



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas



CENCOES

Cooperativas y Economía Social

La intersección de la política social y la economía social: “El caso del Programa Ingreso Social con Trabajo”

Por Lic. Ana Badia

Documento de trabajo: Badia, Ana, “La intersección de la política social y la economía social: “El caso del Programa Ingreso Social con Trabajo”, CENCOES, Secretaría de Bienestar Estudiantil, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, agosto de 2014.

Introducción:

En la Argentina, el desempleo y la exclusión, producto de décadas de políticas económicas neoliberales y de una de las crisis más duras de nuestra historia, fueron en un primer momento contenidas por programas asistenciales de emergencia.¹ “A partir del año 2003 comienza un proceso de reestructuración de las políticas sociales y de empleo” (TOMADA 2006). “La promoción de la ES tomó un rol más relevante en tanto estrategia de abordaje de los problemas de desempleo y pobreza” (HOPP 2012 p. 40).²

En agosto del 2009 el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) lanza el Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”. Este programa se implementa en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” y el objetivo es la promoción del desarrollo económico y la inclusión social a través del empleo. Se propone la creación de 100.000 nuevos puestos de trabajo en cooperativas. Bajo el ideal de igualdad se incentiva el trabajo organizado y comunitario, “impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores” (Resolución 3182/09 del MDS). Con una fuerte impronta política se lanza en una primera instancia en algunos municipios del conurbano bonaerense, para luego implementarse gradualmente en el NEA, NOA y CUYO.

El “Argentina Trabaja” fue criticado por organizaciones sociales, medios de comunicación y la academia. Desde su lanzamiento se le señala cierta discrecionalidad en la elección de los beneficiarios y territorios de implementación (fomentando el clientelismo político) y la baja calidad de las cooperativas que genera (vulnerando los principios cooperativos de autogestión, capital colectivo y control democrático).³ Estas críticas serán revisadas más adelante intentando enmarcar la concepción desde la cual el Estado fomenta el cooperativismo. Sin embargo, nos interesa remarcar que ante dicha controversia se hace necesario escuchar la voz de los involucrados, los sujetos que forman parte de este programa. Con ese objetivo, en este trabajo se expone una primera exploración de tres casos del conurbano bonaerense.

Marco Teórico: La Economía Social

Definir Economía Social (ES) no es tarea sencilla, tal como expresa DANANI (2004 p. 14) “aun en sus orígenes, la idea de ‘Economía Social’ nació y creció desgarrada en un campo discursivo ambiguo e inespecífico”. En este sentido, según CORAGGIO (2008) proponer Economía Social es una lucha, tanto en el campo teórico como en el práctico.

SERRANO y MUTUBERRIA (2011 p.10) dicen “existe una importante diferencia entre la concepción de la economía social desde los países del centro y la economía social y solidaria desde la periferia y semiperiferia, particularmente en Latinoamérica.”

La visión de los países centrales puede entenderse como una visión sectorial del movimiento. También conocido como tercer sector, sector no lucrativo o sector autogestionario. En este sentido, el Centro Canadiense de la Economía Social define:

La Economía Social se distingue del sector privado y del sector público e incluye las cooperativas, las fundaciones, las cooperativas de ahorro y crédito, mutuales,

¹ Por ejemplo el Programa Jefes y Jefas de Hogar de abril de 2002, Resolución N° 565/02 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS).

² Lo veremos en términos de la evolución presupuestaria.

³ Véase: BERTOLINI, “Cooperativas sin cooperativismo, CIESO.

organizaciones gubernamentales, el sector voluntario, las organizaciones benéficas y las empresas sociales.⁴

Siguiendo la categorización que plantean SERRANO y MUTUBERRÍA (2011) la noción de los países centrales puede resumirse de la siguiente cita de MONZÓN (1998):

La economía social no tiene finalidad de sustituir el sistema capitalista, liberal, sino que emerge como una institución más del propio sistema, necesaria para mejorar la asignación de recursos, la redistribución de la renta, consolidar la estabilidad económica, generar crecimiento equilibrado y sostenido, respetuoso del medioambiente.⁵

Desde la periferia latinoamericana la interpretación es un tanto más amplia. Por un lado, se encuentra el enfoque tradicional. Éste, en sintonía con la visión de los países centrales, plantea que la ES complementa y soluciona ciertas fallas de mercado (sobre todo en el mercado de trabajo). Dentro de este enfoque tradicional SERRANO y MUTUBERRIA (2011) identifican distintas aproximaciones:

- a) La economía social es una economía de «pobres para pobres», donde se postulan estrategias, políticas y programas de alivio a la pobreza. La economía social se relaciona con las políticas sociales neoliberales paliativas, asistencialistas y focalizadas.
- b) La economía social es interpretada como un sistema de garantías de derechos sociales, con el objetivo de reconstituir espacios propios del Estado de Bienestar.
- c) La economía social es interpretada como el fomento y conformación de cooperativas, en la línea del primer enfoque (tradicional central) pero adaptado a la realidad de cada país.

Por otro lado, también de modo plural, se hace referencia a la economía social como práctica transformadora, emancipadora y que apunta al desarrollo de “otra economía”, alternativa al sistema capitalista. Este (contra) sistema es “creado y recreado periódicamente por los que se encuentran (o temen quedarse) marginados del mercado de trabajo”.⁶

CORAGGIO (2008 p.37) propone:

Entendemos como Economía Social una propuesta transicional de prácticas económicas de acción transformadora, conscientes de la sociedad que quieren generar desde el interior de la economía mixta actualmente existente, en dirección a otra economía, otro sistema socioeconómico, organizado por el principio de la reproducción ampliada de la vida de todos los ciudadanos-trabajadores.

Por otro lado, NARODOWSKI (2013) identifica a la Economía Popular como aquel subsistema de procesos de producción y consumo que se realizan por fuera de la órbita del mercado de trabajo. En sus palabras (2013 p.104):

Este subsistema abarca cooperativas y otras formas asociativas formalmente constituidas, trabajadores por cuenta propia, y las unidades productivas de trabajo colectivo, en general de origen doméstico, no registrado.

⁴ Tomado de CORAGGIO (2008 p. 32)

⁵ MONZÓN (1998) en SERRANO Y MUTUBERRÍA (2011 p.93)

⁶ SINGER (2000) en SERRANO y MUTUBERRÍA (2011 p. 96).

En cualquier caso, aparecen zonas grises: cooperativas que han perdido el ideario cooperativo y que funcionan como empresas de capital, cooperativas instrumentalizadas para ocultar formas de sobreexplotación del trabajo y evadir impuestos, fundaciones con gerencia verticalista, etc. Cuestiones éstas que marcan la complejidad de distinguir la forma jurídica del contenido social y el discurso de la práctica.⁷

Este último enfoque revé la definición de Economía Social en contraposición de Economía "a secas". En este sentido, acepta que la ES se ve atravesada por la matriz económico-productiva que garantiza su sustento.⁸ Es más, la sostenibilidad (mercantil estricta) se consigue si el modo de administración y gestión es eficiente, al igual que en el mundo de lo privado lucrativo. Pero sin embargo, la eficiencia perseguida en el ámbito de la ES apunta a un plano meso-económico, conteniendo éste al nivel micro. Siguiendo a CORAGGIO (2008), la economía social lejos de poder ser la suma de micro emprendimientos, es una construcción compleja de muchos y que su sostenibilidad es política, multidimensional y multisectorial.

En este sentido, tiene objetivos de sostenibilidad socioeconómicos que enfatizan el trabajo contenido en el producto o servicio brindado, la calidad de vida de sus miembros, la relación con la sociedad y el medio ambiente, los valores que los definen como grupo, etc.; no sólo la existencia de factores productivos ociosos, o el diferencial entre ingresos y costos, como se plantea como regla general desde la ortodoxia.

Encontramos en este enfoque una clave para estudiar procesos sociales desde una óptica más completa. Remarcando además de la eficiencia, la importancia de la sostenibilidad del proceso productivo en cuanto relación de lo material con lo social y lo ecológico, y su coherencia para potenciarse sin deteriorar su ulterior desarrollo. Al respecto CORAGGIO (2008 p.45) dice "es fundamental tener la visión de que la economía no es sólo la economía del capital".

Por otro lado, la concepción de la ES marca el rumbo que toma la política y al mismo tiempo "las políticas sociales hacen sociedad...o sociedades, según sean los principios que las orienten".⁹ Es decir, pueden transformar en mayor o menor medida la realidad y el sistema de producción.

