

Artículos seleccionados

Continuidades y rupturas

Un análisis comparativo de políticas públicas socio productivas en Argentina desde las interpretaciones de los actores¹

Pilar Alzina* y Analía Otero**

Fecha de recepción: 10 de marzo de 2014
Fecha de aceptación: 15 de abril de 2015
Correspondencia a: Pilar Alzina
Correo electrónico: pilaralzina@yahoo.com.ar

*. Magister en Comunicación y Cultura (UBA). Pendiente de defensa de tesis de doctorado. Docente e Investigadora del IIGG, y Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación.

** Dra. Ciencias Sociales (FLACSO). CONICET/Investigadora Principal, Programa de investigaciones sobre Juventud. FLACSO, sede académica Argentina.

Resumen:

El artículo se propone, analizar y reflexionar sobre las dificultades que surgen en la implementación de las políticas públicas y los desafíos que se presentan para mejorar sus fundamentos y aplicación. Se analizará, desde la perspectiva cualitativa, la normativa de dos políticas públicas: el Plan Manos a la Obra y el Programa Ingreso Social con Trabajo, dando cuenta de las advertencias que plantean algunos colegas, y retomando las experiencias y las interpretaciones que realizan los técnicos, referentes y militantes de dos movimientos sociales: la Organización Barrial Tupac Amaru (OBTA) y el Movimiento

1. "Dicha Investigación fue posible gracias al financiamiento de la beca Doctoral UBA-IIGG; al Proyecto PICT 2012 - 0822 "Los Movimientos Sociales como agentes de producción de significación. Procesos de enmarcado y lucha simbólica en los campos de la comunicación y la educación", con sede en la Universidad Nacional de Quilmes, dirigido por el Dr. Marcelo Gómez. Así como por el financiamiento del proyecto PICT 2012-1293 "Imaginario, sistemas urbanos, gestión, participación ciudades", con sede en la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, dirigido por el Dr. Ariel Gravano.

de Trabajadores Desocupados de Lanús (MTD)². Cabe aclarar, que en este artículo no se propone realizar una evaluación de dichas políticas, sino hacer un aporte en relación a las reflexiones y análisis que surgen de los testimonios de las organizaciones mencionadas, en diálogo con las investigaciones de otros colegas. En la conclusión, se reflexionará sobre las limitaciones y desafíos que se presentan en la implementación de estos programas, de acuerdo a las caracterizaciones realizadas por los testimonios de los entrevistados, con el objetivo de contribuir a detectar los desafíos que nos enfrentamos los técnicos del estado, referentes y analistas de las políticas públicas, para mejorarlas.

Palabras clave: Universidad pública, sectores populares, impactos.

Resumo

O trabalho tem como objetivo analisar e refletir sobre as dificuldades que surgem na implementação de duas políticas públicas e os desafios apresentados para melhorar seus fundamentos e aplicação. Mãos para Plano de Trabalho e Programa de Trabalho de Segurança de Renda, avisos percebendo colocou alguns colegas, e refletindo as experiências e interpretações feitas técnico: as regras de duas políticas públicas serão analisados a partir de uma perspectiva qualitativa, , duas referências e movimentos sociais militantes: a organização Tupac Amaru Bairro (obta) eo movimento de Trabalhadores Desempregados Lanús (MTD). Deve-se notar que não é proposto neste trabalho uma avaliação de tais políticas, mas para fazer uma contribuição em relação às reflexões e análises resultantes dos depoimentos das organizações mencionadas no diálogo com os colegas de pesquisa. Na conclusão, refletimos sobre as limitações e desafios que surgem na implementação desses programas, de acordo com as caracterizações feitas pelos testemunhos de militantes, entrevistas técnicas e relacionadas, a fim de ajudar a identificar os desafios que enfrentar estado técnico, as referências e os analistas de políticas públicas, para melhorar.

Palabras chave: Políticas públicas, movimentos sociais, cooperação.

Introducción

Históricamente, la mayor parte de los programas sociales y acciones públicas se presentaron como modos de atención a la pobreza, siendo este su eje central. En general, las propuestas de las políticas públicas han retomado los conceptos de vulnerabilidad socio-laboral.

Durante la década del noventa y comienzos del presente siglo, en Latinoamérica, y específicamente en Argentina, se expandió el desempleo, como consecuencia de la implementación del modelo neoliberal. En este contexto, se fueron construyendo políticas públicas con el objetivo de dar respuesta a los sectores de la población

más empobrecida y a las formas de protesta social.

Desde entonces los estudios académicos hicieron hincapié en las estrategias, alcances, acciones y efectos de las mismas. Se ha debatido sobre las orientaciones y cambios acontecidos en diferentes períodos políticos gubernamentales.

