

LAS DINÁMICAS SOCIOTERRITORIALES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS A TRABAJADORES Y TRABAJADORAS AGRÍCOLAS

EL CASO DE LA PROVINCIA DE TUCUMÁN¹

Alfonsina Verónica Alberti, Julia Lombardi Mayan y
Macarena Mercado Mott

INTRODUCCIÓN

La mano de obra agrícola tucumana es un eslabón fundamental para la generación de divisas en la Argentina, no sólo por su participación en la agricultura en su lugar de residencia, sino que también hace posible la producción de fruta para la exportación en otras provincias del país. En relación con esto, los trabajadores y las trabajadoras tienen un ciclo laboral fragmentado en el tiempo y en el espacio, en diferentes meses del año se insertan en diversas producciones agrícolas como el limón, el arándano, la frutilla, la caña de azúcar y la papa. Al mismo tiempo, estos ciclos laborales también pueden incluir actividades por fuera de la agricultura como en el sector de servicios vinculado al turismo, empleo doméstico remunerado, para el caso de las mujeres, y trabajos temporarios en construcción.

Los mercados laborales no sólo se organizan a partir de elementos económicos (oferta y demanda), sino que necesitan para funcionar de diversos factores sociales, culturales y políticos que los configuran (Lara Flores, 2001; Narotzky, 2004, Herrera Lima 2005). En este sen-

¹ La investigación que sirve de insumo para este trabajo ha sido financiada por el Proyecto de Investigación P-UE N° 22920170100078CO, titulado: "Empresas, trabajadores y sindicatos en contextos de globalización del capital".

tido, el Estado a través de diversas políticas públicas que operan tanto sobre las empresas, como sobre las condiciones de reproducción de la fuerza laboral, funciona como un organizador de la vida social. En este texto sólo nos ocupamos de aquellas políticas públicas dirigidas a los/as trabajadores/as que posibilitan que se garanticen (al menos parcialmente) algunas condiciones de vida de este sector, haciendo posible su inserción en los puestos laborales analizados, queda pendiente para una próxima etapa un análisis de las políticas públicas dirigidas, específicamente, al sector empresarial.

Con respecto a la noción de Estado, el enfoque antropológico cuestiona su reificación, promoviendo el conocimiento de los entramados institucionales, recursos materiales, simbólicos, rutinas, canales de órdenes, utopías y distopías que lo conforman (Gaztañaga et al., 2016). En correlato con esto, nos proponemos abordar al Estado no como una “esencia” o “una cosa” sino a partir de sus prácticas y relaciones, de forma situada espacial y temporalmente, sin reducir sus efectos a mecanismos de dominación lineales, ni resaltando sólo su papel proteccionista, captando así la multiplicidad de racionalidades y actores involucrados.

A través de una metodología de tipo cualitativa, construimos un registro de datos primarios mediante la observación e implementación de entrevistas, buscando reconstruir la percepción que tienen los sujetos (agentes destinatarios y agentes vinculados a la implementación) sobre las políticas públicas. Dichas percepciones son relevantes para nuestro estudio debido a que organizan los discursos y las prácticas en torno a las mismas. El trabajo de campo lo desarrollamos entre los años 2022 y 2023, aplicando entrevistas a trabajadoras/es, agentes sindicales, miembros de ONG vinculados a la implementación de políticas públicas, agentes empresariales y gubernamentales. Al mismo tiempo, consultamos datos secundarios provenientes de censos, encuestas, informes gubernamentales y disposiciones legales.

Los asalariados y las asalariadas agrícolas de la provincia de Tucumán son destinatarios/as de políticas públicas de diversos niveles de gestión (nacional, provincial, municipal), vinculadas con diversas finalidades (subsídios monetarios de distinto tipo, tarjetas alimentarias, políticas laborales, políticas de cuidados a la infancia, etc.). Esta batería de políticas públicas funciona como un sistema complejo, con sus articulaciones y contradicciones dinámicas. Abordar de forma extensiva la totalidad de estos dispositivos y la relación entre ellas no sería posible en este texto por cuestiones de espacio, por lo tanto, nos focalizamos en las siguientes cuestiones. En primer lugar, caracterizamos brevemente el mercado agrícola en la provincia de Tucumán y el perfil de las/los trabajadoras/es y trabajadoras que se insertan en

el mismo. Luego, describimos brevemente el entramado de políticas públicas que tienen como destinatarios/as los/as trabajadores/as y, en relación con esto, analizamos el mapa de actores (formales e informales) que participan de los procesos de acceso e implementación de las mismas. Por último, analizamos las tensiones en torno a las políticas públicas, a partir de las percepciones de los actores involucrados.

CARACTERÍSTICAS DE LOS MERCADOS LABORALES TUCUMANOS

La provincia de Tucumán, que se localiza en el noroeste argentino, para el año 2022 tenía una población total de aproximadamente 1,7 millón de habitantes. Según el censo del año 2010, un 15% correspondía a habitantes rurales mayormente localizados de forma agrupada y el resto a población urbana (INDEC, 2010).

Históricamente, la producción de caña de azúcar fue la principal actividad agrícola de la provincia asociada a una importante actividad industrial. Luego de una serie de importantes transformaciones, esta agroindustria experimenta un descenso de un 25% de la superficie cultivada. La mecanización integral de la cosecha, que comenzó a difundirse desde hace varias décadas en los establecimientos de mayor escala, redujo sustancialmente la cantidad de mano de obra utilizada en las distintas tareas que demanda este cultivo, a la vez que modificó su composición (Neiman y Bardomás, 2021).

