Rubel, Matías Artese y Hernán Tapia
Representaciones sobre la unidad y la división
social en los pequeños empresarios del Área
Metropolitana de Buenos Aires / **205**

DOCUMENTOS POLÍTICOS
DE COYUNTURA

Presentación / **225**

Ricardo Aronskind
Estado y mercado en nuestro
capitalismo / **227**

RESEÑA

Margarita Pierini
Todos nuestros ayeres / **235**

EXPRESIONES ARTÍSTICAS

Programa de Cultura, SEU, UNQ
El papel que nos toca / **243**

RESÚMENES / 259

segunda
época

año 10 / número 35 / otoño de 2019 / publicación semestral
Roque Sáenz Peña 352, Bernal, Buenos Aires / ISSN 2347-1050



revista de ciencias sociales



Universidad
Nacional
de Quilmes
Editorial

Rector

Alejandro Villar

Vicerrector

Alfredo Alfonso

Arte editorial

Producción: Editorial UNQ

Diseño: Hernán Morfese

Revista de Ciencias Sociales

UNQ / Departamento de Ciencias Sociales
Roque Sáenz Peña 352 (B1876BXD), Bernal,
Provincia de Buenos Aires. República Argentina
Dirección electrónica: revistacs@unq.edu.ar

Publicación propiedad de
Universidad Nacional de Quilmes
Roque Sáenz Peña 352 (B1876BXD), Bernal,
Provincia de Buenos Aires. República Argentina
www.unq.edu.ar

Nº de registro internet 5355945



La Revista de Ciencias Sociales, segunda época
está integrada al catálogo de Latindex



La revista participa de LatinREV, red de revistas de
ciencias sociales y humanidades creada a instancias
de FLACSO

El contenido y las opiniones vertidas en cada uno de los artículos
son de exclusiva responsabilidad de sus autores.
Para su publicación, los artículos son evaluados por parte del
Consejo editorial, del Consejo académico y de árbitros externos.

Director

Carlos H. Fidel

Secretario de redacción

Juan Pablo Ringelheim

Consejo editorial

Martín Becerra (UNQ)

Alejandro Blanco (UNQ)

Cristina Teresa Carballo (UNQ)

Jorge Flores (UNQ)

Oswaldo Fabián Graciano (UNQ)

Sara Isabel Pérez (UNQ)

Consejo académico

Carlos Altamirano (Conicet, UNQ)

Daniel Aspiazu (Conicet, Flacso-Argentina,
1948-2011)

Dora Barrancos (UBA, UNQ, Conicet)

Elena Chiozza (UNLU, 1920-2011)

Emilio de Ípola (UBA)

Carlos De Mattos (Pontificia Universidad
Católica de Chile)

José Déniz (UCM)

Emilio Duhau (UAM-A, Conacyt, 1947-2013)

Noemí Girbal (UNQ, Conicet)

Anete Ivo (UFBA)

Noé Jitrik (ILH, FFyL, UBA)

Bernardo Kosacoff (UNQ)

Pedro Krotsch (UBA, 1942-2009)

Jorge Lanzaro (ICP, URU)

Jorge Lara Castro (Relaciones Exteriores, Paraguay)

Ernesto López (UNQ)

Armand Mattelart (UP-8)

Adriana Puiggrós (Conicet)

Alfredo Rodríguez (SUR-Chile)

Alejandro Rofman (UBA, CEUR, Conicet)

Héctor Schmucler (profesor emérito UNC, 1931-2018)

Miguel Talento (UBA)

Alicia Ziccardi (PUEC, UNAM)

De “ingreso social con trabajo” a “hacemos futuro”

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO QUE IMPULSARON LA INCLUSIÓN SOCIAL DESDE LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO

Introducción

Nos proponemos analizar las particularidades y los cambios transcurridos en las políticas públicas implementadas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación con el objetivo de incluir a los sectores vulnerables a través del trabajo. Tras la crisis de 2001 y sus serias consecuencias, el nuevo gobierno nacional se propone superar la visión del “subsidio” y plantea al “trabajo” como factor de integración social bajo el formato, especialmente, de cooperativas generadas y tuteladas por el propio Estado. Se recurre al ámbito de la economía social como alternativa a un mercado de trabajo restringido y competitivo.

Se trata de acciones públicas inspiradas en el paradigma de políticas socioproductivas, tal el Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina trabaja”, del cual nos interesa observar si las expectativas iniciales acompañan su implementación y su trayectoria. A finales de 2015, las elecciones dan vencedora a la alianza opositora Cambiemos quienes, tras un proceso de casi dos años de transformaciones sustituye el programa por el “Hacemos Futuro”, bajo otro paradigma y objetivos.

Queremos salir del análisis meramente comparativo donde, obviamente, gobiernos con diferentes concepciones generan políticas diversas. Nos proponemos analizar si las cooperativas propuestas adquirieron algún grado de consolidación, si –efectivamente– otorgaron la posibilidad y sustentabilidad de integración socioeconómica a sus integrantes y cuáles son los factores que determinaron su reformulación,

ya que nuestro análisis focaliza en una propuesta “de cooperativismo” sostenida por el Estado –novedosa en nuestro país con un movimiento cooperativo de larga trayectoria– para los sectores no admitidos en las instituciones propias de la economía dominante.

Partimos de la hipótesis de que las contradicciones generadas entre objetivos e implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo provocaron que este no alcanzara a sostener una sólida alternativa de economía social e inclusión; antes del cambio de gobierno, dichas propuestas fueron mutando hasta ser desestimadas definitivamente en el 2016, en coherencia con la nueva concepción liberal gobernante.

La sustitución de la contraprestación laboral en cooperativa no fue inmediata al cambio de gobierno nacional, sino que, tras un período de evaluación y reestructuración, fue en febrero de 2018 cuando sus titulares son incorporados de manera individual, y solo para capacitarse, en “Hacemos Futuro”. Dichos acontecimientos ameritan dar cuenta de su proceso al tratarse de un fenómeno reciente que propicia y, luego, inhibe un potencial espacio de desarrollo de la economía social. Nos permite efectuar conclusiones preliminares ante la pregunta desafiante: dichas iniciativas de inserción social desde la economía social ¿fueron alternativas o funcionales a la economía de mercado?, ¿el “Ingreso social con trabajo” fue cooperativo?, ¿dónde “Hacemos futuro”, en el mercado?

En cuanto a la metodología y análisis de datos, el abordaje es descriptivo, de carácter cualitativo y enmarcado en el paradigma constructivista, pues nos sentimos involucrados en la necesidad de encontrar espacios de producción y redistribución propios de la economía social, que reviertan las inequidades económico-sociales constituyentes de la economía de competencia. Creemos en la necesidad de generar políticas públicas sustentables que empoderen al cooperativismo.

Los datos analizados provienen de diversas fuentes: relevamiento bibliográfico, corpus normativo de los programas analizados (decretos, resoluciones, reglamentaciones), informes y documentos públicos (evaluaciones, manuales de capacitación, web institucional) y entrevistas a funcionarios de ambas gestiones de gobierno, así como a actores partícipes de las experiencias: titulares, capacitadores y representantes de otros organismos vinculados por convenios.