Destacamos dos de los ejes relevantes de consenso y discusión:

- a) Por un lado, las transformaciones iniciadas durante la década de los 90 que se expresaron en el progresivo desmantelamiento de un sistema de políticas públicas caracterizado

2. En el caso del MTD, el material analizado forma parte del proyecto Trayectorias y nuevos horizontes. Productividad y prácticas sociales en emergentes propuestas de auto-gestión (2011-2013). Como parte del trabajo de campo, durante el 2012, se realizaron 32 entrevistas a militantes y referentes del referido movimiento. Resta aclarar que esta investigación tiene como antecedente central el trabajo de tesis (Otero, 2006). En el caso del Movimiento Barrial Tupac Amaru, las entrevistas analizadas forman parte del análisis realizado para la elaboración de la tesis de Maestría, y de doctorado así como para el proyecto de investigación "Transformaciones de la relación entre acción colectiva contestataria, Estado y régimen político en Argentina 2002-2009 (UBACyt dirigido por Dr. Astor Massetti y coordinado por Dr. Marcelo Gómez

por un perfil “universalista”, y su pasaje hacia otro, donde primó la fragmentación y la dispersión de programas sociales con un peso enfático en la adopción de una estrategia focalizada (Andrenacci, 2002; Grassi, 2003).

- b) Por otro lado, un eje más reciente, tiene que ver con el perfil de las intervenciones realizadas a partir del 2003. En algunos estudios, se hace hincapié en las nuevas formas de generar propuestas de planes y programas menos asistencialistas, y alternativos a los antecesores, mientras que otros, advierten sobre la continuidad de las contrariedades en ambos períodos.

En esta perspectiva, las tensiones y los desafíos vigentes en materia de políticas públicas son parte de las cuestiones ineludibles en el terreno de los estudios académicos (Golbert, Roca, Lanari, 2012; Fernández, 2012; Lo Vuolo, 2010; Abramovich, y Pautassi: 2009).

Con la asunción del gobierno peronista de Néstor Kirchner (2003–2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2014) se inició un período de crecimiento económico, con una disminución en las cifras de desempleo. En este contexto, se implementaron nuevas estrategias que redefinieron el escenario político, y conllevaron a un reposicionamiento de los actores políticos y de los modos de gestionar la cuestión social. En estas gestiones se promovió una política de encuentro, diálogo e integración de los movimientos sociales en la gestión de las políticas públicas del estado, logrando incluir en sus fundamentos los planteamientos de los mismos (Masseti, 2009; Gómez, 2010).

Desde algunas perspectivas teóricas, el proceso de estatización, promovió la fragmentación de los movimientos sociales, la reducción en su capacidad de movilización y la pérdida de su imaginario piquetero (Svampa, 2008; Pereyra, 2008; Fornillo, 2008) y en consecuencia la división de aquellos movimientos alienados al Kirchnerismo a cambio de recompensas a sus bases y a sus cuadros (Petras y Veltmeyer, 2005; Borón, 2005), mientras desde otra perspectiva, a la cual se ad-

hiere en este trabajo, se interpretó el proceso de institucionalización de los movimientos sociales (Masseti 2009; Gómez 2010).

En el último período del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, las respuestas estatales al desempleo y a los movimientos sociales (MS) se han orientado a fomentar acciones socio-productivas, a través de propuestas expresadas como promotoras activas de empleo.

La variante se mostró primero con el lanzamiento del Plan Manos a la Obra (Resolución 1375/MDS/2004), luego con el Programa Ingreso Social con Trabajo, conocido como el Plan Argentina Trabaja (Decreto 1067/MDS/2009 y Resolución 3182/MDS/2009). Ambos fueron apoyados por los colectivos de trabajadores conformados en cooperativas.

“Argentina Trabaja y Manos a la Obra”

En el contexto de surgimiento de los movimientos sociales de fines de la década del noventa y principios del 2000, se comienzan a implementar nuevas políticas públicas, que se proponen transformar el desempleo a través de fomentar las experiencias de economía social. Entre estas, se puede desatacar el caso de Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, que incluye el Programa de Ingreso Social con Trabajo, cuya marca registrada es “Argentina Trabaja” (Anexo III Resolución 2476/MDS/2010). En éstos, el concepto de trabajo ha sido resignificado, las normativas que los crean, a diferencia de la concepción del trabajo hegemónica en el mercado laboral, hacen hincapié en la promoción del trabajo autogestionado de unidades productivas gestionadas por trabajadores.

En el primer caso, la Dirección Nacional de Economía Social Solidaria y el lanzamiento del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social, “Manos a la Obra” incorporó el concepto de economía social con el objetivo de fomentar emprendimientos laborales que propicien un desarrollo económico local con una perspectiva regional y nacional. En esta perspectiva promue-

ve el apoyo técnico y el financiamiento de bienes de uso, capital fijo y recursos humanos de modo tal de propiciar la inclusión social (Art.2 de la Resolución 1375/MDS/2004). El Plan está "destinado a personas, familias o grupos de personas desocupadas o subocupadas" "que conformen experiencias productivas y/o comunitarias" (Art.3 de la Resolución 1375/MDS/2004) (Alzina, 2012: 42-44).

Por su parte, el segundo programa, el "Argentina Trabaja", es la iniciativa más reciente del Gobierno Nacional, en marcha desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, en articulación con los ministerios de Trabajo, Educación con los municipios. Está destinado a grupos familiares sin ingresos formales de los sectores más vulnerables, que tampoco cuenten con prestaciones de pensiones o jubilaciones nacionales ni otros planes sociales, a excepción del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Sus objetivos expresos son la creación de puestos de trabajo, la capacitación y promoción de la organización cooperativa. El programa se propone la creación de cooperativas que realicen obras públicas locales para mejorar la calidad de vida en los barrios más vulnerables, donde los beneficiarios se incorporan al ámbito de trabajo bajo la figura de "efectores sociales", recibiendo un ingreso mensual por jornadas laborales de 4 horas y capacitación, teniendo acceso al Monotributo Social (Otero, 2012).