DANANI (2004) define política social como aquella intervención del Estado que produce y moldea las condiciones de vida de grupos sociales, operando especialmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso. Mientras que una política económica opera en la distribución primaria y se orienta a la consecución del crecimiento económico. KLIKSBURG (2004) intenta mostrar que justamente la política social ("agresiva") contribuye al crecimiento económico, en sus términos "la política social es considerada (en los países desarrollados) una palanca esencial del crecimiento".¹⁰ Este autor presenta como una falacia la diferenciación entre política social o económica y le resulta más apropiado denominarlas socioeconómicas.

Las visiones planteadas, según nuestra perspectiva, no son contradictorias entre sí y, tal como ultiman NATALUCCI Y PASCHKES ROINS (2010 p. 4):

⁷ CORAGGIO (2008)

⁸ La existencia de un mercado de intercambio, fuentes de financiamiento, redes de comercialización, asesoría técnico-científica, formación continua de los trabajadores y apoyo legal e institucional, entre otras tantas necesidades materiales.

⁹ DANANI (2004 p.11)

¹⁰ KLIKSBURG (2004 p.7)

Podemos pensar al Estado como instancia de mediación que procesa los conflictos al mismo tiempo que les da un marco interpretativo y de interacción. A través de las políticas sociales, aquel puede definir de qué manera integrar a sectores que quedan excluidos del mundo del trabajo; o bien confirmando su posición como beneficiarios o bien reconociendo sus capacidades y competencias.

Aspectos Metodológicos

Analizar o evaluar una política pública destinada a promover la Economía Social, tal como el programa "Argentina Trabaja", no puede sino arrastrar la misma dificultad que se presenta al definirla. Ésta guarda en sí misma una multiplicidad de procesos políticos y sociales que hacen que el investigador no pueda evaluar de modo objetivo si sólo se guía por el análisis teórico y/o presupuestario. Tal como plantean muchos trabajos precedentes, se hace necesaria la investigación de campo.

Es por eso que en este trabajo se comienza a explorar las experiencias de algunas cooperativas creadas por el programa. Estas enriquecen el estudio y la perspectiva de la presente investigación, aunque por limitaciones propias no son base suficiente para generalizaciones.

La metodología utilizada fue visitas durante el mes de mayo y junio de 2014 a diferentes puntos del conurbano bonaerense donde se implementa el programa. Se visitó los municipios de Morón, Moreno y la Federación de Cooperativas de Trabajo de Florencio Varela. En cada caso, los coordinadores de los programas nos contaron la experiencia y nos introdujeron a los cooperativistas. A partir de allí, se mantuvieron entrevistas con algunos de ellos y en la medida de lo posible se realizó una encuesta.¹¹

A continuación, se enumeran algunos de los antecedentes y complementos del programa, luego se presenta una descripción breve de sus elementos, un análisis presupuestario y por último se presenta la sistematización de estas experiencias y algunas reflexiones finales.

Antecedentes del programa "Argentina Trabaja"

En la última década se ha utilizado el término Economía Social para hacer referencia a políticas socioeconómicas, más o menos agresivas, implementadas desde el Estado con un fuerte contenido transformador (al menos en el plano discursivo). Proponemos un recuento de algunas de ellas, expuestas en orden cronológico en la Figura N° 1.

Luego de la crisis del 2001 se declara la Emergencia Pública por Ley 25.561, y mediante el Decreto N° 165/02 la Emergencia Ocupacional Nacional.¹² En ese marco se crea el Programa

¹¹Con la encuesta se intentó identificar si a partir del programa se valora positivamente el trabajo cooperativo en comparación con el trabajo por cuenta propia o en relación de dependencia. Propusimos para ello algunas variables que podrían explicar dicha valoración, tales como: pertenencia al grupo, militancia política, experiencia laboral, capacitación, conocimiento de los principios cooperativos y género.

¹² Esta Ley se prorroga hasta diciembre de 2015 mediante las leyes N°26.204 del 2006, N°26.456 del 2008, N° 26.563 del 2009, N° 26.729 del 2011 y N° 26.896 del 2013. Esta última no prorroga el artículo 5°, el cual hace referencia a la vigencia del Programa Jefes y Jefas de Hogar, según los términos de la Resolución 565/02 del MTEySS.

Jefes y Jefas de Hogar (PjyJH).¹³ Pero como se reconoce desde el Estado "los planes sociales que el Estado debió implementar en la emergencia cortoplacista no son la solución".¹⁴

A partir de allí se suceden una serie de iniciativas que van lentamente generando un traspaso de los beneficiarios del PjyJH al ámbito del MDS.¹⁵ También es importante destacar que la mayoría son acciones conjuntas y requieren de la coordinación de las diferentes secretarías. Destacamos además la modificación y adecuación de ciertas formas jurídicas, así como también la creación de programas que complementan las políticas de promoción de la Economía Social.

Desde fines del 2004 el MDS, en conjunto con el INAES,¹⁶ toma mayor responsabilidad en términos del fomento de la ES en el marco del Plan "Manos a la Obra". Éste se propone como el antecedente más reciente del programa "Argentina Trabaja" y desde sus líneas de acción se fomenta material y técnicamente todo tipo de emprendimientos socio-productivos.

En suma, el Estado se autoproclama impulsor y padrino de la Economía Social como complemento del modelo económico nacional. Así, en el informe de Políticas sociales en Acción "La Bisagra" (MDS p. 191) se precisa:

En este nuevo modelo la economía social tiene un papel decisivo porque constituye una de las columnas vertebrales del capitalismo nacional. La consolidación del movimiento Mutual y Cooperativo constituye una condición para el éxito de un nuevo modelo social de inclusión.

¹³ En la lógica de un programa con contraprestación, los beneficiarios debieron asegurar la escolaridad y el control de salud de sus hijos, realizar cursos de capacitación laboral y cumplir con tareas productivas o comunitarias.

¹⁴ Políticas sociales en Acción. La Bisagra. MDS (p. 188)

¹⁵ El Decreto 1506/04 propone la reclasificación de los beneficiarios del PjyJH según sus características de empleabilidad. En caso positivo se dispone su traspaso al Plan Integral de Promoción del Empleo "Más y Mejor Trabajo" o similares dentro del MTEySS. En caso contrario, se debe priorizar el fortalecimiento de la familia y el grupo vulnerable a través de los siguientes programas del MDS: el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria "El hambre más urgente", el Plan Familias y el Plan de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra".

¹⁶ El Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) es un organismo descentralizado del MDS que traza los objetivos y elabora políticas tendientes a la promoción y a la consolidación del cooperativismo y el mutualismo. Para lograrlo, lleva adelante acciones de asistencia técnica, económica y financiera. La Resolución N°2038/03 establece un procedimiento específico para las cooperativas creadas por programas sociales, luego la Resolución N° 3026/06 la deroga y propone un nuevo modelo de acta constitutiva y transferencia de fondos.

Figura N°1. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA “ARGENTINA TRABAJA”

2002

LEY 25.561 • Emergencia Pública
D. 165/02 • Emergencia Ocupacional
R. 565/02 de MTEySS • Programa Jefes y Jefas de Hogar

2003

LEY 25.724 • Programa de Nutrición y Alimentación Nacional
R. 2038/03 de INAES-MDS • Procedimiento para Cooperativas de Trabajo
R. 299/03 de MPFIPyS • Programa Emergencia Habitacional

2004

LEY 25.865 • Monotributo Social
R. 203/04 de MTEySS • Programa Trabajo Autogestionado
D. 189/04 de MDS • Registro de Efectores Sociales
D. 1375/04 de MDS • Plan Nacional “Manos a la Obra”
D. 1506/04 • Adecuación del Programa Jefes y Jefas de Hogar

2006

LEY 26.117 • Promoción del Microcrédito
R. 3026/06 de INAES-MDS • Procedimiento para Cooperativas de Trabajo
R. Conjunta de MTEySS y MDS • Programa CIC

2008

LEY 26.355 • Marca Colectiva
R. 1270/08 de MPFIPyS • Programa de Intergración Sociocomunitario

2009

D. 1602/09 • Asignación Universal por Hijo
R. 3182/09 de MDS • Programa Ingreso Social con Trabajo
D. 1067/09 de MDS • Secretaría de Economía Social

2010

R. 2476/10 de MDS • Marca Registrada “Argentina Trabaja”

ARGENTINA TRABAJA

- Argentina Trabaja, Enseña y Aprende (Plan FINES)
- Diplomatura en Operador Socioeducativo “La Diplo”
- Capacitación con Obra
- Obradores Barriales
- Polos Productivos
- Ellas Hacen

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales

El programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”

El Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” se crea el 6 de agosto del 2009 por la Resolución N° 3182/09 del MDS. Esta decisión fue ratificada por el Decreto N° 1067/09 que lo inserta en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”. Luego, en mayo del 2010 la Resolución N° 2476/10 adecúa las diferentes estrategias y crea la marca registrada “Argentina Trabaja”.