Políticas públicas de inclusión desde las cooperativas de trabajo, un intento de desarrollo económico y social

Las políticas económicas desarrolladas en los años noventa durante el gobierno de Carlos Menem –quien retoma la senda trazada por

Martínez de Hoz durante la dictadura militar—, marcaron profundas transformaciones en el mundo del trabajo y, a consecuencia de ello, se rompió el vínculo entre el crecimiento económico y el desarrollo social. Crecer económicamente de acuerdo al PBI per cápita no significa desarrollo social ni desarrollo productivo. La libre importación, las restricciones de los derechos laborales, la dolarización de la economía, sumados a la falta de inversión y sostenimiento de servicios básicos para el bienestar de la población generó el cierre de establecimientos productivos, la ruptura de redes de contención social y, por ende, crecimiento de las tasas de desocupación y de pobreza-indigencia. “...significó el empobrecimiento y creciente vulnerabilidad de los sectores medios, y el surgimiento de formas de exclusión social inexistentes en nuestra sociedad” (López, 2005, p. 23).

Tras la terrible crisis de diciembre de 2001, toma impulso una corriente de pensamiento comprometida con la búsqueda de nuevas alternativas a la economía neoliberal para dar respuesta a la situación de extrema vulnerabilidad de amplios sectores sociales. En el campo de las políticas públicas, en algunos ámbitos, crece la visión del paradigma socioproductivo. Con la asunción de Néstor Kirchner en 2003, se inicia una etapa de aplicación de políticas sociales inclusivas vinculadas al desarrollo local en municipios. Políticas públicas básicamente destinadas a crear trabajo, al que se lo considera —además de generador de ingresos— un factor de reconstrucción de vínculos sociales y familiares, vitales en el proceso de resocialización y participación ciudadana.

El interés está centrado, entonces, en la creación desde el Estado, de nuevos puestos de trabajo para los sectores excluidos del mercado de trabajo formal o informal. Se parte de la concepción de que la práctica laboral dignifica e incluye y que el ingreso destinado a los sectores vulnerables deje de ser mero subsidio, sino un ingreso a cambio de la prestación laboral de sus titulares —tutelados con capacitación— para el desarrollo integral de sus condiciones de vida y de su entorno sociohabitacional.

Precisamente el paradigma de las políticas socioproductivas se basa en estos tres pilares: el Estado como ente financiador de puestos de trabajo —que el mercado no genera o requieren de capacitación previa para su posible inserción—, la obligatoriedad de una contraprestación laboral por parte de los titulares y los municipios como entes ejecutores y de tutela, sea de obra o de capacitación para el trabajo. Algunas de estas políticas asocian sus propósitos a la conformación de cooperativas.

El debate sobre las cooperativas recobra peso en la discusión académica o, al menos, es parte de un paquete de alternativas consideradas como posibles vías de recuperación del empleo y de su-

peración de la indigencia o pobreza. Asimismo, su estructura horizontal y solidaria permitiría la reconstrucción del tejido social y un mayor grado de participación y compromiso de los ciudadanos en la resolución de las problemáticas estructurales.

El concepto de cooperativa forma parte, en términos de clasificación académica, de una definición más abarcativa denominada “Economía Social”. Cuando se habla de economía social, el término refiere a diferentes modos de organización productiva que, en común, tienen la intención de desarrollar la práctica económica desde una teoría diferente a la capitalista; “. . . estas experiencias enmarcadas en el campo de la economía social responden a todas aquellas formas que en su funcionamiento contestan y cuestionan la lógica de desarrollo capitalista” (Mutuberría Lazarini, 2010, p. 14).

Veamos, entonces, cuáles fueron esas políticas, cuáles sus objetivos y que sucedió a la hora de su implementación.

La crisis del modelo de los noventa provocó, como dijimos, el cierre de fuentes de trabajo y el aumento de los índices de desempleo y pobreza, con tales consecuencias, resurge un fenómeno que nace a fines de los sesenta e inicios de los setenta: cooperativas surgidas por trabajadores que resisten el cierre de sus empresas empleadoras y encuentran en el modelo cooperativo el recurso legal que les permite –vía judicial– aspirar a la expropiación de los bienes e inmuebles productivos por ser considerados de utilidad pública. Esta figura permite al Estado transferirle apoyo económico y recursos en asesoría y capacitación. Podríamos decir que tales experiencias se transforman en el embrión de la iniciativa política que privilegia lo socioproductivo y la necesidad de que el Estado se involucre en el sostenimiento de las cooperativas de empresas recuperadas que crecieron, de manera exponencial, desde el 2001.

Por otro lado, a fines del año 2003, se constituyeron las primeras cincuenta cooperativas de trabajo promovidas por el Gobierno Nacional (INAES, 2008) enmarcadas en el Programa Federal de Emergencia Habitacional, experiencia que impulsó la construcción de viviendas sociales bajo la figura de cooperativas. Asimismo se suscribieron convenios de traspaso directo de fondos nacionales a 17 asociaciones por un total de \$1.790.000 para el financiamiento de 84 microemprendimientos productivos que generarían 2000 puestos de trabajo. Entre las asociaciones de base, se encontraban Federación Tierra y Vivienda (FTV), Barrios de Pie (BP), Corriente Clasista y Combativa (CCC), Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados (MIJYD), Movimiento Evita (ME), Bloque Piquetero Nacional (BPN), entre otras. El objetivo fue incorporar a los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar a emprendimientos asociativos de la Economía Social. Por entonces podíamos leer:¹

¹ Véase completo en <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-24102-2003-08-14.html>> (consultado 2/12/2014).

Los convenios aprobados por el Gobierno sobre propuestas presentadas por organizaciones no gubernamentales –muchas de ellas vinculadas al movimiento piquetero– son para la promoción de empleo. Se trata de microemprendimientos de herrerías y de huertas, entre otros. En este marco, la FTV recibirá 270 mil pesos para construir veredas en el conurbano bonaerense, mientras que el MIJYD se hará cargo de una panadería, productos de limpieza y un taller textil.²

El INAES dictó la Resolución N.º 2038/03, que les permitió una matriculación en tiempo breve y el seguimiento sostenido por parte de las autoridades competentes. Se matricularon agrupamientos productivos preexistentes –que de hecho funcionaban como cooperativas– conformados espontáneamente para afrontar la crisis en el seno de diversos movimientos sociales emergentes.

Unos meses después se creó, mediante Resolución del MDS N.º 1375³ del 13 de abril de 2004, el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” con algunas herramientas relevantes de inclusión: la contraprestación laboral obligatoria, el acceso a capacitación laboral y formal y el Monotributo Social.⁴ El Plan nace “con el propósito de constituirse como un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local destinado particularmente a los sectores de bajos recursos” y brinda financiamiento para la compra de maquinaria, herramientas e insumos para emprendedores y emprendimientos productivos y asistencia técnica para fortalecer el funcionamiento, mejorar proyectos iniciados por personas, familias o instituciones asociativas –sin especificar a las cooperativas– para sostener o generar autoempleo.