El Monotributo Social es un régimen tributario creado con el objeto de facilitar y promover la incorporación a la economía formal de aquellas personas en situación de vulnerabilidad social a partir del reconocimiento de sus actividades y de su inclusión como contribuyentes, trabajadoras y trabajadores autónomos. Con él están en condiciones de emitir facturas, ser proveedores del Estado por contratación directa, acceder a las prestaciones de las obras sociales del Sistema Nacional de Salud e ingresar al sistema previsional (jubilación).

Este programa identificó las regiones y provincias prioritarias a fin de distribuir de manera equitativa y eficaz la cantidad total de puestos de trabajo y de cooperativas entre las provincias. Para la distribución de los recursos, se tuvieron en cuenta los datos obtenidos de los hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI³) aportados por el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en noviembre de 2001.

A su vez, el programa tiene en cuenta la tasa de desocupación y de ocupación de la población de 18 a 64 años de los aglomerados de cada provincia correspondientes al 2do Trimestre de 2009, obtenida a partir del procesamiento de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), realizada por el INDEC.

Distribución Territorial

Para determinar la población de las provincias que reciben el programa, se retoma la información provista por "la Evaluación de Gestión de los Centros Integradores Comunitarios, del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y de Pensiones Asistenciales, implementados a través de gobiernos Provinciales realizada por el Ministerio de Desarrollo Social"⁴.

A partir del indicador de NBI de la población entre 18-64 años se ha priorizado a aquellas provincias con mayores indicadores de pobreza, resultando la población del Noroeste (24,5%), Noreste (23%), y Cuyo (12,9%) las primeras regiones beneficiarias por el programa. A su vez, a nivel provincial, se ha priorizado la población con mayor grado de desocupación de la población entre 18-64 años, para ello, se ha tenido en cuenta la desocupación del 4to trimestre 2009 de cada provincia en relación con el promedio del país. Una vez elaborado un índice de alto ries-

3. Se consideran hogares con NBI a aquellos que cumplen con al menos una de las siguientes condiciones: Viven en viviendas de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho), habitan en viviendas que no tienen ningún tipo de retrete, tienen algún niño en edad escolar (de 6 a 12 años) que no asiste a un establecimiento educativo, tienen 4 o más personas por miembro ocupado cuyo jefe no ha completado tercer grado de escolaridad primaria. A pesar de tratarse de un indicador obtenido a partir del Censo realizado en el año 2001 sintetiza información relativa a un amplio espectro de dimensiones vinculadas con las condiciones de vida de la población, que permite aproximarse a las condiciones de pobreza estructural. Distribuidor Nacional Ingreso Social con Trabajo. Ministerio de Desarrollo Social.

4. Fuente de datos de indicadores utilizados. Distribuidor Nacional Ingreso Social con Trabajo. Ministerio de Desarrollo Social, pág. 8.

go ocupacional de la población de cada una de las provincias, se realizó una ponderación de las prioridades en relación a la distribución de fuentes laborales creadas por el Programa⁵.

El programa Ingreso Social con Trabajo en el Gran Buenos Aires y alrededores, fue implementado siguiendo los mismos indicadores utilizados a nivel provincial. En un primer momento, se tuvo en cuenta la pobreza estructural y la desocupación, en un segundo momento se focalizó en los datos de pobreza crítica así como en las condiciones de extremo déficit de infraestructura barrial de la población que vive en villas y asentamientos. De esta manera, se construyeron coeficientes para distribuir los puestos de trabajo generados por las cooperativas.

El porcentaje de puestos de trabajo asignados a cada distrito fue calculado en relación a tres componentes. El primero, distribuye una cantidad mínima de puestos de trabajo por distrito. Es decir, el 10% de los puestos de trabajo se distribuyen de manera homogénea entre los 36 distritos, garantizando un umbral mínimo a todas las jurisdicciones. De esta forma, se lograrían 10 mil puestos de trabajo distribuidos homogéneamente en los 36 distritos, y un total de 278 cooperativas. El segundo componente, distribuye el 50% de la totalidad de los puestos en relación a la proporción de población de 18 a 64 años desocupada en hogares con NBI de cada distrito respecto del mismo valor para el total de los distritos. El tercer y último componente, distribuye el 40% de los puestos restantes de acuerdo a la incidencia de la población de 18-64 años en hogares con NBI dentro de cada uno de los distritos⁶.

Controversias

Si bien estas políticas públicas se proponen fomentar el autoempleo colectivo, los trabajadores desocupados que emprendieron estas experiencias, la mayoría de la veces relacionados con Mo-

vimientos sociales, sindicatos, ONGs, se encontraron con inconvenientes de espacio físico, en las instalaciones de gas, de luz, transporte de la mercadería, así como en la comercialización de sus productos. Esto incidió en que sus experiencias se encuadren más en economías de subsistencia (Alzina, 2012).