En paralelo con la mecanización y la caída de la caña de azúcar, la provincia de Tucumán comienza a diversificar su producción. En este contexto se inicia la introducción de la citricultura que, orientada en un principio al consumo interno. En los años 90, se inicia una expansión sostenida de la superficie implantada, superando en los últimos años las 43.000 hectáreas (INTA, 2018).

Esta actividad se consolida y la provincia de Tucumán llega a ser la principal exportadora de limones del mundo, se profundiza la integración vertical de las empresas y se produce un acelerado proceso de concentración productiva. El ingreso a los mercados externos implica la adecuación de los procesos productivos y de trabajo a normas de calidad internacionales.

Por otra parte, en las tierras ocupadas anteriormente por la caña de azúcar, la provincia comienza a desarrollar el cultivo de soja, junto con la instalación de fábricas dedicadas a la elaboración de biocombustibles de esa fuente.

La estructura productiva se complementa con la producción de horticultura (papa) y frutales como arándano y frutilla. Todas estas actividades, demandan importantes volúmenes de mano de obra estacional, y en el caso de las dos últimas se incorpora un número significativo de mujeres.

Por lo expuesto, el empleo agrícola provincial, fuertemente estacional, presenta entonces un alto porcentaje de requerimientos de mano de obra transitoria para la mayoría de los cultivos y, a pesar del carácter diversificado de la agricultura provincial, esta no les brinda la posibilidad de estar ocupados de manera relativamente estable. Esto genera, inestabilidad laboral asociada a la discontinuidad de las inserciones, evidenciando la precarización laboral, con la presencia de ocupaciones sin protección social, la necesidad de migrar para completar el ciclo laboral anual y la difusión de la intermediación en la contratación de trabajadores utilizada por las empresas (Neiman y Bardomás, 2021).

En cuanto al perfil de los/as trabajadores/as encontramos dos grupos distribuidos proporcionalmente, entre quienes solo tienen trabajo agrícola y quienes combinan trabajo agrario y no agrario para completar el ciclo anual de trabajo. Las ocupaciones no agrícolas más relevantes son la construcción, la ocupación en pequeños comercios, empaques de frutas y sector público. En el caso de las mujeres encontramos, el comercio informal, el trabajo en casas particulares, la elaboración de comidas para la venta, la fabricación de artesanías, el sector público (casi exclusivamente en tareas de limpieza) y el trabajo en empaques.

MAPEO DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y DE ACTORES

Dentro de la batería de políticas públicas a las que tienen acceso los/as trabajadores/as agrícolas podemos mencionar, a nivel nacional, la Asignación Universal por Hijo (política de protección social), los subsidios para el periodo entre cosechas, con una versión nacional y otra provincial, los Programas Intercosecha e Interzafra, así como, el Plan de ayuda con personal en empleo transitorio, de nivel provincial (políticas laborales), que organiza y subsidia parcialmente las migraciones laborales interprovinciales de trabajo agrícola y, por último, el Programa Buena Cosecha, una política de prevención del trabajo infantil, que implica la articulación de distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) y se sostiene con la intervención del sector público y privado.

Estas políticas públicas que constituyen el esqueleto principal del dispositivo estatal pueden articularse con otras políticas de nivel local (ejercidas a través de los municipios o comunas) vinculadas a distintas finalidades, por ejemplo, de tipo alimentario (bolsones de comida), de contención ante situaciones de violencia de género (Contención a víctimas de violencia), de formación laboral, entre otras. Estos dispositivos heterogéneos pueden tener distintos niveles de efectividad en su implementación. Fase del ciclo de las políticas públicas que, como

sostiene Lattuada et al. (2015), requiere de la participación de una red de actores no estatales, de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado: movimientos sociales, cooperativas, sindicatos, empresas, asociaciones no gubernamentales e incluso, en otro plano, organismos internacionales como aquellos que financian las políticas públicas y programas de desarrollo.

La Asignación Universal por Hijo (AUH en adelante), implementada en el año 2009, es una transferencia monetaria no contributiva que implica la inclusión en el Sistema de Seguridad Social a los hijos/as menores de 18 años de aquellos/as trabajadores/as que se desempeñan en la economía informal, que no tienen una relación salarial registrada y estable, o que no llegan a percibir el salario mínimo vital y móvil. A diferencia de lo que ocurre con el salario familiar (SUAF en adelante) que perciben los/as hijos/as de trabajadores/as formales, el acceso a la AUH está mediado por condicionalidades en materia de salud y educación que implican la retención del 20% de la prestación hasta que los/as destinatarios/as acreditan la certificación de dichas condicionalidades. Según la encuesta sobre empleo, protección social y condiciones de trabajo de los asalariados agrarios (abril, 2015) en Tucumán más del 31% de hogares con menores de 18 años percibe AUH. Vale resaltar que, si bien el trámite para el acceso a la AUH es personal, los movimientos sociales que se encuentran en los territorios, asisten a las personas en la gestión de trámites para el acceso al beneficio y el sostenimiento de sus condicionalidades.

Con respecto a las políticas laborales, diseñadas específicamente para el trabajo agrícola, podemos mencionar el Programa Intercosecha (y su versión provincial Interzafra) y el Plan de ayuda del personal con empleo transitorio, este último es nombrado por sus destinatarios y los/as agentes partícipes de su implementación como “Ley de movilidad geográfica”.