El plan se inserta en la filosofía de las políticas socioproductivas e impulsa el perfil de las futuras acciones emprendidas por el MDS. Con él se profundiza los espacios de participación y control social, puesto que se generan redes de trabajo con organizaciones sociales de base que intervienen en territorio. Las nuevas políticas están destinadas a mutar la categoría de “desocupado con subsidio” a “trabajador con empleo sostenido con subsidio estatal”. Asimismo el MDS inició el proyecto de construir, en diferentes distritos del país, Centros de Integradores Comunitarios (CIC); ello requirió la construcción de nuevos edificios para brindar atención sanitaria, social y educativa en las localidades del país. Para ello, se conformaron cooperativas con vecinos desocupados, con lo que se incrementó su matriculación.

Entendemos de este modo el salto del 26,8% de aquellas cooperativas nacidas antes y durante el 2001 al 49,75% de las nacidas entre 2002 y 2004. De acuerdo a los registros del INAES, a diciembre

² “El dinero del Gobierno destinado a las ONG se distribuirá ‘cuenta a cuenta’. O sea, sin ningún intermediario, ni siquiera de las administraciones provinciales o municipales donde se desarrollen los emprendimientos. El propio Poder Ejecutivo Nacional es el que se encargará de las tareas de auditoría” (*Página/12 online*; consultado 14-08-2003).

³ En agosto de 2003, el Gobierno Nacional firma un convenio con algunas asociaciones de base, con el propósito de apaciguar la protesta de quienes, a pesar de recibir el Plan Jefes y Jefas de Hogar, no lograban inserción laboral ni una cobertura que garantizara su subsistencia. En el año 2004, mediante decreto 1506/04 el Ministerio de Trabajo promueve el traspaso de los beneficiarios del PJyJH hacia los nuevos programas que se fueron creando con una visión de empleabilidad y contraprestación concreta a tareas y horarios determinados, con capacitación y formación de grupos asociativos incorporados a los criterios de la economía social, buscando el desarrollo socioproductivo y territorial.

⁴ Obligatoriamente quedaban inscriptos en el Registro de Efectores Sociales, de modo de contar con la posibilidad de emitir facturas por trabajos temporales, eventuales o de montos reducidos sin costo impositivo –puesto que el Estado asumía dicho rubro–, acceder a cobertura médica –personal y grupo familiar dependiente– e ingresar al sistema previsional.

de 2007, había 3848 cooperativas de trabajo surgidas de políticas públicas del Ministerio de Desarrollo Social en más de quinientos municipios y comunas de todo el país en articulación con los gobiernos locales. De acuerdo con los datos proporcionados por la Secretaría de Desarrollo y Promoción del MDS, para entonces la cantidad de trabajadores asociados era de 60.764.

Años después la crisis global del 2008, que frenó la expansión económica y el crecimiento del empleo, plantearon al Estado la necesidad de generar nuevos puestos de trabajo ante la demanda de los sectores aún excluidos; ello deriva, a finales de 2009, en la creación del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” –mediante Resolución N.º 3182/09 del MDS, ratificada por Decreto N.º 1067/09– como una herramienta de inclusión para el “desarrollo de capacidades sociales y ocupacionales, el fomento del espíritu y la recuperación de la dignidad de trabajo, la educación, el cuidado de la salud, el mejoramiento de espacios públicos y la promoción del trabajo asociado y el cooperativismo”.

En dicho programa, constituirse en cooperativa era condición *sine qua non* para sus titulares, así como realizar tareas y obras de infraestructura propuestas por el municipio de residencia –como ente ejecutor– en acuerdo con el MDS –ente financiador–, en tanto las capacitaciones quedaban en mano de los Ministerios de Educación provinciales.

La centralidad de la política siguió puesta en un instrumento propio de la economía social a pesar de las adversidades en su implementación. Tanto el MDS como el INAES en sus resoluciones adoptan el concepto de cooperativa⁵ tal como es definido por la ACI,⁶ pero las implementa como “cooperativas tuteladas”, vale decir, configuradas y coordinadas por referentes externos, con una estructura diversa en referencia a integración voluntaria, autonomía y control del proceso productivo y administrativo por parte de sus asociados.

Al inscribirse, los titulares quedaban agrupados en cooperativas de acuerdo con la cercanía de sus domicilios, con un capataz que ordenaba y controlaba sus horarios, tareas y resultados. Este respondía al intendente o al MDS según el distrito y la tramitación de la matrícula ante el INAES estaba bajo su responsabilidad o recaía en una universidad pública integrada al programa con los fines de llevar los libros y tramitaciones referentes a las obligaciones de constituirse en cooperativa. Los integrantes solo participaban en la elección del nombre y quedaban algunos designados como autoridades ante el INAES, pero desconocían las responsabilidades y obligaciones que ello implicaba; no poseían la documentación y las sedes donde se capacitaban, trabajaban, recibían los materiales o constituían domicilio legal eran espacios municipales, ministe-

⁵ La cooperativa “es 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 regida por principios y valores internacionalmente consensuados.

⁶ La Alianza Cooperativa Internacional fue fundada en Londres el 19 de agosto 1895 y nuclea al movimiento cooperativo de todo el mundo que, en asambleas periódicas establecen los ejes de acción y sostiene la universalidad de los principios y valores del cooperativismo (<http://www.aciamericas.coop>).

riales o de movimientos sociales o partidarios. Los valores y principios del cooperativismo, así como los mecanismos de gestión y toma de decisiones, fueron impartidos por el INAES mediante una jornada de pocas horas y como parte del trámite para otorgarle la matrícula. No se hizo un programa especial de enseñanza acerca de qué es constituirse en cooperativa de trabajo, cuáles sus principios y valores, y los mecanismos de autonomía y toma de decisiones democráticas, entre otras cosas.

A la hora de su implementación, disputas político-territoriales⁷ y la necesidad de reforzar la terminalidad educativa de los titulares hicieron que el MDS asumiese toda la estructura del programa y relegara a los municipios y ministerios de educación provinciales mediante la creación de Centros de Atención Local –para asesoramiento, inscripción, asignación de obra– y el Plan FinEs,⁸ que aborda la terminalidad educativa de adultos con contenidos curriculares basados en la educación popular y adecuados a la población de destino a diferencia de los establecidos en la currícula oficial.

Los resultados adversos para el gobierno nacional en las elecciones parlamentarias de 2011 definieron la interrupción casi absoluta con los municipios como entes ejecutores; el Programa “Argentina Trabaja” reemplaza a aquellos actores no afines políticamente o sospechados de no hacer campaña a favor de los intereses nacionales, firma convenios con organizaciones sociales y, en muchos casos, federaciones de cooperativas de trabajo (CNCT) y sindicatos como la UOCRA, que coincidían en un mismo compromiso político.⁹

Ya no podríamos hablar de una política pública socioproductiva integral, pero notoriamente la contraprestación laboral exigida continuó implementándose única y exclusivamente bajo formato de cooperativa.

Posteriormente, una nueva evaluación del Programa de Ingreso con Trabajo “Argentina Trabaja”, a inicios de 2013, reflejó que el 70% de sus titulares eran mujeres y que estas resultan las más comprometidas con el cumplimiento de las contraprestaciones productivas y de formación requeridas, así como, por otro lado, fueron quienes mayoritariamente capilarizaron el ingreso monetario percibido al interior de su hogar. Nace así, a fines de 2013, el subprograma “Ellas Hacen”, destinado a mujeres con tres o más hijos, víctimas de violencia de género.