Desde el ámbito académico existen visiones encontradas, tanto sobre el diseño y los objetivos del programa, como sobre las implicancias de su puesta en marcha. El manejo discrecional en la distribución territorial, -tanto regional, provincial, como en los barrios-, y el fomento del histórico clientelismo son dos vectores observados, al menos como dudosos, y donde se asientan las críticas sobre su implementación (Abramovich y Pautassi, 2009, Giménez y Hopp, 2011; Fernández, 2012).

La interpelación más crítica respecto al programa es en relación a su misma orientación, Lo Vuolo plantea, que lejos de constituirse como una alternativa de política social, dicho programa continúa siendo “un modo estático de regulación de la cuestión social”, esta vez bajo la gestión del empleo forzado, que establece una relación asalariada entre los beneficiarios y el Estado, que es el que fija las reglas del contrato laboral. De modo que en la práctica, el Argentina Trabaja, como otros programas de igual tipo, cambiarían “la dominación que ejerce el poder del capital sobre el trabajo en el mercado, por una dominación ejercida por el poder político” (Lo Vuolo, 2010:19).

En los próximos apartados, siguiendo los objetivos propuestos para este artículo, retomaremos los relatos de trabajadores “cooperativistas” participantes de estas experiencias impulsadas en el marco de los MS mencionados. La idea es analizar, el posicionamiento de los militantes y referentes acerca del plan, normativa y aspectos de su implementación, así como sus opiniones como protagonistas de estas experiencias.

5. Distribuidor Nacional Ingreso Social con Trabajo. Ministerio de Desarrollo Social, pág. 22.

6. Información suministrada por el Distribuidor Nacional Ingreso Social con Trabajo. Ministerio de Desarrollo Social, pág. 22.

Características de los movimientos sociales analizados

La OBTA surgió en octubre de 1999 en la provincia de Jujuy como una rama territorial de la CTA y expresión de la crisis de la década de los noventa, las reformas neoliberales como la privatización de Altos Hornos Zapla⁷ (Rodríguez Blanco, 2002), la desregulación del mercado de azúcar, la reducción de cargos en la Administración Pública Nacional, el atraso en los pago de salarios, la corrupción de los partidos políticos y el descontento generalizado hicieron posibles las protestas en Jujuy protagonizadas por la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Corriente Combativa y Clasista (CCC⁸) contra el gobierno Menemista. La desocupación en la provincia de Jujuy en octubre de 1999 llegó al 16,1%, mientras en octubre de 2001 alcanzó el 19,5%⁹.

En este contexto, mediante su experiencia adquirida en su trayectoria política en el Partido Justicialista, Milagro Sala, acompañada de dirigentes estatales como Fernando Acosta, en 1999 organiza comedores barriales, más conocidos como copas de leche. Los hornos de barro de las copas de leche se convertirán en una herramienta fundamental de la organización para combatir el hambre y organizar a los sectores marginados. A partir de las copas de leche, muchos de los jóvenes y adultos expulsados de los ingenios azucareros de Ledesma y la Esperanza- principal fuente de empleo de Palpalá-, se acercaron a ATE en búsqueda de un bolsón de comida, de planes sociales y de contención. Cómo uno de los valores centrales de la organización es la reciprocidad, se comprometieron a construir una copa de leche para dar de comer a otros sectores de población marginados. A partir de este primer paso, que implica un gesto de compromiso y de solidaridad, las primeras personas que se acercaron a la

organización comenzaron a construir su lazo de pertenencia con ella. En el proceso de surgimiento de la OBTA, durante fines de la década del noventa y ocaso del gobierno del Presidente Carlos Menem (1989-1999), la organización y sus líderes, provenientes de una fracción del peronismo, se manifestó crítica frente a las reformas neoliberales implementadas. Junto a organizaciones como la Corriente Clasista y Combativa (CCC), liderada por Carlos Santillán fueron la vanguardia de las protestas protagonizadas en la década del noventa (Alzina, 2014).

En el 2000 la OBTA focalizó sus movilizaciones y protestas en el reclamo de bolsones de alimentos, los nominados Planes Trabajar, reemplazados en el 2002 por los planes de Jefas y Jefes de hogar. A partir de 2003, comenzó la primera etapa del Programa Emergencia Habitacional que financió la organización de 156 cooperativas de trabajo y la construcción de más de 8 mil viviendas en la Capital de San Salvador y sus alrededores Palpalá, Monterico, Pericó, El Carmen, Calilegua, General San Martín, San Pedro y Humahuaca. En febrero de 2004 se inauguró la primera etapa del barrio de Alto Comedero. Se crearon la fábrica textil, dos metalúrgicas, de caños y de bloques y adoquines con el objetivo de lograr el auto-abastecimiento de los trabajadores (Alzina, 2014).