El Programa está destinado a personas sin ingresos formales, prestaciones, pensiones, jubilaciones nacionales o provinciales, ni otros planes sociales, a excepción del programa de Seguridad Alimentaria y la Asignación Universal por Hijo (AUH).

El objetivo general del programa es la promoción del desarrollo económico y la inclusión social a través del empleo. Sus objetivos específicos son:

- a) Inclusión social a través del trabajo, tendiente a mejorar espacios de uso público y/o patrimonio comunitario.
- b) Desarrollo de capacidades humanas desde una perspectiva integral.
 - i. Mejorar el acceso a la educación y formación integral.
 - ii. Mejorar el acceso a la salud y promoción del cuidado de la salud.
 - iii. Promover el desarrollo de potencialidades personales y sociales.
- c) Promoción de la organización cooperativa.

Para ello se crean cooperativas de trabajo compuestas por 60 integrantes y cuatro capataces.¹⁷ Además puede incorporarse un orientador social, un promotor de salud y un arquitecto, ingeniero o maestro mayor de obra. En todos los casos las cooperativas se constituyen según la Resolución N° 3026/06 del INAES para luego atenerse a la Ley 20.337.

Según el último informe del MDS (2011) se encuentran inscriptos 189.319 cooperativistas. De este total casi el 70% son menores de 40 años, 53% son mujeres, 38% son jefas de hogar, casi el 30% son familias numerosas (más de tres hijos). Al momento de ingreso al programa más del 80% no había terminado el secundario, el 75% estaba desempleado o tenía actividades informales, el 53% de este grupo llevaba más de seis meses sin trabajar y el 51% de los inactivos llevaba más de cinco años sin trabajar. Por lo que, según el informe, la población incluida cumple con el perfil esperado (población en situación de alta vulnerabilidad socio-productiva).

Este programa combina y articula diferentes herramientas para apoyar y fortalecer el armado y sustento de las cooperativas de trabajo. Entre ellas identificamos:

Apoyo económico: se refiere a la transferencia de ingresos en concepto de adelanto de excedentes e insumos.¹⁸ El 70% se destina al ingreso de los cooperativistas (se calcula como módulos productivos de 40 horas semanales) y el 30% restante, a gastos administrativos, herramientas e insumos para la ejecución de las obras. Además, se proveen los elementos de seguridad necesarios (cascos, calzado y ropa de trabajo). El monto transferido es de \$1.200 para los cooperativistas y de \$2.400 para los capataces de obra. A partir del 2012 se suma un adicional por presentismo de \$350 y otro por productividad de \$450 (según el informe que realizan los encargados de supervisar las obras).¹⁹

Como complemento, la cooperativa contrata un seguro de vida personal y ante terceros. Así como también, se inscribe a los cooperativistas como efectores sociales, lo que les permite contar con una obra social y aportes jubilatorios a través del monotributo social, (manteniendo la AUH).

Apoyo técnico-educativo: el programa incorpora cinco horas semanales destinadas a jornadas de capacitación, específicas e integrales, llamado el "5^{to} día". Las primeras, hacen referencia a la asistencia técnica para el desarrollo de las tareas asignadas, tales como cursos de

¹⁷ La cantidad de cooperativistas comienza siendo 60 para luego reducirse a 30 como mínimo. Sin embargo en la práctica el número de integrantes depende de la línea de acción y la situación particular de la cooperativa, en general las cuadrillas de trabajo se organizan con 15 miembros.

¹⁸ Existe cierta aleatoriedad en los términos que se utiliza a la hora de identificar el ingreso de los cooperativistas del programa, en términos estrictos es un adelanto de excedentes, pero puede encontrarse como ingresos, sueldos o haberes.

¹⁹ Cabe destacar que incorpora la modalidad de cobro a través de tarjeta bancaria, vía una cuenta corriente personal en el Banco de la Nación Argentina, tramitada por el MDS.

capacitación en oficios y nociones básicas de seguridad del trabajo. Estos son dictados por la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA) a través de un convenio con el MTEySS.²⁰ Las integrales están a cargo de los diferentes ministerios y abarcan diferentes actividades tales como charlas, obras de teatro y visitas culturales. Todas ellas enfocadas según las necesidades y problemáticas específicas de cada territorio.²¹

Además, en el 2010 se lanza, en conjunto con el Ministerio de Educación (ME), la línea "Argentina Trabaja, Enseña y Aprende" que tiene como objetivo la terminalidad educativa a través del Plan FINES.²²

Por último, desde el MDS se impulsa la diplomatura en Operador Socioeducativo en Economía Social y Solidaria. "La Diplo" brinda una formación técnico-universitaria a los operadores sociales de las cooperativas. Esta iniciativa se lleva adelante desde 2010 vía convenio con universidades nacionales (Universidad de Quilmes, Moreno, San Martín, Avellaneda, entre otras).²³

Fortalecimiento institucional: contempla la asistencia técnica a cargo del INAES para el cumplimiento de la reglamentación que hace a las cooperativas de trabajo, tales como estatutos de creación, elección de autoridades, asambleas, presentación tributaria, etc. Así como también la capacitación en cuanto a los principios cooperativos y demás especificidades de esta forma de organización del trabajo.²⁴

Las cooperativas realizan trabajos de mediana y baja complejidad, intensivos en mano de obra, a través de los cuales se busca un fuerte impacto en el territorio. Se trata de obras que procuran la "puesta en valor" de los espacios comunes y la mejora de la calidad de vida en el barrio. Éstas incluyen: saneamiento, infraestructura urbana, mejoramiento de espacios verdes, mejoramiento habitacional, infraestructura comunitaria y recientemente, la creación de polos productivos (áreas de trabajo colectivo con talleres de herrería, carpintería, bloquera, entre otros).²⁵

El "Argentina Trabaja" es una herramienta del gobierno nacional bajo la órbita del MDS. Como tal, se establecen convenios marco con los entes ejecutores que, según la normativa que le da origen, pueden ser provincias, municipios, cooperativas (Ley 20.337) y asociaciones mutuales (Ley 20.321).²⁶ El ente ejecutor propone la obra a realizar, conforme los módulos

²⁰ En el 2013 se formó a 170.804 cooperativistas, según datos obtenidos de La Memoria Detallada del Estado de la Nación 2013. Jefatura de Gabinete de la Nación.

²¹ Según el informe "Ejecución del Programa: Principales resultados al primer semestre 2011" del MDS el 83% de los beneficiarios en el 2011 recibe esta capacitación. Además, según datos obtenidos de la Jefatura de Gabinete de la Nación, en el 2013 se realizaron 530 visitas a Tecnópolis, 220 talleres de formación en perspectiva de género, de los que participaron 28.000 cooperativistas.

²² El Plan FINES tiene el objetivo de garantizar la finalización de la escolaridad primaria y/o secundaria a jóvenes y adultos que no hayan iniciado o completado sus estudios en término. Brinda acompañamiento de profesores-tutores y planes de estudio adecuados a sus necesidades laborales y sociales. El ME firma convenio con el MDS para la implementarlo en el marco del "Argentina Trabaja". <http://www.mapaeducativo.edu.ar/atrabaja/>

²³ En 2013, 1800 cooperativistas se diplomaron y 130 realizaron la tecnicatura en operador socioeducativo en Economía Social. Datos obtenidos de La Memoria Detallada del Estado de la Nación 2013. Jefatura de Gabinete de la Nación.

²⁴ En este aspecto, como en tantos otros, las cooperativas del interior del país tienen menor acceso a la información y capacitación, lo que puede postergar su autonomía.

²⁵ Según datos obtenidos de la Memoria Detallada del Estado de la Nación, en el 2013 se crearon 13 polos productivos de los que participaron 2580 cooperativistas.

²⁶ Y agrupamientos de éstas, tal es el caso estudiado de la Federación de Cooperativas de Florencio Varela. En 2010 se incorpora también a Universidades Nacionales (tal es el caso de la Universidad Nacional General Sarmiento).

constructivo-productivos elaborados y aprobados por MDS, una vez terminada la obra se pasa a otra.²⁷

A partir de los convenios firmados se descentraliza la gestión a los gobiernos subnacionales (particularmente a los municipios). En este sentido, los entes ejecutores cuentan con autonomía (siempre dentro de los límites y lineamientos generales establecidos por el MDS) en la convocatoria de los beneficiarios, la definición de las obras a realizar y su adjudicación a cada cooperativa. Esto permitió cierta discrecionalidad en la selección, que podría corresponderse con un criterio político-arbitrario (FERNÁNDEZ 2012).