Como nos lo señaló una funcionaria del subprograma, este surgió como una respuesta a las demandas que las mujeres hacían llegar a los referentes barriales y al crecimiento de hechos de femicidio especialmente en el conurbano bonaerense. Los tres pilares

⁷ Para detalles del planteo véase: García, I. “Las cooperativas en las políticas públicas nacionales de la post convertibilidad. ¿Herramientas para el cambio social o paliativo en las crisis capitalistas?”, <http://www.ceur-conicet.gov.ar/archivos/publicaciones/Tesis_de_Maestria_-_Ines_Liliana_Garcia.pdf>.

⁸ Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinES).

⁹ Entre los testimonios relevados, surgió la tesis de que el programa no se desarrollaba de acuerdo a sus objetivos, debido a que los intendentes o gobernadores lo utilizaban para su beneficio personal o no los gestionaba para generar descontento con el Ejecutivo Nacional. Cada actor “tomaba agua para su molino”. El compromiso con el programa estaba atado con el compromiso de militancia y electoral, “en sumar o restar votos según los intereses de los políticos o punteros”. El uso político de la necesidad no fue la excepción en estos casos.

sobre los que se diseñó fueron dar un incentivo económico, cooperativas con matrícula como herramienta para una futura autonomía económica y la contraprestación obligatoria de terminalidad educativa, con perspectiva de género y desde la educación popular.

A la inversa de lo establecido en el programa madre “Argentina Trabaja” –donde, desde el inicio, las cooperativas eran afectadas en obra para cumplimentar su contraprestación laboral–, el subprograma “Ellas Hacen” preveía en primera instancia la terminalidad educativa y capacitaciones sobre conocimientos y prácticas para, luego, en una segunda etapa –con conceptos y herramientas incorporadas–, diseñar el proyecto productivo que le daría entidad como cooperativa. Aun así, las titulares quedaban inscriptas en cooperativas –en seis meses obtenían su matrícula– y transcurría la capacitación a un plazo mayor de un año o dos, en tanto el proyecto productivo permanecía latente en la mayoría de los casos hacia finales de 2015, y quedaban abiertas las instancias de obligatoriedad (presentación de estatuto, balances, actas de asambleas, presentaciones de exención, como toda cooperativa) frente al INAES y otros organismos de control sin haber siquiera proyectado la cooperativa y su objeto productivo.

Las elecciones nacionales de 2015 dieron vencedora a la Alianza Cambiemos a nivel nacional y en muchas provincias gobernadas por el Frente para la Victoria; entre ellas, la Provincia de Buenos Aires, donde el MDS había distribuido la mayor cantidad de cupos de sus políticas de inclusión con trabajo de manera discrecional. Los actores involucrados en los programas: funcionarios, coordinadores y capacitadores sufrieron un fuerte cimbronazo, dado que la política pública estuvo sostenida más por redes de afinidad político-partidaria de gobierno que por estructuras técnico-administrativas estatales. Todos los convenios con los entes ejecutores y capacitadores tenían fecha de vencimiento el 31 de diciembre y no habían recibido los fondos correspondientes de la partida presupuestaria del último semestre. El traspaso institucional fue muy conflictivo. No fue una transición natural de mando. Muchos de los entrevistados sostenían que la información estaba en manos de actores intermediarios. Muchos trámites –como los referidos a la matriculación de las cooperativas– quedaron inconclusos y sin notificar de su estado a los titulares.

Los nuevos funcionarios sostienen que se encontraban con una situación confusa, con escasa información o con registros a los que decidieron supervisar, evaluar y rearmar. Los convenios con los prestadores no fueron renovados hasta no finalizar el período de supervisión de todas las políticas públicas. Ello implicó un fuerte desconcierto y desesperanza entre los titulares y sus capacita-

dores con los cuales mantenían una vinculación muy estrecha. Si bien continuaron obteniendo la retribución monetaria, quedaron por varios meses sin un espacio de encuentro, sea de capacitación como de producción. “Cobramos, pero no hicimos nada por un largo tiempo” refieren algunos testimonios.

Finalmente, en mayo de 2016 el MDS dicta la norma N.º 592 que modifica los lineamientos del programa. La Unidad Ejecutora Ingreso Social con Trabajo del MDS realizó

... un relevamiento exhaustivo del Programa, en el marco del cual se advirtió la necesidad de reformular sus lineamientos básicos. [...] se ha advertido que la participación de Cooperativas en el Programa no ha logrado la consolidación de las mismas y su inserción en el mercado, con la correspondiente inclusión laboral de las personas físicas que las integran. [...] asimismo resulta conveniente ampliar el espectro de Entes Ejecutores, que podrán participar en el Programa, incluyendo a organismos gubernamentales y no gubernamentales.

Desde entonces, el objetivo principal del “Argentina Trabaja” fue brindar

... capacitación a través de cursos y prácticas de formación socio-productivas y tareas comunitarias a personas físicas en estado de vulnerabilidad social como herramienta tendiente a mejorar su calidad de vida y su futura inserción laboral. [...] La participación de las personas físicas en el programa conlleva un doble beneficio para las mismas, por un lado la adopción de nuevos conocimientos como resultado de las actividades de capacitación que las beneficiará dotándolas de herramientas que coadyuven en su futura inserción laboral y, por otro lado, el subsidio consistente en la ayuda económica para facilitar la posibilidad de participar en los cursos y prácticas de formación socio productivas y tareas comunitarias.

Como puede apreciarse, desaparece definitivamente la propuesta de conformación de cooperativas como modelo de producción colectivo, las trayectorias de aprendizaje y prácticas pasan a la esfera de lo individual. Se habla de inserción laboral futura, el objetivo central es la capacitación y no la producción o la contraprestación laboral requerida en las llamadas políticas socioproductivas; los modelos de asociativismo y la vinculación con el desarrollo local queda relegado a la voluntad surgida desde los titulares, en cuyo caso, se buscaría facilitar algún tipo de sostén, pero de ningún

modo incentivarlos en un plano prioritario. Se retorna a las políticas de subsidio-ayuda para atenuar la desigualdad social; se subsidia para capacitarse, esa pasa a ser la contraprestación requerida con obligatoriedad.

El lugar de contención pasa a ser la escuela o espacio donde se implementa la terminalidad educativa. Cambia la estructura montada anteriormente para brindar dicha capacitación; la capacitación queda bajo la órbita de los espacios propios de la estructura estatal –sean nacional, provinciales o municipales–, con la planta formal o adicional de capacitadores, léase profesores de universidades nacionales, maestros de escuelas para adultos (CENS, CENT). Se desestima la capacitación en espacios tales como locales partidarios o de movimientos sociales y a capacitadores populares sin título. En cuanto a los entes ejecutores no gubernamentales, las federaciones de cooperativas e instituciones de la economía social, son admitidas, pero la contratación se amplía a las OSC, fundaciones y asociaciones civiles sin fines de lucro, así como “organizaciones internacionales que trabajan en políticas sociales y redes de patrimonio comunitario”, convenio mediante.