Por su parte, el caso del Movimiento de Trabajadores Desocupados bajo análisis nace en 1998 en una zona sur del Conurbano Bonaerense (Lanús). Un territorio con barrios históricamente pobres, afectados por procesos de desindustrialización y segregación territorial, que se profundizaban conforme avanzaba la crisis económica de los años noventa y se expandía la desocupación entre el vecindario. En ese marco, surgen las primeras reuniones organizadas como "comisiones de desocupados", donde confluyen ex militantes

7. Altos Hornos Zapla es un complejo minero forestal siderúrgico que se encuentra en el departamento Palpalá, provincia de Jujuy. La planta se encuentra a 13 Km de San Salvador de Jujuy, Argentina. En octubre de 1999, Sergio Taselli, empresario italo-argentino la compró y pagó su deuda al Citibank.

8. Es una agrupación política y sindical argentina, de ideología socialista y comunista, impulsada por el Partido Comunista Revolucionario (PCR) que surgió en 1994, luego de la Marcha Federal organizada por la CCC, la CTA, el MTA, liderada por Hugo Moyano, como forma de protesta y descontento con las políticas neoliberales implementadas en la gestión presidencial de Carlos Menem. En este contexto el Perro Santillán, un líder reconocido, se posiciona como referente de la lucha en el interior (Lagos y Gutiérrez, 2009:109). Fue una de las agrupaciones más conocidas en el proceso de movilización del Jujefazo. En la actualidad la agrupación es opositora al gobierno nacional de Cristina Fernández de Kirchner, y se suma a movilizaciones junto a la CGT-RA dirigida por Hugo Moyano y la CTA dirigida por Pablo Micheli.

9. Fuente Indec. Evolución de la tasa de desempleo por aglomerado desde 1995-2003.

de extracción peronista y de grupos de izquierda, y vecinos con escasas o nulas experiencias de militancia política.

Desde sus orígenes, el movimiento, mantiene una fuerte identidad territorial y autonomista proponiendo como postulados básicos: trabajo, dignidad y cambio social. Puede decirse que, existen características que atraviesan al movimiento como un todo: en lo que refiere a la toma de decisiones vinculantes se da en instancias asamblearias más allá de la distribución de tareas y responsabilidades; y las relaciones sociales generadas en la instancias de participación se piensan como una construcción que debe marchar en base a valores como solidaridad, compañerismo y participación directa. (Otero, 2006).

Además, la generación de métodos autosustentables de vida es una dimensión central en la versión autonomista de esta organización de trabajadores desocupados. Justamente esta dinámica se pone en tensión con la fuente de subsidios estatales que resultaron desde siempre un motor para el desarrollo de los emprendimientos, ahora regulados en el marco de las “cooperativas”.

Los emprendimientos productivos tienen una génesis ligada a la necesidad de dar respuestas materiales a las problemáticas barriales, promueven una forma de producción cuasi artesanal de pequeña escala en el marco de la economía social, y suponen un proceso de producción y comercialización alternado con otras instancias de participación en el movimiento. Las relaciones personales y afectivas forjadas en el ámbito laboral se entienden como un modo de vinculación económica y a la vez una forma de participación en la construcción política. Sin embargo, la influencia de los militantes más comprometidos y activos resulta un soporte central para su existencia. Al día de la fecha cuentan con seis emprendimientos: panadería, serigrafía, bloquera, herrería, carpintería, obra.

Limitaciones y desafíos de la implementación de los Programas

El análisis de los testimonios ha permitido reflexionar sobre dos momentos de la implementa-

ción del Programa Inserción Social con Trabajo. En un principio, las actividades de este programa respondían a las necesidades de la administración pública como son las obras y servicios públicos tradicionales, a cargo de los organismos ejecutores (Municipios, Provincias, entes públicos, cooperativas, etc.), ligado especialmente a la limpieza de las calles, arreglos de las plazas, entre otros, luego, en un segundo momento, los movimientos sociales lograron plantear los proyectos que surgen de las necesidades y problemáticas barriales: polos productivos en el caso de la OBTA.

En el MTD, en un principio, se creó un grupo de “obra” con una fuerte actividad en la construcción de rampas para personas con discapacidad en la localidad; mejoramiento de Centros Comunitarios, etc. Ambas surgieron de contratos a nivel municipal. Este tipo de actividades fueron disminuyendo luego de aquel período inicial. A la par se continuó con cinco emprendimientos fundados hace más de una década que partieron de propuestas autogestivas generadas desde el mismo MS. En la actualidad, tanto los emprendimientos como el grupo de obra están en la búsqueda de ampliarse y extender sus redes de venta.

Las escasas capacitaciones provistas en el MTD y OBTA limitan la adquisición de recursos y el desarrollo de habilidades y conocimientos formales para el desarrollo de las cooperativas.

“Hoy no todos los cooperativistas son idóneos para manejar la cuchara o para determinados trabajos, yo creo que esa es una falencia del Argentina Trabaja, ósea las cooperativas del Argentina Trabaja no tienen personal idóneo para llevar adelante una obra pública y hay un montón de gente barriendo calle, en vez de hacer una capacitación para que esa gente haga otras cosas más productivas que barrer calles.

-¿No tuvieron ningún curso de capacitación?

Unos cursos pederros que dio la UOCRA” (Jorge, 42 años, MTD).