El primero de estos programas, de nivel nacional, fue creado en el año 2014 con el objetivo de “asistir en todo el territorio nacional a las trabajadoras y los trabajadores temporarios del sector agrario y agroindustrial, que se encuentren inactivos durante el período entre cosechas del o de los cultivos en los que se ocupan, promoviendo la mejora de sus condiciones de empleabilidad y de inserción laboral” (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2014). Entre los entrevistados, afirman que la cantidad de trabajadores/as rurales que suelen acceder en Tucumán al Programa Intercosecha varían entre 30.000 trabajadores de limón, y 7, 8 hasta 10 mil según el año del azúcar. Tenes 30 en el limón y no menos de 7 en el azúcar” (Cinquegrani, 2023). Cifra que también es mencionada en cuanto a la cantidad de trabajadores/as registrados/as y afiliados/as, tanto a la Unión Argenti-

na de Trabajadores Rurales y Estibadores como a la Federación Obrera Tucumana de la Industria del Azúcar.

Al mismo tiempo, a los/as destinatarios/as del inter cosecha (programa nacional) se le suman quienes acceden al interzafra (subsidio provincial) que contempla a “personas que están de 1 a 3 meses, que completan los aportes que ingresan. Dicho subsidio, es implementado por los gremios junto con el Ministerio de Gobierno y Justicia y Secretaría de Trabajo. Según informantes clave, serían entre 3000 y 3500 trabajadores/as los/as que acceden al mismo cada temporada (Cinquigrani, 2023). Según los entrevistados, estas políticas laborales tienen su génesis en Tucumán durante la crisis económica y política institucional que sufrió la Argentina durante el año 2001, como respuesta a una serie de movilizaciones de trabajadores/as agrícolas.

El Plan de ayuda del personal con empleo transitorio (denominado como ley de movilidad geográfica desde la perspectiva de sus destinatarios y agentes que lo implementan) es creado por la ley provincial N°7.452 y “está dirigido al personal temporario que se desempeña en la actividad azucarera, citrícola, gastronómica y otras afines, al fin de que el Estado provincial brinde los medios necesarios tendientes a lograr que los mismos se trasladen al lugar donde tengan asegurado un puesto de trabajo” (Artículo 1°).

Los medios que brinda el Estado provincial consisten en colectivos que trasladan de forma gratuita a los/as cosecheros/as desde Tucumán a las provincias donde son requeridos/as. El Estado solo se hace cargo del viaje de ida, quedando a cargo de los/as trabajadores/as el costo del transporte para regresar a Tucumán una vez que la temporada de cosecha finaliza.

Cuando el Plan de ayuda al personal con empleo transitorio fue creado, solo se mencionaba a la Secretaría de Estado de Trabajo y Empleo como autoridad de aplicación, no eran mencionados ni los gremios ni las empresas de transporte. En una modificación del año 2005, los gremios aparecen en el Artículo 2° cuando se hace referencia a los requisitos para adquirir el beneficio.

Al requisito de tener residencia en la provincia de Tucumán y de justificar, mediante telegrama, la necesidad de trasladarse a otra provincia por razones laborales, se le agrega al Artículo 2° que se le otorgará prioridad a estos y se complementará el cupo a través de los gremios de las actividades mencionadas en el Artículo 1°.

En su última modificación, durante el año 2005, mediante el Decreto N°4.372, el Ministerio de Gobierno y Justicia reglamenta el procedimiento a seguir para cumplir con lo dispuesto en la ley. El documento enumera a: 1) las Asociaciones Gremiales, 2) los Delegados Comunales, 3) La Secretaría de Estado de Trabajo y Empleo, 4)

Municipios y Comunas Rurales y 5) a las Empresas responsables del transporte de los/as trabajadores.

Los dispositivos estatales, mutan en sus características según las distintas coyunturas socio-económicas. En relación al programa Buena Cosecha, sus antecedentes se retrotraen al año 2010 en la provincia de Mendoza, cuando se firma el primer acuerdo entre la Dirección Nacional de Coordinación del Empleo del MTESS y la Dirección de Empleo de la provincia, para establecer los primeros centros de cuidados para hijos e hijas de trabajadores/as temporarios/as locales y de migrantes que se trasladaban con su familia y no tenían dónde dejar a sus hijos durante la jornada laboral. El gobierno provincial financia los cargos docentes y los alimentos, junto con algunas empresas y los sindicatos, y el gobierno nacional se encarga del equipamiento, los insumos necesarios para el funcionamiento y el traslado de los niños. En síntesis, la génesis de este programa, se vincula estrechamente con el programa de movilidad geográfica.

En el año 2010, se crean 21 centros para atender a 900 niños y niñas durante los meses de cosecha de la fruta y la vid. Para el 2015, llegan a 135 con 3000 asistentes. Con el cambio de gestión se desfinancia y es en el año 2020, se reactiva y se reglamenta en el año 2021 como programa nacional.

A través de la Resolución 477/2021 del Ministerio y la Resolución 1315/2021 de la Secretaría de Empleo se crea y reglamenta este programa, con el objetivo de establecer, en todo el territorio nacional, espacios de cuidado y contención (Centros Buena Cosecha-CBC) para menores de 18 años de edad a cargo de las y los trabajadores temporarios. Para el caso de la provincia de Tucumán, en el periodo que se realizó el trabajo de campo, se contabilizaron siete centros de cuidados dirigidos a niñas/os y adolescentes.