Es un programa dinámico en términos de su gestión e implementación. Desde su lanzamiento ha sufrido modificaciones y adaptaciones según las experiencias en el territorio y la coyuntura particular. Entre ellas, destacamos el aumento del ingreso, el control de asistencia,²⁸ las transferencias para insumos en etapas y según controles de obra, el aumento de la complejidad de las obras y el tiempo previsto para cada una, la incorporación de figuras complementarias al grupo tales como el orientador social y el promotor de salud.

La evaluación y el monitoreo del programa está a cargo del SIEMPRO (Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales), la SIGEN (Sindicatura General de la Nación), la AGN (Auditoría General de la Nación) y universidades nacionales designadas por el MDS. Cabe destacar que a tal efecto los entes ejecutores deben enviar informes mensuales del avance de las obras y la asistencia de los cooperativistas, obteniendo la certificación de la obra (parcial y al finalizar cada módulo).²⁹

Evaluación Presupuestaria

La resolución 3182/09 del MDS establece que los recursos operativos del programa provendrán de las partidas presupuestarias correspondientes al Presupuesto del MDS y los que el Poder Ejecutivo Nacional determine.

En ese sentido identificamos el programa 38: Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" en el presupuesto correspondiente a la Jurisdicción 85 (MDS), para los períodos 2009-2013. Agregamos los datos del programa 24: Promoción del Empleo Social, Economía Social y Desarrollo Local "Manos a la Obra", para el mismo período. El gasto presupuestado para cada uno puede verse en el Cuadro N° 1. Tal como se puede observar, en el 2010 el presupuesto para el fomento de la ES tiene un aumento del 980% respecto el año anterior. La variación interanual se mantiene alta para los dos períodos siguientes, 250% para el 2011 y 130% en el 2012. Mientras que el último año éste cayó alrededor de un 8%.

Cuadro N° 1. Presupuesto de los programas 38 y 24 del MDS

(en millones de pesos)

	2009	2010	2011	2012	2013
--	------	------	------	------	------

²⁷ En la formulación del programa se hace hincapié en que "de ningún modo estas tareas deben suplir las que realizan de modo permanente los trabajadores municipales o los servicios que en general se tercerizan".

²⁸ "Liquidación cero": se lleva un registro de concurrencia, en caso de inasistencia repetida se descuenta el correspondiente por presentismo o incluso se le da la baja. El cooperativista no cobra el beneficio hasta regularizar su situación.

²⁹ No tuvimos acceso a los informes previamente citados, en caso de que existan estos no son publicados en las páginas oficiales, salvo el informe del MDS del 2011.

Programa 38	0	1500	3787,5	5020,9	4661,5
Programa 24	153	325,1	575	335,6	335,4

Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto del MDS.

Es interesante, sin embargo, observar la evolución del gasto ejecutado en este rubro. Para ello analizamos los informes de Seguimiento Físico-Financiero del Presupuesto de la Administración Nacional (acumulado del 4^{to} trimestre).

El cuadro N° 2 muestra la evolución de la Función de Promoción y Asistencia Social desde el 2009 al 2013. Esta incluye distintos programas correspondientes al MDS y otros en menor medida; entre ellos el Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja". Vemos que el rubro "Planes de Ingreso y Economía Social" aumenta un 12% el 2010, cae un 10% el 2011, para luego aumentar un 17% y un 8% respectivamente. Lo que arroja un aumento del 30% acumulado para el período 2009-2013. En el Gráfico N° 1 vemos la estructura del Gasto en la Promoción y Asistencia Social. Se puede observar que el porcentaje gastado en el rubro "Planes de Ingreso y Economía Social" se mantiene relativamente estable alrededor del 48% durante el período analizado.

Cuadro N° 2. Promoción y Asistencia Social

(Devengado al 4to trimestre, en millones de pesos)

	2009	2010	2011	2012	2013
PLANES DE INGRESO Y ECONOMÍA SOCIAL	4149,3	4650,8	4245,5	4993	5428,6
Seguridad Alimentaria	1334	1862,5	1998,6	2012,1	1919,5
Obras de Infraestructura Social	997,3	1095,8	810,9	810,9	1105,9
OTROS ⁽¹⁾	1013,5	1772,6	2564,1	2993	4099,9
TOTAL	7494,1	9381,7	9619,1	10809	12553,9

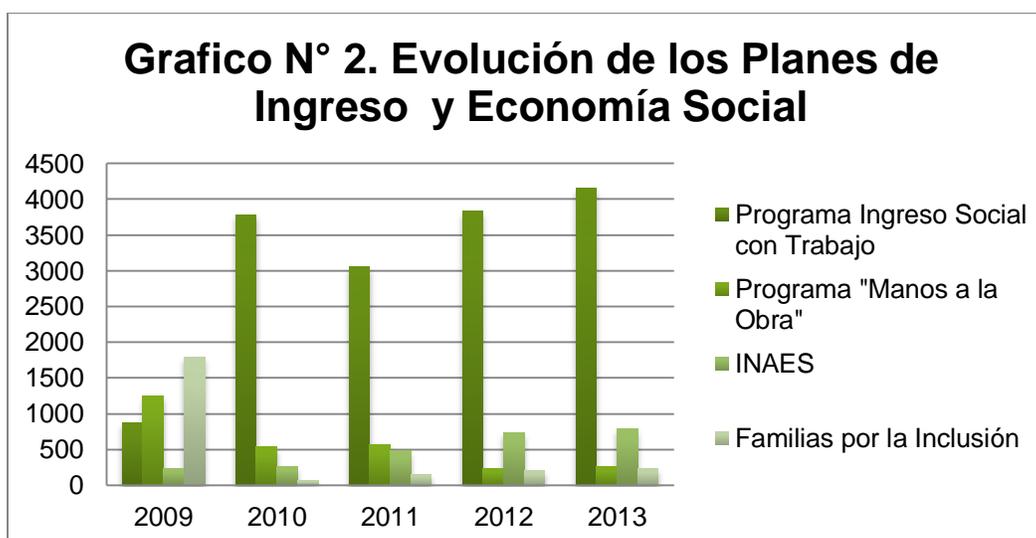
(1) Incluye Protección Social, Programas de la Secretaria de niñez, Adolescencia y Familia; y Actividades Centrales y Comunes del MDS.

Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales

Si desagregamos el gasto en Planes de Ingreso y Economía Social vemos que a partir del 2010 el gasto en el Programa Ingreso Social con Trabajo pasa a representar el 80% del total en este rubro. Manteniendo esta proporción durante el período, tal como se puede observar en el Gráfico N° 2. Como contraparte, el gasto en otros programas de este mismo rubro disminuye considerablemente, tal es el caso del plan "Manos a la Obra" y el Plan Familias por la Inclusión, que desde el 2009 al 2013 caen alrededor de un 80%. En este sentido, el MDS plantea una reestructuración del gasto a partir del Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" y la AUH (del mismo año). Cabe agregar que la participación relativa del INAES en el total del rubro aumenta un 9% durante el período.



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales

Estudios de Caso: MORON, MORENO Y FLORENCIO VARELA

Experiencia MORON

Las 43 cooperativas creadas en el 2010 por el programa "Argentina Trabaja" se localizan en Morón Sur, Castelar Sur y Palomar. Además en el 2013 se comienza a gestionar la línea "Ellas Hacen", que ya cuenta con 26 cooperativas exclusivamente de mujeres (alrededor de 800 cooperativistas).³⁰

El Municipio de Morón lleva adelante este programa desde la Secretaría de Promoción del Empleo y la Economía Social, en conjunto con muchas otras iniciativas locales y nacionales. Tal como nos cuentan Karina y Diego, encargados del área, el programa "Argentina Trabaja" se implementa desde el 2010 no de modo aislado, sino en el marco de una gestión municipal que hace hincapié en la inclusión socio-laboral de la población.³¹ Y en términos de nuestra investigación, refleja una conceptualización de la Economía Social cercana a la visión heterodoxa latinoamericana, es decir pensando en "otra economía".³²

Estas cooperativas involucran el trabajo de 1200 cooperativistas aproximadamente, de este total casi el 70% son mujeres (jefas de hogar con hijos a cargo). Cada cooperativa tiene designado un capataz, un operador social y en algunos casos una promotora de salud.³³ Además, cada 4 cooperativas se designa un arquitecto que genera los planes de obra a ejecutar.³⁴

Las tareas que realizan se enmarcan en los módulos que propone el MDS, limpieza de espacios públicos, la puesta en valor de lugares comunes (escuelas, clubes, etc.) y la creación de un "Polo Productivo". Este último caso es interesante ya que genera un encadenamiento productivo entre las cooperativas. Comienza con el taller de herrería que confecciona los moldes para la fabricación de bloques de construcción, adoquines y bancos para espacios públicos; que luego son utilizados por otras cooperativas para la puesta en valor de áreas comunes. Otra particularidad es que luego de cierto período se rotan de actividades, siempre con el objetivo de que todas asimilen el aprendizaje.