En paralelo con los nuevos lineamientos de los programas desarrollados por el MDS, el 6 de julio de 2017, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social lanza el Programa de Inserción Laboral, que se implementa mediante las siguientes líneas de acción: “Promoción del empleo asalariado en el sector privado, promoción del empleo asalariado en el sector público, promoción del empleo asalariado para trabajadores con discapacidad, promoción del empleo asalariado en el marco del Programa Nacional para la Transformación Productiva”, entre otros. Dicho programa comprende a la totalidad de la población mayor de 18 años sin empleo y quienes participen como titulares en programas del MTEYSS y MDS relacionados con la inserción laboral.

Se propicia así, para los sectores vulnerables, el trabajo “asalariado-subordinado a un empleador” y se desestima toda opción referente a la conformación de cooperativas u otras formas de asociativismo, al menos por iniciativa y sostenimiento del Estado. Se promueve la relación de dependencia de tipo individual como método de inserción laboral, de modo que en su normativa se señala que quienes, perteneciendo al Programa Ingresos Social con Trabajo, son contratados “por tiempo indeterminado por un empleador del sector privado percibirán a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social una ayuda económica mensual de Pesos Cuatro Mil (\$4000), cuando sean contratados a tiempo completo y de Pesos Dos Mil (\$2000) cuando sean contratados a tiempo parcial”. La inserción laboral está pensada en el campo del

mercado de trabajo y en el libre juego de la oferta y la demanda, no en el desarrollo de nuevas iniciativas colectivas o en un espacio solidario que permita el avance de los sectores vulnerables hacia una equidad posible. Al mismo mercado que los excluye es sobre el cual se apuesta para que vuelva a incluirlos.

El 8 de febrero de 2018, la Secretaría de Economía Social del MDS, por Resol-2018-96-APN-MDS y en su facultad de “diseñar las acciones de políticas sociales tendientes a promover la generación de nuevas oportunidades de empleo y comercialización de los productos para los diversos actores de la economía social y popular, en coordinación con las áreas competentes de la Administración Pública Nacional”, deja sin efecto las resoluciones N.º 3182/2009¹⁰ y N.º 592/2016¹¹ para dar creación al Programa “Hacemos Futuro”, “cuyo objetivo es empoderar a las personas y poblaciones en riesgo o situaciones de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social”.

El programa “Hacemos Futuro” incluye bajo su esfera a todos los beneficiarios del programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, “Ellas Hacen” y “Desde el barrio”. El 15 de febrero, por Resol-2018-151-APN-SES#MDS, el Secretario de Economía Social aprueba los lineamientos desarrollados en anexo Ex-2018-05588116-APN-SES#MDS. Para la implementación de los objetivos arriba mencionados, se establece “un programa de transferencia condicionada de ingresos que comprende la percepción de un subsidio para capacitación de carácter personal que facilite el acceso y permanencia en los cursos y prácticas de terminalidad educativa y formación integral”. Estos son los ejes sobre los que descansará “Hacemos Futuro”: a) la Educación Formal Obligatoria, terminalidad educativa primaria y secundaria, según el caso y cuya articulación dependerá del Ministerio de Educación la Nación y dependencias ministeriales provinciales o municipales; b) la Formación Integral mediante cursos o programas de formación, que incluyen el nivel superior o profesional, talleres formativos de oficios brindados por unidades capacitadoras (gubernamentales y no gubernamentales)¹² y programas de fortalecimiento a unidades productivas autogestionadas¹³ por titulares del programa “Hacemos Futuro”, las que podrán articularse con otros organismos luego de la validación del MDS.¹⁴

Si trazamos una línea de tiempo respecto a los objetivos de las políticas vinculadas a lo socioproductivo del MDS, diríamos que en 2011/12 se rompen definitivamente los vínculos con los municipios como entes ejecutores y las decisiones quedan subsumidas

¹⁰ De creación por parte del MDS del Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, cuyos objetivos, como hemos visto, eran “la promoción del desarrollo económico y la inclusión social con generación de nuevos puestos de trabajo con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, cuyo objetivo específico consiste en lograr esa inclusión social mejorando la calidad de vida de los territorios al contribuir con la promoción del desarrollo económico.

¹¹ Resolución MDS que modificara la N.º 3182, que aprueba nuevos lineamientos generales al Programa de Ingreso Social con Trabajo y todos sus subprogramas (“Ellas Hacen”), “con el objetivo fundamental de brindar capacitación a través de cursos y prácticas de formación socio productivas y tareas comunitarias a personas físicas en estado de vulnerabilidad social, como herramienta tendiente a mejorar su calidad de vida y su futura inserción laboral, a través de la enseñanza y realización de actividades que adicionalmente redunden en beneficio de toda la comunidad, así como la promoción del cuidado de la salud personal, familiar y comunitaria y de la infraestructura sociosanitaria.

¹² Entre los organismos no gubernamentales se mencio-

exclusivamente en el ente financiador (MDS), quien delega en entes ejecutores afines. La variable de desarrollo local se establece de acuerdo a las necesidades territoriales y electorales del poder Ejecutivo Nacional, no provinciales o municipales, a menos que sean coincidentes a sus intereses. Y, por otro lado, en diciembre de 2015 queda relegada la contraprestación laboral y desestimada la conformación de cooperativas, hasta que se suprime definitivamente en “Haciendo Futuro”.

A finales del gobierno de Cristina Fernández, de acuerdo a los datos estadísticos publicados en la página web del INAES a septiembre de 2015, la cantidad de cooperativas vigentes –en general– eran 30.938, de las cuales, 24.483 constituidas como cooperativas de trabajo de acuerdo a su objeto social. Es decir, el 79% del total de las registradas. Si bien no existen cifras de otras cooperativas (Resolución N.º3026/06, ex 2038) surgidas de otras políticas públicas, sí se informa que las generadas por el Programa “Argentina Trabaja” eran un total de 7781 (el 25% del total de cooperativas del país). En su interior, se clasifican en 5.110 pertenecientes al Programa Social con Trabajo y 2.671 creadas por el subprograma “Ellas Hacen”. Sin embargo, no hay registro –al menos publicado– sobre la cantidad de trabajadores asociados ni si están activas. Las cifras no resultan claras; el INAES iniciaba en 2015, al mismo tiempo, un proceso de cancelación de matrículas de cooperativas inactivas, sea porque se desarticulaban una vez finalizadas las obras o por incumplimientos administrativos fiscales. Al no depurarse el padrón de matrículas interpretamos que el número registrado no condice con la existencia real de cooperativas activas ni con la cantidad real de trabajadores asociados brindados por entonces.

Teniendo en cuenta las dificultades vistas, desde lo cuantitativo, se hace difícil determinar el impacto que las políticas de impulso a la formación de cooperativas tiene en el marco global del movimiento cooperativo, menos aún en el marco global de la economía de mercado. No queda en claro la cantidad de puestos de trabajo generados ni el sostenimiento de estos en el tiempo.

Algunas reflexiones y conclusiones

Las políticas públicas reflejan ciertas racionalidades de gobierno y su voluntad en afrontar una problemática; son herramientas de intervención y acción para administrar y cambiar situaciones sociales. Pero una cosa es su diseño y otra su implementación.