En esta nueva revitalización del programa, que había sido desfinanciado en el gobierno que va del periodo 2015-2019, se involucra el RENATRE, así como distintas corporaciones que comienzan a participar del mismo, mediadas a través de Organizaciones no gubernamentales internacionales. Esta cuestión, debe ser comprendida en relación con el contexto de los procesos de certificación transnacional de la agroindustria, que implica a un conjunto de “buenas prácticas” ligadas mayormente a la seguridad alimentaria de los consumidores, pero también vinculadas a ciertas iniciativas de cuidado ambiental y de condiciones laborales. Estas “buenas prácticas” habilitan, entre otras cuestiones, a la adquisición de sellos de calidad que hacen posible la exportación a la Unión Europea y los Estados Unidos. En relación con esto, los centros de cuidados deberían evitar la presencia de

menores en las fincas, para que las empresas puedan cumplir con las mencionadas certificaciones transnacionales.

Las instancias estatales que participan de este armado son el Ministerio de Trabajo (Nacional), el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia con el refuerzo nutricional a través de todas las políticas alimentarias (almuerzo, meriendas, desayuno y alguna colación en los espacios de cuidado), y también a través de políticas alimentarias más generales. El Estado provincial, a través del Ministerio de Desarrollo Social, se hace cargo de los seguros necesarios para las/os niñas/os que asisten, como así también de las cuestiones de salud de estos. En el caso de los gobiernos locales, son quienes aportan el espacio físico y el pago de trabajadoras auxiliares que realizan las tareas de cocina y limpieza.

El sector empresarial involucrado en estas políticas públicas está representado por DYA,² APRATUC³ (Cámara de la Asociación de Productores de Arándanos en Tucumán), ABC⁴ (que es la Cámara Nacional de Productores de Arándanos). Es importante señalar que el trabajo en el arándano es una actividad mayormente feminizada. Se acordó que DYA haga el abordaje territorial, ya que ABC no logró resolver la implementación en el territorio. El principal objetivo es trabajar sobre la prevención del trabajo infantil, entendido este no solo como el trabajo en sí mismo llevado adelante por niñas/os y adolescentes, sino también la presencia de niñas/os en situaciones y espacios de trabajo.

La ONG internacional DYA se encarga del acompañamiento técnico en el funcionamiento, en la puesta en marcha, en la elección, identificación, capacitación del equipo docente y en las tareas de control y supervisión. Las docentes que realizan estas tareas de cuidado remuneradas se insertan laboralmente con contratos temporarios y no se encuentran en relación de dependencia laboral; poseen contratación mediante un monotributo. Según los/as entrevistados, los salarios de quienes realizan tareas en los centros de cuidado provienen del fondo del programa Buena Cosecha, pero que a veces por problemas y demoras burocráticas es la ONG quien realiza los pagos que luego les son reembolsados.

DINÁMICAS, TENSIONES Y AMBIGÜIDADES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS TERRITORIOS

Las políticas públicas se presentan como productos generados por un saber técnico, objetivo y neutral, en este sentido las poblaciones

2 Desarrollo y Autogestión.

3 Asociación de productores de arándanos de Tucumán.

4 Comité argentino de arándanos.

receptoras se conciben como si fuesen homogéneas a partir del establecimiento de normas universales (Shore y Wright, 1997). En contraste con dicha visión, resaltamos la complejidad de los procesos, y tensiones de intereses, que se presentan una vez que los dispositivos estatales se despliegan en el terreno.

En este sentido, las políticas públicas pueden beneficiar o perjudicar, al mismo tiempo, a actores con intereses contrapuestos, generando efectos contradictorios y no esperados, dando cuenta de la distancia, entre las normativas formales “objetivas” y las dinámicas territoriales “intersubjetivas”.

Las políticas públicas pueden ser comprendidas como procesos posibles de analizar en distintas fases. Lahera (2006) propone cuatro etapas: origen, diseño, gestión y evaluación. Las dos primeras fases se vinculan con la elaboración de un problema que ingresa a la agenda pública, mientras que las dos últimas hacen referencia a la elaboración, ejecución e implementación de estos dispositivos.

Organizaremos el análisis en dos secciones: la primera vinculada a los procesos de implementación de las políticas laborales, diseñadas específicamente para cuestiones vinculadas con el empleo agrícola temporal y la segunda sección, relata la situación de las mujeres trabajadoras agrícolas y sus vínculos con las políticas de protección social y de cuidados, en relación a su posición como trabajadoras de los ámbitos productivo y reproductivo.

FRAGMENTACIÓN EN LA COBERTURA Y TENSIONES EN LAS DEMANDAS EN RELACIÓN A LAS POLÍTICAS LABORALES

El Programa Intercosecha, y su versión provincial Interzafra, así como la llamada “Ley de movilidad geográfica” por los actores del territorio, son dos políticas laborales diseñadas para resolver problemas específicos que se desprenden de la organización y las condiciones que implican el trabajo agrícola transitorio. Sin embargo, ciertas ambigüedades y contradicciones del diseño de estas políticas públicas, se traducen en la fase de implementación como tensiones entre los/as trabajadores/as, los sindicatos y los agentes estatales.

El Intercosecha, cuando se despliega en el territorio, expresa tres tensiones que implican fragmentación en la cobertura de la política pública y, que, a su vez, activan distintos grados de conflictividad. En primer lugar, el subsidio no cubre a todos los cultivos de la provincia de Tucumán, en los que se insertan asalariadas/os del agro, sino que es destinado al limón y la caña de azúcar, en primera instancia, y luego se van incorporando otras actividades a partir de negociaciones (principalmente la frutilla y el arándano, dos activi-

dades fuertemente feminizadas) mientras que algunas de ellas quedan por fuera de la cobertura (como el caso de la cosecha de papa).