Es reconfortante ver como el ingenio y creatividad de los involucrados (desde el municipio y las mismas cooperativas) genera nuevas actividades por fuera de los módulos planteados. Por

³⁰ Las cooperativas de la línea "Ellas Hacen" se encuentran en una instancia inicial con fuerte énfasis en la capacitación de las participantes (503 mujeres participan del plan FINES, 55 del curso de "promotora de salud" y alrededor de 200, que tienen la particularidad de contar con secundario completo, se capacitan como "Responsable Socio Educativo (RSE), figura que luego asistiría a otras cooperativas.

³¹ Para ampliar véase la plataforma digital: <http://www.moron.gov.ar/empleo/>

³² Un folleto del municipio dice: "La economía social es otra economía, basada en el trabajo autogestivo de trabajadores/as como forma alternativa de organización de la producción y de relación entre personas que comparten asociativamente el trabajo. Sostiene una concepción del desarrollo económico donde lo central es el ser humano y su calidad de vida, no el lucro."

³³ Nos cuentan lo importante que ha sido el trabajo del "orientador social". Éste fue un agente designado por el municipio para acompañar el trabajo de creación y consolidación de las cooperativas. Luego, la misma dinámica del programa permitió que los integrantes de la cooperativa elijan un representante para que se capacite como operador en el marco de "La Diplo". Tal como remarcan, la consolidación del grupo no hubiese sido sencilla (o incluso viable) sin esta figura.

³⁴ El equipo de arquitectos se reúne periódicamente para delinear los ejes de acción y posibles tareas a ejecutar. Muchas veces trabajan en conjunto con el Consejo Escolar, ente que les informa de las necesidades edilicias más urgentes.

ejemplo, están trabajando en el armado de una máquina para confeccionar bolsas de residuos, ya que se utilizan muchísimas para la limpieza de los espacios públicos. Esta actividad permite además una tarea liviana para personas mayores o con dificultades motrices. Tal como comenta Osvaldo, coordinador del programa, "no es mucha la plata que te baja el programa, dividida en todas, no te da mucho resto, hay que rebuscarse".³⁵

En cuanto a la dinámica de trabajo, los cooperativistas trabajan 4 horas diarias (desde las 8hs a las 12hs) todos los días. Sin embargo se tiene en cuenta a las madres que retiran a sus hijos del colegio, a los compañeros que estén cursando el plan FINES (2 veces por semana en horario laboral) u otras capacitaciones. En este sentido, la importancia que se le da al estudio es igual o mayor que la exigencia de la contraprestación. Además, se estableció el "5^{to} día", un día de la semana se reúnen los compañeros con un temario (no formal) para charlar las dificultades y desafíos de la cooperativa. Este espacio es altamente beneficioso para la consolidación del grupo. Allí se proponen actividades, se define representantes para las capacitaciones disponibles, etc.³⁶

El ingreso de los cooperativistas es de \$1200 (de base) más \$800 (por presentismo y productividad). Éstos últimos se descuentan en caso de ausencia sin justificación (incluso si es reiterada se le deduce parte del monto base). Según nos comenta Osvaldo, el operador es la figura esencial para identificar los problemas particulares que puedan hacer que un compañero se ausente y de ese modo se tiene consideración según el caso particular. Este monto es complementado por la AUH (en los casos que corresponde), la contención de la obra social y los aportes jubilatorios del monotributo social.

De todas maneras, es una remuneración escasa para muchos de los participantes que en caso de conseguir "algo mejor pago" abandonan el programa. Eso sucedió con muchos de los hombres que iniciaron en el 2010 (en un principio la proporción entre hombres y mujeres era de 50-50).³⁷ Otra salida a esta dificultad, es la asociación en pequeños grupos que trabajan por la tarde. En la mayoría de los casos reciben el apoyo del municipio desde otras líneas de acción dentro de la ES. Algunos participan en el Centro Textil donde aprenden todo el proceso productivo de los textiles (moldería, diseño, corte, confección y armado). En otros casos reciben un microcrédito (a una tasa del 6% anual), pero como remarca Karina "la máquina no resuelve, se sigue acompañando todo el tiempo a ese emprendedor".

Experiencia MORENO

En Moreno, están trabajando 128 cooperativas creadas en el 2010. Cada cooperativa tiene alrededor de 30 participantes, llegando a un total aproximado de 3000 cooperativistas del programa.³⁸ Estas trabajan en tareas similares a sus pares de Morón.³⁹ En la entrevista Olga, coordinadora local, destaca "lo completo que es el programa, es decir, la posibilidad del

³⁵ El MDS transfiere el dinero por 6 meses, para la parte operativa y de insumos, según comenta Osvaldo, este último es muy escaso, alrededor de \$4000 pesos por mes por cooperativa; estos fondos no se modificaron en estos 4 años.

³⁶ En este ámbito se trató, por ejemplo, la posibilidad de ayudar a una compañera que se le quemó la casa. La flexibilidad y buena disposición del municipio y de los cooperativistas permitió que se reconstruya la vivienda dañada; otro caso fue la intervención de una cooperativa en la casa de una asociada que tenía problemas de violencia familiar, por lo que los compañeros le colocaron las rejas hechas en el taller de herrería.

³⁷ Osvaldo nos cuenta que por estas deserciones muchas cooperativas quedaron con pocos integrantes, en el 2014 el MDS permitió el ingreso de 100 participantes para completar los 30 asociados por cooperativa.

³⁸ A este total hay que sumarle las cooperativas de la línea "Ellas Haces", que están, al igual que en Morón, en proceso de consolidación y capacitación.

³⁹ Saneamiento y limpieza de espacios verdes, refacción y puesta en valor de espacios públicos, etc.

trabajo como servicio a la comunidad, una articulación entre lo nacional y lo municipal; y todo lo que es formación y terminalidad educativa, tan interesante para el desarrollo personal y comunitario”. Y agrega que desde el municipio “lo que quisimos es agregarle dos cuestiones: por un lado recuperar, con algún facilitador municipal, habilidades y saberes que trae cada uno. Y además, que cada grupo pueda vivir la lógica cooperativa (que defina el nombre, los roles de cada uno, que lleve los libros, etc.), que se aprenda a vivir una forma organizativa diferente”.

Además, Olga nos presenta a Betiana y Teresita. Ellas representan a dos cooperativas bajo la coordinación de Juan Luque, “el territorial”.⁴⁰ Éstas, si bien son dos cooperativas separadas trabajan en conjunto en la puesta en valor de espacios públicos, incorporando la restauración y el muralismo. Creadas en el 2010 sin ningún conocimiento artístico confiaron en su mentor y se embarcaron en una experiencia que aseguran “les cambio la vida”. Militantes en su mayoría, “bancan” al modelo nacional y al programa “Argentina Trabaja”.⁴¹

Luego de casi 4 años del programa, aseguran que han crecido como personas y como grupo.⁴² Cuentan que la mayoría son mujeres (de entre 40 y 55 años) que cuando empezaron tenían la cabeza gacha, se sentían inútiles y sin fuerza. Hoy recuperaron la autoestima y pueden ayudar a sus familias, como dijo Teresita “yo tengo el orgullo de estar ayudando a pagar el viaje de estudio a mi hija”.

Bajo la dirección e incentivo de Juan Luque se capacitaron en muralismo y poco a poco se integraron a la comunidad.⁴³ Son referentes en sus barrios: “nos llaman de la salita o de la parroquia del barrio, del colegio de nuestros hijos”. Cuando toman un trabajo se ocupan de la refacción de las paredes, de los techos, las aberturas y la pintura de murales para embellecer el lugar.