“Al margen de las obligaciones de la fábrica, siguen siendo los militantes y compañeros que se

toman un tiempo el fin de semana para enseñar el oficio a otros que hoy no están adentro de la fábrica porque no da la capacidad, pero les brinda las herramientas para que también puedan reincorporarse al mercado laboral y recuperar la cultura del trabajo” (Mariano, Referente de la OBTA)

Para algunos técnicos de la OBTA, una de las problemáticas que enfrentan los movimientos sociales es la vieja concepción de que éstos son beneficiarios de las políticas públicas y no protagonistas de su elaboración. En general, las normativas, realizadas por técnicos del estado, muchas veces alejados de las problemáticas barriales, suelen estar desfasadas de sus realidades.

“Porque si vos tenés la idea de que tenés un recurso para atar al compañero y no para ponerlo a trabajar. Si predomina la lógica del quiosco o si vos entendés que el recurso es para organizar, para que laburen. Por eso, si existe la lógica de las quintas, de los punteros. Claramente eso no tiene que pasar, pero existe. Hay muchas cosas que aprendí, que se ven. Lo complicado son varias cosas. Una es el tema de cómo se construyen los vínculos de las organizaciones con el Estado”.

“El día que el Estado logre comprender que esa persona no es un beneficiario sino que esa persona, esa familia es un actor clave de la política. Pero no solamente para cobrar un plan ni para ir a votar. Sino también para tomar decisiones de cómo construir un barrio, de cómo se tiene que realizar esa decisión que se construya. El día que comprenda eso bueno. Por eso te digo, el día que la política salte las brechas entre lo que se dice y lo que hace. Y bueno, ese es el trabajo de la construcción...”

“...El Argentina Trabaja es una política aleatoria, porque ayuda pero no puede ser el fin en sí mismo. En fin es que tiene que haber más fábricas, tiene que haber más trabajo genuino que además parta de las necesidades y saberes de los trabajadores desocupados. Limpiar una plaza está muy bueno pero también hay que arreglar la mampostería de todas las plazas de la provincia de Bs As. Bueno, porque invertir para generar trabajo productivo. Pero si queda sólo en la lim-

pieza, no” (María, 37 años, Técnica de la OBTA)

Otro de los temas centrales, que emergen de los argumentos de los técnicos y referentes consultados, en referencia a la gestión del programa son: las tensiones que surgen a partir de las relaciones con los municipios. Según un referente de la OBTA que trabaja en la gestión de estos planes:

“Nosotros planteamos al Ministerio (de Desarrollo Social) que no queríamos ser cooperativistas del intendente. Es decir, en muchos casos, quienes acceden a este Programa (Argentina Trabaja) terminan cumpliendo funciones para el titular de la Municipalidad y el subsidio pasa a ser una forma de salario municipal encubierto y mucho menor a lo que cobran los trabajadores del sector. Es este marco, fuimos al Ministerio con la propuesta de las fábricas. Esto tuvo que ver con la lógica de la organización que es generar productos con valor agregado. Nosotros, además, planteamos la necesidad de recuperar la cultura del trabajo a partir del trabajo mismo y no de salir a limpiar las calles para el municipio” (Mariano, referente de la OBTA)

Los convenios con los distintos niveles nacionales, provinciales y municipales generan entrecruces que van marcando las particularidades del desarrollo y la implementación de los programas en los movimientos. En el caso de la OBTA, los referentes y técnicos manifiestan haberse independizado de la lógica implementada por los municipios, logrando gestionar las propuestas que la organización se proponía:

“En Buenos Aires la Tupac Amaru ya tiene cuatro polos productivos. Dos de ellos en pleno funcionamiento, uno con desarrollo incipiente y otro en camino. Alrededor de 3000 personas ingresaron a través de la Tupac a Programa Argentina Trabaja” (María, 37 años, Técnica de la OBTA).

Para el caso del MTD el inicio del “Argentina Trabaja” se implementó primeramente a través de los convenios municipales, no obstante, en un clima cargado de tensiones. Posteriormente, las negociaciones derivaron en pactos que hicieron

posible una relativa autonomía del mismo movimiento sobre las actividades que en el día a día realizan los cooperativistas.

La distribución interna de los trabajadores en los diversos emprendimientos productivos autogestionados de ambos movimientos (panadería, serigrafía, obra, herrería, carpintería, bloquera) no se encuentran bajo el constante control burocrático municipal, aunque sí sujetos a inspecciones surgidas desde la normativa del programa. El MTD, cuenta con un área administrativa encargada de las gestiones requeridas para la conformación y funcionamiento de la cooperativa, así como también las tramitaciones a nivel nacional, provincial y municipal que requieren los diferentes programas.

“Y con el municipio estamos en un tira y afloje también, a ver, Argentina Trabaja es un proyecto nacional en el cual teníamos que ser cooperativistas del municipio y el municipio decidía donde teníamos que ir a trabajar. Mediante una negociación y tiras y aflojes logramos que nuestros compañeros del Frente de acá, de lo que es Lanús, trabajen en lo que es los barrios y trabajen en sus puestos de trabajo acá. Nosotros saber que quieren hacer, que hacen en los grupos, y que el municipio no tenga nada que ver, más que algo burocrático de venir a veces y tomar lista de quienes están y quienes no” (Rami, 37 años, MTD).