En segundo lugar, la cantidad de meses en que puede ser percibido el subsidio, no se encuentra preestablecida. Esto se cristaliza en conflictos que se renuevan anualmente, entre los/as trabajadores/as, los agentes estatales y los agentes sindicales. Por último, esta política pública funciona mediante un sistema de cupos que se renueva año a año en relación al presupuesto disponible.

Con respecto al sistema de cupos, los sindicatos, involucrados en el acceso e implementación del Programa Intercosecha, despliegan estrategias para intentar resolver la problemática. Cuando se completa el cupo asignado a nivel nacional, se activa la versión provincial, el Interzafra. Según las entrevistas que realizamos, la acción provincial no cubre al total de trabajadores/as, por lo que suele implementarse la “estrategia” de dividir ese ingreso entre dos trabajadores/as.

Estas situaciones implican un costo político, tanto para el Estado como para los sindicatos que son percibidos por los/as trabajadores/as como agentes institucionales que gestionan el programa y que ante los acontecimientos mencionados, realizan esa gestión de forma arbitraria e ineficiente. De esta forma, la conflictividad desplaza el foco de las empresas agrícolas (y el reclamo salarial) hacia otros actores, demandando por el cumplimiento de subsidios.

Esta demanda que efectúan los trabajadores/as agrícolas hacia el Estado (provincial y nacional) por problemáticas que emergen de las condiciones laborales de las empresas agrícolas, nos remite a las reflexiones de Chiara y Di Virgilio (2009) de que los procesos de implementación de políticas públicas no son lineales y coherentes, sino que, por el contrario, son objeto de un proceso sociopolítico que configura un campo de disputa.

En relación con lo anteriormente dicho, estas arbitrariedades también se vinculan con el hecho de que el programa Intercosecha, en la práctica, debe cubrir distintas situaciones muy heterogéneas, como comenta uno de los entrevistados.

La condición que pone (el programa): que el trabajador haya trabajado mínimo tres meses y como máximo diez. Esa es la condición para percibir y en base de eso vos tenes. Si trabajas de tres a ocho meses, cobras cuatro meses del beneficio. Y si tenes diez meses trabajados, cobras dos meses por el Interciclo (Referente sindical 2, 2022).

El Intercosecha no es sólo un programa destinado a un sector de trabajadores/as temporarios/as sino que también tiene como des-

tinataria a las empresas, garantizándoles cada año una importante cantidad de mano de obra disponible para levantar la cosecha. Uno de los funcionarios públicos nos relata al respecto; “si Uds. leen la génesis del Interzafra les dice que es programa de sostenimiento del empleo. Para que ese trabajador el año que viene pueda volver a trabajar en esa actividad” (funcionario público 3, 2023).

En cuanto a la ley de movilidad, observamos que si bien desde la formalidad los organismos del Estado plantean que se trata de una política pública que garantiza la gratuidad de los viajes para las personas que se trasladan desde Tucumán para trabajar en las cosechas de otras provincias, analizando las entrevistas identificamos algunas diferencias sustanciales con la normativa.

Por un lado, se menciona que estos viajes en algún momento han sido gratuitos, pero que ahora ya no lo son, que primero tenían el viaje de ida gratis y que el viaje de retorno pagaba la mitad, y ahora pagan la mitad para la ir y también para regresar. Los entrevistados mencionan que cuando el sistema era gratuito se anotaban para viajar en la municipalidad de su localidad, pero que luego comenzó a gestionarse de forma privada con los contratistas o las empresas de turismo.

El reclutamiento de los/as trabajadores/as que viajan se da a través de los sindicatos, cuadrilleros y empresas de turismo, utilizando como canal de reclutamiento el chat de WhatsApp, los grupos de Facebook, las oficinas sindicales y las empresas de turismo que se anotan para realizar los traslados financiados por el Estado provincial.

Al mismo tiempo, las migraciones laborales, también abonan a la fragmentación del programa Intercosecha. Al no tenerse en cuenta las inserciones laborales agrícolas en otras provincias, su implementación se torna más compleja. Uno de los funcionarios entrevistados comenta que es un error no considerarlo, que debería modificarse porque “sos un trabajador de Tucumán y te vas a trabajar la manzana, no te estaría considerando estos aportes, porque consideran que en Tucumán sólo se produce limón, caña de azúcar, tabaco” (funcionario público 3, 2023).

SITUACIÓN DE LAS COSECHERAS: ENTRE LA INVISIBILIZACIÓN Y LA DESCONFIANZA

El caso de las mujeres cosecheras, merece un análisis específico, debido a que transitan dos tipos de tensiones entre las políticas de protección social y su inserción en el mercado laboral, vinculadas a su rol de cuidadoras, naturalizado socialmente y reforzado por las instituciones sociales. La primera tensión que identificamos es la

que deriva de la percepción de la Asignación Universal por hijo y el registro laboral (empleo formal). La segunda tensión hace referencia a la implementación del programa “Buena Cosecha” vinculado a la prevención del trabajo infantil.

El grueso de mano de obra en las cosechas de arándano y frutilla, está constituido por mujeres, aunque también pueden insertarse, en menor medida, en la cosecha de limones. Salvo excepciones, las mujeres son las titulares de la AUH en relación al lugar que ocupan socialmente como las encargadas del cuidado de sus hijos/as.