El cambio de paradigma político se traduce nítidamente en el desarrollo del corpus normativo, desde su creación a su disolución.

na: cooperativas, mutuales, federaciones de cooperativas y mutuales junto a fundaciones y asociaciones civiles sin fines de lucro, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales que trabajan en políticas públicas. “La propuesta formativa de las Unidades Capacitadoras será previamente evaluada y aprobada por las autoridades de aplicación” (En Anexo Lineamientos Programa Haciendo Futuro).

¹³ Dicho programa consiste en “una primera etapa de diagnóstico y capacitación general y una segunda etapa de fortalecimiento productivo y acceso a mercados” (Ídem anterior).

¹⁴ El artículo 1.º de Resol-2018-152-APN-SES#MDS establece que los titulares de subsidio personal para capacitación “podrán revestir la calidad de Monotributistas Sociales” y solicitar su inscripción en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, e incluir a su núcleo familiar conviviente como adherentes, y el MDS será el organismo que subsidie los cargos en nombre del titular conforme a Resol-N.º 4697/10.

Tanto el “Manos a la Obra” como “Argentina Trabaja” nacen enmarcados –con algunas particularidades– dentro de las llamadas políticas socioproductivas, ya que responden a la lógica de “Ingreso Social” por contraprestación laboral y capacitación laboral y formal obligatoria. Los titulares son inscriptos en cooperativas de trabajo, dentro de las cuales, reciben capacitación para un proyecto productivo asociado.

Con el cambio de gestión, la lógica se torna asistencial y otorga ingreso social vinculado a la formación-capacitación individual obligatoria con la expectativa futura de inserción en el mercado de trabajo bajo la figura de emprendedor o asalariado. La clásica lógica capitalista y meritocrática, donde prevalece el esfuerzo individual y la capacitación como el recurso a la empleabilidad. Se interpela a la autonomía de los individuos¹⁵ y al esfuerzo propio¹⁶ sin contemplar otras problemáticas del mercado del trabajo y las propias de los sectores excluidos. La mediación entre las ofertas formativas y los interesados dejan de ser los referentes territoriales, cuya tarea pasa a estar en manos de instancias directas del Estado, como las oficinas de ANSES o “El Estado está en tu Barrio”, donde cumplimentar trámites y consultas.

Respecto a la conformación de cooperativas, la gestión anterior hizo débiles esfuerzos para consolidar verdaderamente cooperativas de trabajo. Si bien fue propuesto como uno de los pilares de acción, en la práctica no tuvo centralidad ni capacitación específica y sólida sobre sus valores y principios, ni capacitación técnica referida a la gestión.¹⁷ La tutela en manos de coordinadores y gestores de matrícula, condicionó la conciencia real del mecanismo de autogestión y toma de decisiones en la gran mayoría de los asociados. Las demoras en la matriculación y la falta de transmisión de información a los titulares dejaron a estos a la deriva frente a la falta de registros oficiales y de constancias escritas como para poder reconstruir y sostenerse frente a los cambios propuestos.

Conformar una cooperativa constituía una exigencia mayor, más aún cuando los condicionamientos y trayectorias de vida de sus asociados requerían primero de una etapa de adecuación y un mayor compromiso de parte de las autoridades en consolidar una real inserción de trabajo que les diera autonomía y sustentabilidad para poder salir del desempleo y la pobreza. Hubo demora en cumplimentar las etapas proyectadas desde lo normativo, las cuales se vieron desbordadas por las disputas territoriales y los intereses políticos. Los cooperativistas no poseían la documentación, esta estuvo y quedó en posesión de los entes ejecutores, capacitadores o gestores ante INAES. Los presidentes de cada cooperativa eran citados una vez al año para “hacerle firmar papeles” sin otorgarles co-

¹⁵ “Capacitate en lo que más te gusta”, <<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/hacemosfuturo>>.

¹⁶ “Si te formas vas a conseguir trabajo”, <<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/hacemosfuturo>>.

¹⁷ Cabe aclarar sobre estas últimas que, y dicho por todos los funcionarios entrevistados entonces, la situación de degradado social en que se encontraba la población objetivo sorprendió y motivó a otras acciones prioritarias que frenaron el impulso inmediato de generación de trabajo productivo; altos índices de analfabetismo o instrucción incompleta, desconocimiento de oficios y nociones acerca del cooperativismo, hicieron que se gestasen varios programas de capacitación y el FinEs para concluir los estudios formales bajo una estructura paralela a la preexistente de primarios y secundarios para adultos.

pías; la mayoría desconocen su número de matrícula y el estado del expediente. Según testimonios recogidos, en los últimos tiempos, los presidentes de cooperativas están siendo intimidados, por parte del fisco, al pago de multas por incumplimiento de los requisitos que establece el INAES para su funcionamiento.

Nos preguntamos ¿la promoción de cooperativas por parte del Estado alcanzó el objetivo propuesto de reinserción social de los sectores vulnerables? ¿Se generó empleo formal y los mecanismos de transferencia de recursos que permiten la inclusión de los sectores sociales excluidos del mercado del trabajo? Las políticas socioproductivas de inclusión aplicadas por el Gobierno Nacional consiguen –a nuestro entender– logros acotados respecto a la intención de incluir a los sectores excluidos del mundo del trabajo.

Las cooperativas de trabajo generadas desde el Estado nacen en una formalidad caracterizada por el Monotributo Social, pero quedan distantes de los niveles de recuperación salarial que se evidenciaron en los sectores formales de la economía. Nacen precarizadas, vulnerables y sin perspectivas de poder sobrevivir si no es con el sostenimiento subsidiado del Estado.¹⁸

Las políticas socioproductivas implementadas en un contexto de crisis, no lograron revertir la situación de vulnerabilidad de los sectores excluidos del mercado de trabajo; los escasos montos transferidos como “ingreso social con trabajo” no representó siquiera un salario mínimo y vital y, más lejos aún, de equipararse a una canasta básica familiar que les permita salir de la categoría de pobreza.¹⁹

En las cooperativas podemos observar las dificultades para apropiarse de su propio destino, de proyectarse en una actividad futura y sin el apoyo y asesoramiento externo sea estatal o del movimiento cooperativo. Se contabilizó a cada “asociado” como un nuevo puesto de trabajo, pero la realidad nos demuestra que las políticas derivaron más en capacitación –laboral o formal– y en contención social.

Si bien podemos resaltar los avances en capacitación, contención y ampliación de ciudadanía, las fuentes de trabajo generadas persisten vulnerables. Notamos que, dichas cooperativas, quedan doblemente expuestas; por un lado, a la coyuntura económica general del país –que permita o no generar superávit o recursos suficientes– y, por otro lado, a la coyuntura política gubernamental, es decir, la existencia o no de voluntad política en transferir ingresos hacia los sectores marginales.

En cuanto a la categoría de desocupados, el trabajo propuesto de manera cooperativa no fue lo suficientemente respaldado en cuanto a brindarle la oportunidad de no solo acceder a una herramienta de producción desde lo conceptual, sino que las tareas que-

¹⁸En sus inicios, el kirchnerismo mostró su voluntad de generar trabajo y sostener para tal fin a las instituciones de la economía social o la llamada “otra economía”; sin embargo, durante todo su período de gobierno no aplicó un único criterio a la hora de brindar oportunidades de trabajo o de generarlo. Por ejemplo, el Ministerio de Economía impulsó prioritariamente a las pymes o los microemprendimientos, mientras que el apoyo a las cooperativas quedó casi exclusivamente circunscripto al Ministerio de Desarrollo Social y, en parte, al Ministerio de Trabajo. Es decir, relegadas a las políticas de desarrollo social más que a las de desarrollo económico. El circuito de la economía formal se nutrió con instituciones propias del capitalismo y se habilitó la existencia de un circuito paralelo o subordinado en manos de políticas de sostén social que no tuvo injerencia en el mercado y absolutamente imposibilitado de motorizar un nuevo paradigma productivo.