En la misma perspectiva, los referentes y militantes entrevistados durante el 2011 manifiestan que si bien están cobrando los ingresos del programa Argentina Trabaja, se desempeñan en los emprendimientos convertidos en cooperativas a partir de la implementación del programa. De acuerdo a lo expresado por los militantes del MTD la capacitación orientada a la formación en obras y servicios fue deficiente. En este sentido, la formación en oficios y el objetivo del programa de “crear fuentes de trabajo sustentables” de las cooperativas constituidas, siguen siendo algunas de sus mayores limitaciones.

En el caso de la OBTA, las capacitaciones son gestionadas por la propia organización, quién selecciona a los compañeros más capacitados en

los oficios para que éstos capaciten a los que no poseen conocimientos y experiencia en los mismos. De este modo, las actividades de capacitación no se realizan en los Centros Integradores Comunitarios y organismos gubernamentales y no gubernamentales como establece la Resolución 2476/MDS/2010 en su Anexo II, sino por autogestión de la propia organización.

La comercialización: un desafío de las nuevas políticas sociales

En el caso de la OBTA el problema de la comercialización que se venía presentando en los emprendimientos promovidos por el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (Alzina, 2012) fueron mejorando a partir de la implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo (Argentina Trabaja) a partir de los convenios realizados entre la organización y el Ministerio de Desarrollo Social. En este sentido, uno de los referentes de la organización aclara:

“Hoy en día la fábrica textil produce alrededor de 5000 guardapolvos mensuales para el Ministerio de Desarrollo Social. En la fábrica de Metalúrgica, trabajan 150 personas y producen 150 camas semanalmente, también para la cartera que depende de Alicia Kirchner”. La idea de la organización no es vivir del Estado sino generar en forma conjunta las herramientas para que el día de mañana haya un marco de independencia” (Toto, Referente de la OBTA)

Este avance en venta de los productos, que en anteriores trabajos se visualizaba como una limitación en el circuito de comercialización, daría cuenta de que el Ministerio de Desarrollo Social fue aceitando la compra de la producción llevada a cabo por las cooperativas de algunos movimientos sociales.

Por su parte, en el MTD, la idea de lograr la independencia del Estado está también presente en los testimonios de los militantes. Con esta orientación se formula la construcción de una cooperativa propia que alcance posicionarse en el mercado impulsando la venta de sus productos

y servicios más allá de la órbita estatal. Un militante de este movimiento nos decía:

"...yo creo que nosotros tenemos que dejar de depender de un estado que está ausente que tenemos que tratar de buscar lo genuino real a través de las cooperativas en la forma de cooperativas, me parece que por ahí por ese lado la veo y tener nuestra propia cooperativa con todo lo que significa con su burocracia y papeleo y poder llegar a buscar obras como cualquier empresa" (Jorge, 42 años, militante del MTD).

Los emprendimientos en marcha del MTD enfrentan limitaciones y obstáculos para la comercialización de su producción. En la actualidad, dicha problemática se presenta como un tema central a superar para el mejoramiento y evolución de lo hecho hasta hoy. El avance respecto a la venta de los productos y servicios se entiende como un paso que permitiría consolidar la dinámica de trabajo colectivo y extenderse a través de la creación de nuevos emprendimientos:

"Nosotros tenemos que lograr... tenemos un déficit que es la venta. Nosotros hacemos producciones de calidad, pero nos cuesta muchísimo eso. En la proyección tenemos que poder superar eso... En su momento tuvimos problemas en torno a la producción, que no hacíamos buenas producciones y lo superamos. Vas a panadería y es rico, comes y agarras bloques y es un producto de calidad... ahora tenemos que superar otro pasito más que es el tema de la venta. Si logramos superar la venta, primero nos demostramos a nosotros mismos que es posible otra forma de laburo y vivir laburando en un productivo... y además generar muchos más productivos..." (Esteban, 27 años, militante del MTD).

Ante los desafíos que afronta la comercialización de las producciones se esbozan diferentes propuestas entendidas como posibles caminos a poner en marcha desde el MTD. A futuro está presente la idea de construcción de nuevos locales del movimiento que funcionen como puntos de venta de sus productos, sobre todo de aquellos que han tenido un mayor crecimiento como es el caso de la panificadora. Otra alternativa es

la creación de espacios barriales que funcionen como "almacenes comunitarios" de venta para el vecindario.

"..en el caso de panadería. Si queremos podríamos abrir 10 locales en Lanús y que los 10 locales tengan el pan todos los días

Sí, aparte la panadería tuvo una transformación veloz...

Si, a ver...vende pan a 15 almacenes todos los días, entonces podría vender a 15 locales del MTD todos los días, es un proyecto que tenemos que en algún momento concretaremos. Si es de acá a 5 años mejor, sino será un proyecto de almacenes comunitarios y cosas así... (...) que el vecino pueda comprar las verduras que producen nuestros compañeros, que pueda comprar el pan, que pueda comprar el pollo que crían nuestros compañeros" (Esteban, 27 años, militante del MTD).

Desde una perspectiva más amplia y difusa, se bosqueja otra idea orientada a la creación de una red que trascienda la frontera nacional, generando un circuito de comercialización entre movimientos sociales y organizaciones actuando en distintos países de la región de América Latina. Proyecto que se entiende aún como parte de una fantasía circunscripta a las posibilidades del contexto futuro.