En agosto del año 2023, el decreto 423, prorrogando el decreto 514/2021, amplía los beneficios de trabajadores/as que se insertan en trabajos agrícolas transitorios y sus grupos familiares. Esto implicó la posibilidad de que el/la trabajador/a pueda estar registrado/a por el empleador sin perder el ingreso por AUH. Previo a esta normativa, el pasaje del sistema de cobro de SUAF al cobro de AUH, generaba un desfase temporal de hasta tres meses durante los cuales las personas no percibían ninguno de los dos beneficios (Traglia, 2014).

Sin embargo, en nuestro trabajo de campo, agentes encargados de la implementación de políticas de protección social, argumentan que los temores de perder las políticas sociales a causa de registro laboral, se desprenden de un problema administrativo vinculado con el momento en que el empleador da de baja al empleado/a formal del sistema de AFIP en una fecha posterior al día 15 del mes.

El pasaje de sistema puede retrasarse un mes. Aunque luego se puede tramitar el cobro retroactivo, por el mes no percibido de AUH, esto implica realizar un trámite que puede ser engorroso (algunos informantes relatan lo engorroso del trámite y pudimos corroborar mediante observaciones que se generan largas filas para realizar trámites en el ANSES). Además, en relación a la falta de capacidad de ahorro de estas personas, este desfase, aunque sea sólo de un mes, desorganiza económicamente a las familias.

En síntesis, el pasaje del sistema de AFIP, en el que se registra a las trabajadoras formales en las cosechas y que implica el cobro de SUAF (Salario familiar complementario), al sistema de ANSES que implica la percepción de AUH, orientada a personas desempleadas y de trabajadoras de la economía informal, implica una brecha de tiempo en la cual la persona puede quedar sin ninguno de los dos ingresos.

A través de las entrevistas, las trabajadoras manifiestan la “elección” de *trabajar en negro*, es decir, sin registrarse. Según las entrevistas realizadas, la disyuntiva que enfrentan estas mujeres no está planteada en términos de trabajo registrado versus percepción

de política pública, sino que lo que se plantea es la posibilidad de sostener un ingreso monetario regular a lo largo de todo el año (vía AUH) o acceder al registro laboral por un periodo de tiempo corto, lo cual tampoco les asegura, desde sus perspectivas, una mejor calidad en sus condiciones de vida y trabajo.

En concordancia con esto, algunos estudios concluyen que la registración no elimina la precariedad, en tanto que los ingresos son bajos, la seguridad social es parcial y las condiciones laborales permanecen precarias (Berger y Mingo, 2011).

Todas estas situaciones de incompatibilidad que se fueron sucediendo a través del tiempo y que se han intentado mitigar desde el Estado, generan en las mujeres “desconfianza” a la hora de insertarse en las cosechas de modo registrado, aunque se les asegure que por normativa no perderán la percepción de AUH. Esta cuestión se corrobora a través del testimonio de una entrevistada que relata que “(..) El trabajo ‘fichado’ (registrado) es para los jóvenes que no tienen hijos, que tienen sólo un hijo o personas cercanas a jubilarse que necesitan aportes” (cosechera 2, 2022).

Siguiendo esta idea de la “desconfianza” como categoría nativa para explicar las dinámicas entre registro laboral y percepción de políticas públicas, en un caso extremo, una de las trabajadoras relata que decidió no asignarle el apellido del padre a sus hijos, para no poner en riesgo la percepción de AUH. Esto acarrea consecuencias que van desde el ámbito de lo legal hasta lo identitario para las mujeres y sus hijos/as, ampliando la vulnerabilidad social en la que estás mujeres y sus familias se encuentran.

Podemos comprender las políticas públicas como procesos históricamente situados, involucrados no sólo en la producción y reproducción de la vida material de las personas, sino que también generan esquemas culturales que orientan las acciones de los sujetos (Grassi, 2003; Danani, 2004).

En este sentido, la “desconfianza” cobra relevancia en nuestro análisis de la relación entre el mercado laboral y las políticas públicas, debido a que se transforma en una creencia que opera sobre las decisiones y las prácticas que toman las trabajadoras en torno a su inserción, dando cuenta de que las personas no siguen mecánicamente reglamentos, sino que evalúan sus decisiones en función de la experiencia acumulada.

Con respecto al programa “Buena Cosecha”, analizamos el caso de un centro de cuidados, ubicado en una comuna rural.⁵ Es

5 No mencionamos los nombres de las localidades para proteger la identidad de sus habitantes. Al tratarse de localidades rurales de baja densidad demográfica las perso-

probable que en otros municipios se hayan creado otras dinámicas, no es nuestra intención generalizar lo que sucede en el espacio al que tuvimos acceso durante el trabajo de campo. Sin embargo, nos parece importante exponer este análisis para dar cuenta de la complejidad que pueden tener los procesos de implementación de políticas públicas en los territorios concretos.

Consideramos central destacar que, aunque los centros de cuidados están diseñados para albergar a los hijos/as de cosecheros/as, no se exige certificación laboral a las madres/padres que acudan a esos centros. En el relato de las personas implicadas en su implementación, aparece naturalizado el hecho de que las mujeres generalmente *trabajan en negro* y que la solicitud del mismo se transformaría en una barrera de acceso para ellas.

El centro de cuidados al que tuvimos acceso se emplaza en un club cedido por el municipio. Cuando visitamos el lugar (noviembre de 2022), el centro recibía niños y niñas desde los 6 meses hasta los 4 años. Además, había un espacio separado para trabajar con adolescentes del nivel secundario.