Saben “de todo” desde plomería, levantar una pared, hacer y leer planos, hasta de historia del arte.⁴⁴ Y aseguran: “estamos preparadas para hacer todos los arreglos de la casa o si contratas a alguien ya no te pueden hacer o cobrar cualquier cosa”. Además cuentan que la capacitación es continua, por ejemplo en formación política, gestión cooperativa, entre otros temas.⁴⁵

Teresita y Betiana cuentan que en las capacitaciones y otras actividades tienen la oportunidad de relacionarse con cooperativas del programa, generando contactos y redes muy útiles para su crecimiento como grupo. Incluso, como orientadora, Teresita participó en jornadas para fortalecer la creación de las cooperativas de la línea “Ellas Hacen” en la sección 5^{ta} de Moreno. Además, por su cercanía con el municipio otras cooperativas del programa recurren a ellas como nexo para encarar sus demandas.

⁴⁰ El territorial es una figura del municipio que se encarga de coordinar las obras a realizar. Y en este caso, Juan Luque es un artista que desde un comienzo incentivó al grupo para que desarrollen sus capacidades artísticas.

⁴¹ En el caso de las entrevistadas participaban previamente en política y lo siguen haciendo. Betiana remarca que si bien no es obligatorio participar “yo les digo a mis compañeros que los derechos conquistados hay que defenderlos todos los días en todo lo que uno hace, ayudando en el barrio, estando en contacto con la comunidad, etc.”.

⁴² Tienen una cuenta de Facebook del grupo y organizan muchas actividades y salidas grupales. Dicen ser “una gran familia: festejamos los cumpleaños, los nacimientos y también nos ayudamos si alguna tiene un problema”.

⁴³ Les entusiasma participar de actividades que involucren a la comunidad, como jornadas solidarias o en el día de la mujer se hizo un mural colectivo (con todas las mujeres que pasaban).

⁴⁴ Las chicas remarcan el hecho de que los cursos son certificados y la carga horaria es la correspondiente, por ejemplo el de auxiliar de plomería de Aguas Sanitarias, el curso en construcción de la UOCRA que son 360 horas, etc.

⁴⁵ Al igual que en Morón, se está capacitando a las promotoras de salud (curso de un año de duración).

Coinciden en que no todas las cooperativas del programa funcionan "tan bien" y aseguran que el apoyo del municipio y de nación (MDS e INAES) ha sido clave para su fortalecimiento.⁴⁶ Éste se materializa en la constante capacitación del grupo, el soporte técnico (por ejemplo para la confección de los libros, balances, etc.) y el resguardo de las iniciativas y necesidades del grupo.⁴⁷ Justamente, están planeando actividades que les permitan independizarse como cooperativa y en algún futuro, lograr la auto-sustentabilidad.⁴⁸

En la encuesta que les presentamos muestran conocimiento de los principios cooperativos y concuerdan en que de poder elegir su próximo empleo este sería en una cooperativa, por la libertad y el apoyo que significa trabajar entre iguales, construyendo valor constantemente.

Experiencia FLORENCIO VARELA

El partido de Florencio Varela pertenece al segundo cordón del conurbado bonaerense hacia el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Tiene cerca de 450 mil habitantes y casi el 30% de los hogares presenta necesidades básicas insatisfechas.⁴⁹ La Federación de Cooperativas de Trabajo Unidas de Florencio Varela (FECOOTRAUN-FV) nos recibió con los brazos abiertos. Ésta forma parte de la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT),⁵⁰ que desde el 2011 actúa como ente ejecutor del programa "Argentina Trabaja", pero su tarea y compromiso viene desde el 2003.⁵¹

Armando, referente nacional de la CNCT, nos cuenta que comienza a trabajar con la federación a partir del programa Emergencia Habitacional. "Los comienzos fueron muy duros porque no teníamos la tarjeta, cobrábamos por certificación de obra".⁵² Después de 10 años asegura que esa experiencia los hizo organizarse cada vez mejor y hoy "no podría volver a trabajar en relación de dependencia". La identificación con su grupo de compañeros es profunda y el ideario cooperativo deja verse cuando nos explica que "uno ingresa con una familia, pero tu círculo de responsabilidades se agranda; después tenes 16 familias". Y agrega "hoy puede que cumpla tareas acá, pero mañana vuelvo a agarrar una pala y a trabajar con mis compañeros".⁵³

Desde el 2011 la CNCT co-gestiona diversos programas en el marco del Programa de Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja". El predio de Florencio Varela funciona como centro

⁴⁶ Nos cuentan del caso de San Miguel, donde el municipio identifica a las cooperativas del programa como kirchneristas y no les dan espacio para trabajar, por lo que el MDS los va a buscar en un colectivo y los lleva a otros lugares (por ejemplo la Ex ESMA). En otros casos los entes ejecutores no respetan los horarios de trabajo, las pagas o no le dan los elementos de seguridad, manipulando a los cooperativistas por cuestiones políticas.

⁴⁷ Estas cooperativas son autónomas en el manejo interno, presentan sus libros y balances, tienen asambleas ordinarias y extraordinarias, además de las reuniones informales donde se resuelven las rigideces del grupo.

⁴⁸ El municipio nuevamente está acompañando esta iniciativa y una vez definida la actividad (serigrafía o ploteado) se verá el camino o programa indicado para el financiamiento.

⁴⁹ Véase informe en: <http://www.iadsargentina.org/pdf/Informe%20Final%20FLORENCIO%20VARELA.pdf>

⁵⁰ La confederación es un agrupamiento de 3^{er} nivel, es decir, es la alianza de federaciones de cooperativas.

⁵¹ La CNCT es un logro de esta década, fruto de la construcción política y social. La mayoría de estas cooperativas inician como empresas recuperadas o ligadas a programas nacionales. En un principio focalizados en la construcción y poco a poco fueron adquiriendo autonomía y diversificando sus tareas. Es muy emocionante ver el orgullo de los compañeros cuando dicen "hoy ya no somos los negritos del plan, somos una confederación nacional".

⁵² En esta modalidad se cobra según el trabajo realizado. La dificultad está en que la cooperativa debe lograr una productividad constante; en caso de mal tiempo por ejemplo, no se avanza lo suficiente y llegaron a cobrar \$50 mensuales cada uno.

⁵³ Armando forma parte de una cooperativa, pero cumple tareas como referente socio político de la CNCT y en conjunto con un técnico, recorre el norte del país visitando las cooperativas del programa "Argentina Trabaja" que ejecuta la confederación.

ejecutivo de tres líneas de este programa: "Capacitación con Obra", "Obradores Barriales" y "Ellas hacen". Verónica, coordinadora de los programas, nos comenta que hay ciertas diferencias entre unas y otras, siendo la primera la que mejor representa el carácter cooperativo mientras que las otras "están más politizadas". Y reconoce que "no es fácil enseñarle a la gente lo que es el cooperativismo".

La línea "Capacitación con Obra" involucra a 552 cooperativas en 16 provincias del país.⁵⁴ Como cuenta Verónica "la mayoría eran cooperativas que ya venían funcionando de otros programas, pero con muchas dificultades tributarias y administrativas". La CNCT tomó esas experiencias y las reorganizó en nuevas cooperativas de 16 integrantes aproximadamente, por lo que abarca el trabajo de 8800 asociados. Armando dice que el objetivo en el inicio fue tratar de "ayudarlas a que puedan salir adelante y al mismo tiempo reactivar la economía regional con los corralones y todos los comerciantes locales que, aunque no parezca, en los pueblitos eso es muchísimo".⁵⁵ Y agrega "muchos, con el tiempo, se van despegando del programa, algunos en relación de dependencia, otros como una cooperativa, pero no una dependiente del Estado, como verdaderas empresas sociales, y esa es la idea!".⁵⁶

Armando, como referente regional agrega que "las cooperativas de la provincia de Buenos Aires tienen más apoyo, acá desde Varela en una hora estas en el INAES! en el interior están más aisladas. En algunos lugares para hacer una fotocopia tenes que hacer 35km, tienen muy poco acceso a la información". Este fenómeno es producto de las dimensiones de nuestro territorio y las desigualdades regionales. "El programa llegó a lugares insólitos, pueblitos de 50 habitantes donde 20 son cooperativistas; incluso se está trabajando con dos comunidades de los pueblos originarios".⁵⁷

Por otro lado, la línea "Obradores Barriales" implica el trabajo de 129 cooperativas que prestan servicios en 19 puntos de la provincia de Buenos Aires. En este caso, el rol de la CNCT es el de coordinar la provisión de insumos para las tareas asignadas, asistir y controlar el curso de las obras y capacitar a las cooperativas en los diferentes oficios y en cuestiones administrativas.⁵⁸

Verónica explica que éstas "son movimientos sociales y políticos que se conformaron en cooperativas; cuando hay movilización tienen que ir todos, al otro día no va nadie a trabajar; nosotros nos manejamos totalmente diferente". Martín, encargado de esta área, dice "nosotros hacemos hincapié en el trabajo cooperativo, no en la parte política; eso ellos lo tiene re aceptado". También nos cuenta que algunas cooperativas, por conflictos políticos con el municipio, "quedan a la deriva, no les enseñaban nada, los usaban, por lo que el MDS los canalizan hacia la CNCT... La idea es que esto sea un paso, que aprendan un oficio y que después sigan creciendo desde lo personal y lo grupal".