¹⁹A finales del 2014, el Salario Mínimo Vital y Móvil, fijado por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil era de \$4400 para los trabajadores mensualizados que cumplen la jornada legal completa de trabajo. En cambio, en la misma fecha, los cooperativistas recibían en el mejor de los casos, un total de

daron dependiendo de un espacio contenido en la órbita del MDS o municipios sin incentivar el desarrollo o expansión hacia otros ámbitos del propio estado (licitaciones de obras de envergadura, compra nacional, etc) o del mercado.

Los intereses políticos también jugaron en contra de la oportunidad de romper con la vulnerabilidad. Los cupos fueron distribuidos discrecionalmente y con una marcada intencionalidad electoral. La estructura de gestión estuvo muy vinculada a la militancia o asociaciones afines; los titulares estaban coordinados por líderes que respondían a las autoridades locales o a las nacionales, y se veían, por lo tanto, atravesados por la conflictividad de intereses y la presión para la participación en actos o manifestaciones sobre las cuales se controlaba el presentismo o se establecía su continuidad en los planes. En estos casos, no podemos equiparar la realidad con el concepto de “titularidad de derecho”; para el caso, importó más el discurso que lo concretado, así como la cantidad de “puestos de trabajo” creados, más que su calidad y continuidad. La estructura cooperativa fue una forma de agrupar y de transferir fondos públicos a sectores excluidos, nunca rompió con las relaciones de verticalidad y dependencia propias de las estructuras capitalistas.

Si a todo lo dicho sumamos las “desprolijidades” administrativas y presupuestarias –por no mencionar casos de utilización de dichas políticas para el desvío de fondos públicos–, no resultó difícil para la nueva gestión aplicar su visión y dejar sin efecto la contraprestación productiva bajo la figura de cooperativa y reformular nuevos lineamientos basados en la concepción liberal de capacitación para el empleo mediante el esfuerzo y el mérito personal.

Sin embargo, la heterogeneidad de los titulares de los programas, con trayectorias diversas en cuanto a la terminalidad educativa, situaciones de vida y personalidad, hicieron que se conformase y sobreviviera un importante número de proyectos productivos que, “de hecho”, funcionan de manera solidaria. Aquellos que, terminado su nivel secundario, pudieron acceder a carreras de pregrado universitarias (diplomatura/tecnicatura) –especialmente entre las beneficiarias del “Ellas Hacen”–, así como otros con personalidad determinada y ávidos en mejorar sus condiciones de vida han generado liderazgos positivos pues no resignan el derecho a una autonomía económica y al trabajo colectivo y solidario como apuesta de inclusión social.

Estos batallan día a día y dan sostén al resto de sus compañeros, buscando obtener regularidad en la matrícula, tejiendo redes de contactos, pergeñando ideas productivas y buscando mecanismos de apoyo financiero o de capacitación para el desarrollo productivo y la comercialización o prestación de servicio. Son muchas coo-

\$2600 mensuales compuestos por \$1200 como anticipo de retorno, \$800 por presentismo y \$600 por productividad. La jornada es completa puesto que se considera a la capacitación como parte de las tareas diarias de ocho horas, y pueden variar las proporciones de acuerdo a la evolución de cada cooperativa. A cifras actuales, la asignación destinada a cada titular del programa “Hacemos Futuro” es de \$5000, lo que constituye el 50% del Salario Mínimo y Vital vigente (agosto 2018).

perativas dispersas y sin el amparo de políticas públicas específicas para su fortalecimiento y sostén. Si bien desde la formalidad no se pueden considerar “cooperativas” –pues reproducen verticalidad y asimetrías en su interior–, debemos reconocer que en estas se puede observar la incorporación de conceptos tales como esfuerzo colectivo, solidaridad y diálogo; lo que contribuyó, de alguna manera, a construir una fuerte identidad grupal y transformaciones en las subjetividades, en cuanto a mayores niveles de autonomía, conciencia y visualización de otras opciones a la impuesta en sus entornos. La conformación de cooperativas por iniciativa estatal no alcanzó los objetivos previstos y desaparece dejando potenciales embriones productivos a la deriva, sin una red de contención que les permita crecer y consolidarse. Independientemente de los alcances de la implementación de la política pública, algunas de estas cooperativas han podido sumar algunos ingresos adicionales mediante el esfuerzo colectivo y a pesar de la situación económico-social adversa que padecen.

Muchas acciones, sin embargo, sobrepasan las intenciones propuestas originariamente y otras se imaginan sin tener una dimensión microscópica de la realidad. “Una vez creadas, las políticas entran en una compleja red de relaciones con varios agentes, actores e instituciones, tinglado que puede a menudo generar consecuencias imprevistas e inesperadas” (Shore, 2010, p. 36).²⁰

El camino no es la cooperativa utilizada políticamente ni aquellas que encubren trabajo socialmente valioso a bajo costo, con asociados relegados a realizar tareas sin tomar decisiones y comprender el fenómeno en donde están inmersos; aquellas que, en su interior, no superaron la reproducción de la relación de liderazgo (tutela) y de dependencia propias de la relaciones patrón-empleado. La inserción, en el mejor de los casos, fue hacia el mercado de trabajo informal –changas o trabajo eventual–, poco sostenible a no ser por las redes de contención de actores o espacios de incubación de experiencias de la economía social o autogestivas en universidades públicas. O en el mercado de la economía ilegal como satélite de talleres de costura, marroquinería, etc.

Los nuevos funcionarios admiten mantener los programas a modo de contención social, pero ya no los proyectan en la contraprestación laboral ni incentiva una alternativa tutelada desde la economía social. Reduce su acción –o asume solo aquella que en concreto se venía priorizando– a la terminalidad educativa y complementaria, para que, con dichas herramientas acudan de manera individual al escenario cada vez más reducido y competitivo del mercado de trabajo. Afines a una política liberal, se retoma el camino al concepto de subsidio por pobreza/desempleo.

²⁰ Como lo han sostenido muchos funcionarios del INAES y del MDS de la gestión anterior, la situación de vulnerabilidad sobrepasó el análisis previo. Los casos de no terminalidad educativa o analfabetismo, la falta de conocimientos de oficios o experiencia laboral, la degradación ambiental, la desconexión social e, inclusive, la falta de documentación de identidad llevaron a tener que postergar las capacitaciones y el afianzamiento de lo productivo y la consolidación de una unidad cooperativa de trabajo con autogestión y autodeterminación democrática en manos de los titulares de derechos que, entre otras cosas, pudieran transformarse en genuinos asociados y salir de un programa social tutelado.