El espacio se organiza con una lógica de montaje y desmontaje. En cierta franja horaria, se colocan cunas, juguetes y otros elementos para acondicionar el lugar (sin climatización ambiental) y luego se desmontan para que el mismo espacio funcione como un salón de fiestas en ciertas oportunidades o una cancha de básquet.

Según las entrevistas realizadas a las docentes a cargo del espacio, reciben materiales para acondicionar por parte de empresas extranjeras.

En realidad, acá recibimos visitas de gente de Estados Unidos que son los que nos han mandado todo lo que es el equipamiento para que empiece a funcionar desde un inicio y, justamente la semana que viene, tenemos visita nuevamente el martes, vienen de nuevo y ellos vienen a ver qué funciona... o sea que esté lo que ellos han puesto, esté funcionando (Docente 2, 2022).

Como mencionamos previamente, los actores vinculados a la implementación de esta política son las corporaciones empresariales nacionales y transnacionales, que gestionan estos dispositivos a través de las ONG internacionales, a diferencia de lo que ocurre con el programa interzafra, el sindicato no tiene vínculo con su implementación.

nas que brindaron testimonios podrían ser fácilmente identificadas.

Si bien estas empresas, que participan del programa buena cosecha, se orientan fuertemente al arándano (actividad feminizada), son los mismos sujetos los que realizan las distintas cosechas. Una de las razones que relatan los entrevistados (funcionarios públicos y agentes estatales) es que en el limón hay menos trabajo infantil por la complejidad que implica la cosecha, sin embargo, en entrevistas a cosecheros/as del limón en la mayoría de los casos refieren haber comenzado a cosechar desde los 11 y 12 años de edad.

Con respecto al espacio para adolescentes, en los centros de cuidado se les ofrece actividades deportivas y artísticas (cine, música, coro), a través de talleres específicos, generando una agenda cultural que en estos pueblos rurales no hay. En el caso de los jóvenes también se realizan tareas de soporte educativo para sostener las trayectorias escolares, como por ejemplo ayudarlos a rendir materias o administrar talleres de ESI (Educación sexual integral) en articulación con la directora del Hospital.

En la dinámica de estos centros de cuidados aparece nuevamente el elemento de la “desconfianza”, a través de nuestras observaciones notamos que los centros de cuidados albergan muy pocos menores. En el pueblo, varias entrevistadas y entrevistados afirman no conocer estos espacios (cuando es innegable su visibilidad al encontrarse sobre la plaza principal del pueblo). Registramos que algunas personas ponen en duda la seguridad de los espacios, al desconocer los mecanismos de funcionamiento que garanticen el resguardo de las infancias. En una entrevista a los agentes de la ONG DYA, que participan en la implementación de esta política pública, mencionan que no en todos los municipios se ha creado la “confianza” de los pobladores para enviar a los niños/as.

En otra entrevista, que realizamos en el año 2023, en el mismo pueblo donde se encuentra el centro de cuidado, las trabajadoras entrevistadas relatan que organizan las tareas de cuidados en época de cosecha, dejando a sus hijos/as al cuidado de abuelas, hermanas o incluso en algunos casos “los dejan solos”.

En relación con esto último, nos parece significativo el relato de los agentes entrevistados de la ONG, quienes afirman que la política de cuidados no emerge como demanda de la comunidad, por ser un tema muy invisibilizado, sino que las mismas empresas son las que promueven estos dispositivos públicos-privados en relación con la posibilidad de obtener las certificaciones para el comercio exterior.

La emergencia de este rol de las empresas, vinculados a las condiciones de trabajo y protección social, varios estudios sobre producciones agroindustriales de exportación en distintas regiones

(Cavalcanti, 2014; Moraes y Cutillas, 2014) explican cómo el Estado comienza a ceder espacio al sector privado en la regulación de algunos aspectos vinculados a las condiciones de empleo, lo que termina agudizando la precarización laboral característica de estos mercados.

En ese sentido, no sostenemos que en este caso el rol del Estado haya sido suplantado por las empresas, pero si identificamos rasgos de una participación empresarial en los dispositivos de regulación estatal. No negamos que para algunas mujeres el centro de cuidados funcione como un espacio que garantice el derecho de trabajar mientras sus hijas/os son cuidados/as. Sin embargo, observamos tensiones que emergen en el territorio a partir de estos dispositivos público-privados.

Las políticas públicas de cuidados se tornan imprescindibles en estos territorios donde no hay otros dispositivos para el cuidado de las infancias, ni siquiera jardines maternales para menores de tres años de edad. Esto se evidencia en algunas entrevistas cuando las trabajadoras afirman que parte del dinero de la AUH es destinado al pago de niñeras, lo cual impacta en los ingresos de estas mujeres disminuyéndolos.

A MODO DE CONCLUSIONES

En el caso de los trabajadores agrícolas, las políticas públicas cumplen un rol esencial sobre sus posibilidades de reproducción social cotidiana, debido a que acceden a trabajos transitorios, con salarios bajos y que implican la combinación de distintos tipos de actividades. En este contexto, los ingresos monetarios provenientes de políticas públicas, así como las tarjetas alimentarias, constituyen un marco mínimo de estabilidad en cuanto al ingreso económico a lo largo del ciclo anual.

Una de las grandes tensiones vinculadas a las políticas laborales, específicas para el trabajo temporario agrícola, se vincula con la construcción del Estado como espacio de reclamo, relacionado a cuestiones que se desprenden de la precarización en las condiciones laborales, y también salariales. De este modo, las políticas laborales se transforman en un terreno de disputa en el que se articulan los sindicatos y los trabajadores, desplazando el reclamo del sector empresarial al sector estatal.