⁵⁴ Véase el detalle en: <http://www.cnct.org.ar/secciones/capacitacion-con-obra>

⁵⁵ "La cooperativa decide con qué comerciantes quieren trabajar, quién va a ser su capacitador, quién va a colaborar con la parte contable, no te olvides que son auto-gestionadas. Por eso nosotros respetamos sus decisiones y controlamos que el trabajo se desarrolle bien" dice Armando.

⁵⁶ Una vez que regularizan su situación tributaria y legal, las cooperativas pueden facturar, por lo que muchas de ellas trabajan a la tarde de modo independiente. Nos contaron el caso de unos jóvenes que organizaron sus horarios para cumplir 8hs diarias y así tener 2 semanas libres al mes para trabajar en otras obras por certificación de obra.

⁵⁷ Comunidades QUOM y WICHI.

⁵⁸ Según los técnicos encargados del área "el ritmo al que trabajan supera los requerimientos, siempre están pidiendo material! incluso en el caso de La Plata uno de los corralones tiene designado un camión exclusivo para abastecer a los obradores del programa.

Por último, la línea "Ellas Hacen" es la más reciente incorporación y no están todavía matriculadas como cooperativas. Son grupos de mujeres (jefas de hogar y con situaciones de alta vulnerabilidad socio-económica) que se están capacitando a la vez que trabajando en construcción. La particularidad bajo la dirección de la CNCT es que construyen sus casas y las de sus compañeras. Hasta el momento llevan construidas 10 viviendas.

En el predio de FECOOTRAUN-FV hay en funcionamiento talleres de: carpintería en madera y aluminio, premoldeados de hormigón; un salón para eventos que lo utiliza una cooperativa de catering y una radio.⁵⁹ Además están construyendo un nuevo taller de costura industrial para la cooperativa Textil Varelese.

Esta última pertenece al programa "Argentina Trabaja" dentro de la línea "Capacitación con Obra". Está compuesta por 16 integrantes, en su mayoría mujeres que ingresaron al programa en otras tareas y a partir del año pasado se entusiasmaron con esta propuesta. Gustavo es el capacitador que las guía en todo el proceso productivo (desde la moldería hasta el acabado de las prendas).⁶⁰ Cabe destacar que la producción no es para la venta, es para otras cooperativas o para donaciones a la comunidad. Remarcan que es una forma de "devolver al Estado". Como en otros casos observados, la contraprestación es 4hs diarias pero pueden utilizar estas herramientas para trabajar en otros horarios. En ese sentido, nos cuentan que tienen previsto juntar dinero entre las socias para comprar los insumos y fabricar ropa deportiva para la venta. Reforzando nuevamente la idea de una salida del programa en el marco de la economía social.

Pudimos entrevistar a 6 de los 16 integrantes y coincidieron en que de poder elegir su próximo empleo, éste sería en una cooperativa. Justificaron su decisión en base al buen clima de trabajo, el aprendizaje grupal y al apoyo continuo de la federación.

En el ámbito de la federación "somos todos iguales". Raquel, cooperativista de la CNCT, nos dice "no están aislados porque son "Argentina Trabaja", estamos mechados".⁶¹ Esto sucede en las cooperativas que trabajan en el Parque Recreativo de Ezeiza. Este es un predio de 600has que fue recuperado con el esfuerzo conjunto del MDS y la CNCT y se convirtió en uno de sus insignias. Este "polo cooperativo", recientemente reinaugurado, es un hito del trabajo cooperativo con énfasis en la sustentabilidad ecológica y el esparcimiento familiar.⁶²

A partir de esta experiencia se creó la figura de "los verdes", para los cooperativistas que cuidan el predio (guardia parque). Lope al respecto dice "lo que nosotros profesamos es que las cooperativas de trabajo han tenido un piso pero jamás van a tener un techo. El autogestionado va a sufrir metamorfosis continuamente". Y Raquel agrega "la idea no es quedarse toda la vida con la tarjeta. Hoy el empujón te lo dio "Argentina Trabaja" pero seguí capacitándote, seguí adelante; pero ya tenes un oficio y una visión de futuro".

⁵⁹ Cada actividad la lleva adelante una cooperativa diferente y la radio puede escucharse en: <http://radiogba.com.ar/>

⁶⁰ Incluso están a punto de incorporar bordado y estampado, que actualmente lo tercerizan.

⁶¹ Es decir, las cooperativas están conformadas por personas que se acercan al cooperativismo de modo independiente, del programa "Argentina Trabaja" u otros.

⁶² Lope, cooperativista de la CNCT cuenta que "Ezeiza era una selva! Alicia lo que quiso es darle sustentabilidad y registrar el trabajo que hicieron las cooperativas, buscarle un espacio al mundo cooperativo". Desde el 2008 alrededor de 1000 cooperativistas trabajaron para "la puesta en valor de este estandarte de Perón". Se recuperaron 450has de bosques y parques, los árboles caídos se reutilizaron para pisos y muebles del centro de convenciones y tres albergues. La tarea se llevó adelante con una fuerte conciencia ambiental y de encadenamiento productivo. Se instaló un vivero para continuar recuperando los bosques, una maderera y una bloquera.

Reflexiones Finales

El programa "Argentina Trabaja" lleva 4 años de implementación en diferentes puntos de la Argentina. Es sumamente complejo homogeneizar las experiencias, ya que éstas son particulares de cada caso, por el grado de descentralización y el apoderamiento por parte de los entes ejecutores.

El éxito, entendido como el grado de aprendizaje colectivo, depende del modo en que se gestiona el programa. Éste puede pendular entre una utilización impura del cooperativismo como modo de flexibilización laboral y la construcción de conciencia social. Decimos esto luego de observar algunas experiencias muy positivas en cuanto a creatividad y construcción social; pero sin perder de vista que también existen abusos políticos de las necesidades de los involucrados. El programa es una herramienta magnífica que, en caso de implementarse de modo completo, puede aportar al crecimiento desde lo personal a lo grupal.⁶³

En este sentido CORAGGIO (2012 p.3) dice:

En todo caso, tenemos que acordar que no habrá soluciones universales ni perfectas, como suponen las propuestas del mercado total o de la planificación total. Jugará la historia particular, la cultura de cada sociedad, de cada región, será un proceso de aprendizaje.

En términos un tanto más específicos podríamos destacar algunas reflexiones en base al estudio realizado:

UNA FIGURA INDISPENSABLE. En los casos analizados se destaca la figura del operador social o referente territorial como indispensable para la consolidación y el crecimiento de la cooperativa. Esta función la cumple en un primer momento un externo a la cooperativa (referente político, empleado del municipio o del ente ejecutor) para luego, al menos en los casos analizados, transferirse la responsabilidad a un miembro de la cooperativa (que se capacita al respecto). La tarea de contención del grupo y manejo de las dificultades diarias se hace necesaria por la falta de experiencia en la toma de decisiones conjuntas y demás requerimientos propios del cooperativismo. Por ello, consideramos acertada la línea de capacitación en operador socio productivo introducida en el 2010. Podríamos agregar al respecto la necesidad de avanzar en ese sentido hacia todo el territorio nacional, evitando así las desigualdades entre las cooperativas del conurbano bonaerense y las del interior del país.

COMPONENTE FINANCIERO. El presupuesto para la promoción del cooperativismo se explica en casi un 80% por los fondos destinados al programa "Argentina Trabaja". Éste aumentó en estos 4 años un 30%. En parte podría explicarse por la incorporación territorial, ya que comienza focalizado en Buenos Aires para luego llegar a implementarse en 16 provincias del país. La parte que se transfiere para insumos y herramientas no se modificó en estos años, salvo para las líneas de los "módulos productivos" (instalación de centros textiles y polos productivos). Por otro lado, en 2013 se agrega la línea "Ellas Hacen" permitiendo la inscripción de miembros con una re-focalización, ahora con prioridad en mujeres jefas de hogar.