Sin dejar de resaltar el asistencialismo y la discrecionalidad que no pudieron o no quisieron ser superados durante el kirchnerismo, la política de generación de empleo del macrismo se vislumbra para emprendedores o pequeños grupos organizados del mismo modo que cualquier empresa del capitalismo y dependiente de empresas más grandes, quienes determinan la actividad de estos de acuerdo a sus lineamientos estratégicos y de interés. Queda desdibujada la propuesta de un desarrollo local y se refuerza la idea de un desarrollo signado por el mercado y a su ritmo de oportunidades. Las pocas cooperativas sobrevivientes continúan en un contexto aún menos propicio con el cambio de gobierno, que delega el crecimiento económico en las instituciones privadas de la economía de mercado. Solo pueden continuar un camino de consolidación, creemos, si se enmarcan dentro del movimiento cooperativo.

En el seminario “Escenario económico y reforma laboral: los desafíos para los y las trabajadores/as en la coyuntura actual”, organizado por Aset, el 8 de agosto último, Agustín Salvia, luego de desarrollar datos del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la UCA, concluía:

Durante el período 2010-2017, los indicadores sociales muestran la persistencia de altos niveles de pobreza y desigualdades estructurales. Las relativas mejoras en las condiciones materiales y la ampliación de las coberturas sociales no han sido suficientes para revertir los niveles de pobreza estructural. Las brechas en el bienestar económico de los hogares no han disminuido, se presentan como estructurales y asociadas a la falta de demanda de empleo productivo. Además de importantes flujos de inversiones, son necesarias políticas activas de desarrollo sectorial-local-regional, hacia el sector industrial-servicios informales y las economías sociales regionales para romper con modelo económico-productivo segmentado con efectos de exclusión y desigualdad (Salvia; 2018).

Por lo que acabamos de concluir y, sumado a ello, los testimonios de nuestros entrevistados que dieron cuenta –en su mayoría– que los proyectos cooperativos sobrevivientes surgieron en espacios de capacitación brindados por federaciones de cooperativas de trabajo –como FECOOTRA o la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT), que aún mantiene vínculos en todo el país con más de trescientas cooperativas del “Argentina Trabajo” o movimientos sociales cooperativizados– o porque algunos titulares accedieron a universidades nacionales que contemplan la enseñanza y apoyo al desarrollo de la economía social desde sus claustros o programas de extensión, apelamos al movimiento

cooperativo consolidado de nuestro país y dichas universidades a que focalicen esta realidad y contemplen reforzar y ampliar la red de contención que, aportando capacitación en gestión cooperativa y estrategias de desarrollo productivo, permita sobrevivir a las “cooperativas en construcción” dejadas a la deriva, que producen y quieren seguir conservando su identidad, y brindarles un verdadero espacio de compromiso para la inclusión camino a la autogestión.

Referencias bibliográficas

- ACI <<http://www.aciamericas.coop/Principios-y-Valores-Cooperativos-4456>>.
- Arroyo, D. et al. (2005), *Políticas socioproductivas para el desarrollo local*, Buenos Aires, Ed. IIED-AL.
- Coraggio, J. L. (2007), *Economía social, acción pública y política: hay vida después del neoliberalismo*, Buenos Aires, Ciccus.
- Digesto 2003-2018, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Digesto 2003-2018, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.
- García, I. L. (2016), “Las cooperativas en las políticas públicas nacionales de la postconvertibilidad, ¿herramientas para el cambio social o paliativo en las crisis capitalistas?”, <http://www.ceur-conicet.gov.ar/archivos/publicaciones/Tesis_de_Maestria_-_Ines_Liliana_Garcia.pdf>.
- (2018), “Cooperativas de trabajo generadas por el Estado. Un No a transformar en Sí”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N.º 33, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- Guimenez, S. y M. Hopp (2011), “Programa de Ingreso Social con Trabajo ‘Argentina Trabaja’: una mirada reflexiva desde el corazón de su implementación”. Documento de Trabajo del Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. En web institucional: <www.iigg.fsoc.uba.ar/grassi/index.html>.
- INAES (2008), *Las Cooperativas y Mutuales en la República Argentina: Reempadronamiento nacional y censo económico sectorial de cooperativas y mutuales*, Buenos Aires, Ed. INAES.
- Hopp, M. (2013), “El trabajo ¿medio de integración o recurso de asistencia? Las políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en Argentina (2003-2011)”, tesis presentada para Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires.
- Kessler, G. (2014), *Controversias sobre la desigualdad: Argentina, 2003-2013*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- López, N. (2005), “De la pobreza a la desigualdad. Nuevos y mayores desafíos para las políticas sociales en la Argentina”, en Arroyo, D., *Políticas socioproductivas para el desarrollo local*, Buenos Aires, MDS e IIED-AL.

- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2014), “Primer Informe. Antecedentes, creación y primera etapa de Ellas Hacen. Buenos Aires”, <<http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/1er%2oinforme,%2oantecedentes%2ocreacion%2oy>>.
- , <<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/hacemosfuturo>>. Consulta: 20-06-2018.
- , <<https://www.argentina.gob.ar/trabajoenred>>. Consulta 20-06-2018.
- Mutuberría Lazarini, V. (2010), “Distintas definiciones y abordajes de la Economía Social. El campo de la Economía Social en debate”, en A. García (coord.), *Repensando la Economía Social*, Buenos Aires, Centro Cultural de la Cooperación, Cuaderno de Trabajo 46.
- OIT (2008), “Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008”, <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/WCMS_099768/lang-es/index.htm>.
- Pacífico, F. (2017), *Meterse en política. Experiencias cotidianas de mujeres en cooperativas y programas de “inclusión social”*, Cuadernos del Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano - Series Especiales, vol. 4, N.º 1, pp. 30-9.
- Salvia, A. (2018), “Estructura productiva segmentada en el marco de una persistente heterogeneidad estructural”, Power Point en <www.uca.edu.ar/observatorio>.
- Staheli, E. (2014), “Reflexiones sobre género y Economía Social: una mirada desde la Argentina reciente”, tesina de grado, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires.
- Shore, C. (2010), “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la ‘formulación’ de la política pública”, *Revista Antípoda*, N.º 10, Bogotá.

[Recibido el 30 de diciembre de 2018]

[Evaluado el 6 de febrero de 2019]

Autora

Inés Liliana García es socióloga (UBA-FCS) con especialización de Economía Social y Desarrollo Local (UBA-FCE), magíster en Economía Solidaria (UNSAM). Profesional de Apoyo, Cat. Principal Conicet, Centro de Estudios Urbanos y Regionales.

Publicaciones recientes:

- , (2018), “Las cooperativas implementadas por el estado para generar puestos de trabajo en Argentina”, *Realidad Económica*, vol. 315, Buenos Aires, IADE, pp. 125-54.
- y A. Rofman (2017), “Economías regionales en el contexto del proyecto neoliberal en marcha”, *Realidad Económica*, vol. 310, Buenos Aires, IADE, pp. 47-86.

Cómo citar este artículo

García, I. L., “De ‘Ingreso social con trabajo’ a ‘Hacemos futuro’. Políticas públicas de Estado que impulsaron la inclusión social desde las cooperativas de trabajo”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda edición*, año 10, N.º 35, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2019, pp. 63-82, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/519-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-35.html>>.