Si bien las tensiones entre trabajo formal/informal y acceso a políticas públicas, se generan en todo el colectivo de trabajadores, vinculado a las características específicas de sus inserciones laborales, para el caso de las mujeres, esta tensión se encuentra agudizada, en relación al lugar que ocupan socialmente en cuanto

al trabajo reproductivo. Las situaciones en relación a las problemáticas del empleo no registrado, vinculadas a la percepción de subsidios, invisibilizan a las trabajadoras en el agro, quienes están subrepresentadas en las estadísticas oficiales. Al mismo tiempo, las trabajadoras siguen resignando derechos laborales para sostener la reproducción social cotidiana de sus hogares, priorizando conservar ingresos regulares, aunque magros, vinculados a políticas de protección social destinadas a los menores de edad.

Las políticas públicas no pueden pensarse como dispositivos neutrales dirigidos a “poblaciones homogéneas”, sino que necesariamente tienen que entrar en diálogo con los actores del territorio. En este sentido, es importante que la implementación de las políticas públicas tome en cuenta las dinámicas socio culturales de los territorios concretos y generen confianza para sus destinatarios/as.

En relación al análisis efectuado que da cuenta de la complejidad que implican los procesos de implementación de políticas públicas, uno de los interrogantes que surge en este trabajo, y abre a la posibilidad de seguir indagando en futuras investigaciones, es en torno a la relación entre el Estado y el sector privado (específicamente a los ligados a dinámicas transnacionales) en cuanto a la regulación de las condiciones laborales. ¿Se empiezan a privatizar, al menos en parte, las funciones del Estado como regulador de las condiciones de empleo y bienestar social? ¿Cuánto de las políticas estatales de regulación laboral son, al mismo tiempo, beneficios directos para el sector empresarial?

BIBLIOGRAFÍA

- Berger, Matías y Mingo, Elena (2011). Condiciones de reproducción e inserciones laborales de los trabajadores agrícolas en el Valle de Uco, provincia de Mendoza. *Theomay, Estudios Críticos sobre Sociedad y Desarrollo*, 24, 115-140.
- Cavalcanti, Josefa Salette (2014). De los extremos de la calidad y la permanente vulnerabilidad: Los trabajadores del Valle de San Francisco en el nordeste de Brasil. En: Pedreño Cánovas, A. (coord.), *De cadenas, migrantes y jornaleros* (pp. 229-253). Madrid: Talasa.
- Chiara, María Mercedes y Di Virgilio, Magdalena (2009). Conceptualizando la gestión social. En: *Gestión de la política social: conceptos y herramientas* (pp. 53-86). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Danani, Claudia (2004). El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la

- economía social. En: *Debates fundamentales*. (pp. 9-38). Buenos Aires: UNGS/Altamira.
- Grassi, Estela (2009). Políticas sociales y género: una problematización del concepto de exclusión y la participación social de las mujeres. En: *Lecturas de resistencia. Cuerpo, violencia y poder* (vol. 2, pp. 241-267). Florianópolis: Mulheres
- Herrera Lima, Fernando (2005). *Vidas itinerantes en un espacio laboral transnacional*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Lara Flores, Sara María (2001). *Análisis del mercado de trabajo rural en México. En un contexto de flexibilización. ¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: CLACSO.
- Moraes, Natalia y Cutillas, Isabel (2014). Nuevos dispositivos de regulación transnacional: Un análisis sobre los estándares de calidad y responsabilidad social y su impacto en los enclaves globales agrícolas. En: Pedreño Cánovas, A. (coord.), *De cadenas, migrantes y jornaleros* (pp. 195-216). Madrid: Talasa
- Encuesta sobre Empleo, Protección Social y Condiciones de Trabajo de los Asalariados Agrarios (2013/2014). S/d.
- Gaztañaga, Julieta (2016). La política del valor y la política del significado: tendiendo puentes; Universidad de Los Andes. *Antípoda*; 24; 1-2016; 111-130
- Lahera, Eugenio (2006). Encuentros y desencuentros entre política y políticas públicas (pp. 75-101). En: Franco, R. y Lanzaro, J. (coords.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Buenos Aires: Gráfica Laf SRL.
- Lattuada, Mario, Nogueira Maria Elena y Urcola Marcos (2015). *Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina. Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*. Buenos Aires: Teseo.
- Ley N° 7.452 de 2004. Por la que se crea el “Plan de ayuda del personal transitorio”. 25 de octubre de 2004.
- Narotzky, Susana (2004). *Antropología económica. Nuevas Tendencias*. Barcelona: Melusina.
- Neiman, Guillermo y Bardomás, Silvia (2021). Trabajos agrícolas y no agrícolas en hogares de asalariados temporarios de la agricultura en la provincia de Tucumán, Argentina. *Población y Sociedad*, 28(2), 200-223.
- Resolución 858 de 2014 [Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social]. Por la cual se establece la creación del Programa Intercosecha. 25 de agosto.

- Shore, Cris y Wright, Susan (1997). Introduction: Policy. A new field of anthropology. En: *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power* (pp. 3-39). Londres: Routledge.
- Traglia, Carla (2014). Nuevas conceptualizaciones del trabajo: procesos de articulación entre las políticas sociales y las políticas laborales en el mercado de trabajo yerbatero de Misiones, Argentina. *La Rivada*, 3.