Respecto de los fondos destinados al ingreso de los cooperativistas, a pesar del aumento (por presentismo y productividad), según los entrevistados, en muchos casos es una variable que determina la salida del programa y que podría llegar a explicar la elección de un trabajo por cuenta propia o un empleo en relación de dependencia. Es decir, si bien valoran la

⁶³ Olga de Moreno.

construcción grupal, las redes sociales que se forman en el cooperativismo, etc., el ingreso es un incentivo determinante. Osvaldo, coordinador de Morón, nos comenta que aproximadamente la mitad de los hombres que iniciaron en el 2010 se insertaron en el mercado laboral. Lo presenta como un logro, lo que podría mostrar que el "anhelo asalariado" está presente tanto desde el ente ejecutor como la población meta.⁶⁴

Por otro lado, si se compara con el estudio de la Economía Popular de NARODOWSKI (2013) el ingreso del programa (\$2000) estaría dentro del rango "normal" de este nivel de la economía (explicado en términos de productividad).⁶⁵ Además también es importante agregar que la exigencia es 4hs diarias con prerrogativas por estudio o capacitación, abriendo la posibilidad, como en todos los casos visitados, de complementar el ingreso (dentro o por fuera del grupo).

EL APRENDIZAJE. La capacitación técnica e integral indefectiblemente deriva en un crecimiento a nivel personal. Vemos muy positivo el giro, desde el 2013, hacia actividades con encadenamiento productivo. Tal es el caso del polo productivo de Morón, con el taller de herrería y la fabricación de adoquines, bloques y bancos que otras cooperativas utilizan como insumo. Además, permite la consolidación de una estructura productiva que trasciende al programa "ya te queda algo armado".⁶⁶

Por otro lado, la rotación entre actividades y el conocimiento integral del proceso productivo (como caso de la cooperativa Textil Valerense) involucran un "aprender haciendo" que resulta beneficioso para la capacitación en oficios y el fortalecimiento de la autoestima de los involucrados; así como también permite incorporar experiencia y adaptabilidad al grupo.

REDES SOCIALES. El programa propicia, en algunos casos, espacios beneficiosos para la consolidación del grupo. Tal es el caso del "5^{to} día", las salidas grupales, las capacitaciones y otras actividades de recreación. Allí tienen la oportunidad de relacionarse con otras cooperativas, generando contactos y redes muy útiles para el crecimiento grupal. Sería propicio incentivar la conformación de redes o federaciones de las cooperativas del programa, de modo de incluir a las cooperativas del interior con experiencias similares.

LA VENTAJA COOPERATIVA. Entendemos que este programa logra, al menos parcialmente y siempre atendiendo a los casos observados, presentar un modo de organización del trabajo basado en la construcción colectiva. El grupo pasa a ser el actor principal, con las ventajas y dificultades que ello involucra. Luego de este aprendizaje es complicado pensarse como individuos aislados y tal como lo expresan: "es muy difícil volver a tener un patrón". Por otro lado, el programa brinda la posibilidad de poner en el mismo plano al capital, al trabajo y al talento, logrando un producto como resultado del esfuerzo de muchos. Justamente, el grupo hace a la fuerza, y ésta es la Ventaja Cooperativa.

"TRANSFORMAR TRANSFORMANDONOS". En algunos de los casos observados, los cooperativistas del "Argentina Trabaja" se animan a pensar actividades por fuera del programa para generar un ingreso extra como grupo. Esto implica una organización compleja y un esfuerzo de su parte, ya que si bien pueden utilizar las herramientas, los saberes y la experiencia del programa, deben regularizar su situación tributaria y comprar los insumos

⁶⁴ Entendido como la preferencia del trabajo en relación de dependencia por sobre las otras formas de empleo.

⁶⁵ En la investigación de campo que presenta NARODOWSKI el 82% de los encuestados "ganaba menos de \$4000 al mes y casi la mitad menos de \$2000".

⁶⁶ Verónica de Florencio Varela.

para luego poder vender sus productos.⁶⁷ Este nivel de organización grupal necesariamente se da años después de haber sido creadas. En los casos observados, tanto en Moreno como Florencio Varela, las cooperativas llevan al menos 3 años de trabajo previo. Además, para que este paso se concrete es necesario el apoyo continuo del Estado, desde lo técnico, administrativo y financiero. Pero como planteamos previamente, la salida del programa en el marco de la ES refuerza la utópica teoría de que el Estado podría incentivar la autogestión, aunque sea éste un proceso muy lento.

CORAGGIO (2012 p.4) dice respecto la construcción de la economía social:

¿Cuánto tiempo lleva construir una sociedad justa y una economía solidaria? Podríamos conjeturar, que no es materia de dos años, sino de veinte o treinta, el mismo tiempo que llevó transformar nuestros países industrializándolos. Pero esto no es una verdadera predicción... En todo caso, ¿se pueden hacer esas predicciones, del mismo todo como se predice dónde va a estar la luna esta noche a las 10PM?

⁶⁷ Vender al sector privado es un desafío para las cooperativas creadas en el marco de la R. 3026/06 del INAES ya que están exentas del pago de IVA. Darse de alta en la AFIP y tributar el 10,5% como el resto del sector cooperativo, puede llegar a ser un trámite tedioso (le solicitan la presentación de declaraciones juradas previas). Existe [un proyecto de ley](#) para que estas actividades sean exentas del gravamen, actualmente en discusión en la Cámara de Diputados de la Nación.

BIBLIOGRAFÍA

ACI "Declaración sobre Identidad y Principios Cooperativos". Alianza Cooperativa Internacional, Manchester, 1995.

BERTOLINI, "Cooperativas sin cooperativismo" CIESO.

CORAGGIO, J. *"Economía Social, Acción Pública y política: hay vida después del neoliberalismo"*. 2^{da} ed. Buenos Aires: CICCUS, 2008.

CORAGGIO, J. "La construcción de Otra Economía como acción política". Instituto del Conurbano. Universidad Nacional General Sarmiento, 2012.

CORAGGIO, J. *"Economía social: conceptos y prácticas"*. La universidad interviene en los debates nacionales, N° 6: Universidad Nacional General Sarmiento, 2013.

DANANI, Claudia. *"El alfiler en la silla: Sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social"*, 2004.

FERNÁNDEZ, J.P., *"La implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" en ámbitos Subnacionales"* CIPEC, 2012.

GUIMENEZ S. Y HOPP M. *"Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja: Una mirada reflexiva desde el corazón de su implementación"*. Instituto de Investigación Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA).

HOPP, M. V. *"La sostenibilidad de los emprendimientos asociativos y autogestionados: reflexiones para la construcción de la economía social en Argentina"*. ORG&DEMO, Marília v.12, 2012.

KLIKSBERG, B. *"Hacia una nueva visión de la política social en la Argentina"*. Conferencia en Universidad de Buenos Aires (UBA), 2004.

MUTUBERRIA LAZARINI, V. *"El debate en torno a la Economía Social: discusiones fundamentales desde la perspectiva de los países central y la perspectiva de los países de la periferia"*. Revista IDELCOOP, N° 183, 2008.

NARODOWSKI, P. *"Una Estrategia para sostener la actual alianza política y profundizar el cambio estructural"*. Realidad Económica 279, 2013.

NATALUCCI, A. Y PASCHKES ROINS, M. *"Avatares en la implementación de políticas sociales. Concepciones y prácticas de las organizaciones sociopolíticas que participan en el programa Argentina Trabaja"*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA, 2010.

SERRANO MANCILLA, A. y MUTUBERRÍA LAZARINI, V. *"Procesos económicos recientes en América latina"*. Revista Realidad Económica. N° 261, 2011.

Resoluciones y documentos oficiales

JEFATURA DE GABINETE DE LA NACIÓN. Memoria Detallada del Estado de la Nación 2013. Disponible en

MPFIPyS: Resoluciones: N° 299/03 y N° 1270/08.

MTEySS: Resoluciones: N°565/02, N° 203/04 y N° 45/06.

MDS: Resoluciones: N° 1375/04, N° 3182/2009, N° 2476/2010.

Documentos: "*Guía Informativa Sobre El Programa De Ingreso Social Con Trabajo*" (disponible en: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/planes/AT/default.asp>).

"*Políticas sociales en Acción. La Bisagra*". Disponible en:

<http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/biblioteca/3.pdf>)

INAES: Resoluciones: N° 2038/03 y N° 3026/06.

MECON: Presupuesto de la Administración Nacional, Ejecución Física y financiera, (2011, 4^{to} Trimestre) Disponible en:

http://www.mecon.gov.ar/onp/html/fisica_presupuesto/2011/4totrim11.pdf

ME: Convenio Plan FINES. <http://www.mapaeducativo.edu.ar/atrabaja/>