"Nosotros tenemos la fantasía de generar como una comercializadora del conosur, son diferentes ideas que se nos ocurren... Algún sistema de comercio medio... Latinoamericano de que las diferentes organizaciones pongan a disposición sus productos... capaz que la realidad nos marca totalmente otra cosa...pero esa es para nosotros la proyección hacia los productivos es eso... poder superar y creemos que lo vamos a poder superar el tema de la venta". (Esteban, 27 años, militante del MTD).

Siguiendo los testimonios de los referentes, técnicos y militantes las dificultades en la comercialización de la producción resulta un problemática central para ambos movimientos. Y por consiguiente un desafío a enfrentar junto con los funcionarios del Estado para mejorar este proceso central en la sostenibilidad de las cooperativas fomentadas por las dos políticas mencionadas.

Conclusión

Este artículo permite reflexionar sobre algunas de las limitaciones que manifiestan los emprendedores de estas experiencias. Se han observado algunas continuidades con respecto a otras políticas públicas. Por un lado, se mantiene la lógica asistencial que plantea el ingreso social con la contraprestación del trabajo, con un monto que es insuficiente. A su vez, a pesar que en las normativas se aspire a alcanzar fuentes laborales dignas y cooperativas sustentables, los montos de hecho son concebidos como un ingreso y no como una fuente salarial real. Los “salarios” de \$1285,68 mensual más los beneficios de productividad (\$300) y presentismo (\$250), e incentivos de \$1100 cada dos meses, siguen reproduciendo la lógica de precarización e informalidad laboral, con la salvedad de que en estos programas, a diferencia de los anteriores, los trabajadores han sido incluidos en el Régimen Tributario. Esto que permite vincular a los beneficiarios con el Estado Nacional a partir de contar con la posibilidad de facturar al Estado de forma directa, acceder de forma libre al sistema de obras social, permitiendo de este modo, computarse los años activos mediante los aportes jubilatorio. No obstante, uno de los desafíos, es que el sistema de salud acompañe estas decisiones gubernamentales de modo tal que la asistencia sanitaria correspondiente para los monotributistas sociales deje de resultar deficitaria.

En esta línea, una de las mejoras implementadas por las políticas públicas detalladas es que tanto el monotributo social como el seguro de trabajo (ART) son aportes realizados por el Ministerio de Desarrollo Social. Los monotributistas sociales y grupos asociativos participan de proyectos en el marco del Plan Manos a la Obra, mientras

que las cooperativas de trabajo se vinculan en general a los programas de obra pública.

Por otra parte, si bien los testimonios han dado cuenta de las estrategias de los movimientos sociales para independizarse de los mecanismos construidos por los entes ejecutores, entre ellos los municipios, es necesario que desde la normativa se limite la acciones implementadas por éstos y se incluya entre los entes ejecutores a los movimientos sociales, quiénes conocen las problemáticas y necesidades territoriales. Del mismo modo, es necesario concretar las actividades de capacitación y fortalecimiento llevadas a cabo por la Unidad Ejecutora del Programa Argentina Trabaja, previstas en la Resolución 2476 en su Anexo 1, o incluir dentro de la normativa la posibilidad de que estas capacitaciones estén a cargo técnicos con comprobada experiencia en oficios y gestión de cooperativas de trabajo. De modo tal que si ese trabajo es ejercido por los militantes, sea incluido dentro del presupuesto nacional asignado a ese fin.

Asimismo, el problema de la comercialización hallado es uno de los mayores desafíos que enfrentan la implementación de estas políticas públicas. En tal sentido, es necesario que desde las Universidades públicas, los funcionarios del INAP, técnicos y demás actores intervinientes, se propongan planes de comercialización que posibiliten mejorar la sostenibilidad de estas experiencias de economía social.

Los factores señalados en este trabajo advierten la necesidad de un diálogo constructivo entre los técnicos, referentes de los movimientos sociales y especialistas de políticas públicas, de modo tal de reorientar los fundamentos de la normativa de dichos programas y su implementación según las problemáticas manifestadas por los testimonios sobre las limitaciones y desafíos de su implementación.

Bibliografía

- Abramovich, V. y Pautassi, L. (2009). *La revisión judicial de las políticas sociales*. Buenos Aires: Editores Del Puerto.
- Andreacci, L. (2002). *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires, Ediciones al Margen, UNGS.
- Alzina, P. (2012). *Tupaqueros. La construcción de las identidades en los movimientos sociales*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini (CCC).
- Alzina, P; y Otero, A. (2013) *Resignificaciones del trabajo según las experiencias políticas en los movimientos de desocupados*. Un estudio sobre emprendimientos autogestivos. Revista ABET (Brazilian Journal of Labour Studies), Brasil. Volumen 12, N° 1. pp. 25-41. [en línea. Disponible en: <http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/abet/article/view/18513>] Consultado 7 de mayo de 2014.
- Alzina, P. (2014) *Identidades fragmentadas. Un estudio de caso del proceso de surgimiento, desarrollo y rupturas de movimientos sociales en una villa de la Ciudad de Buenos Aires*. Tesis de Doctorado (Tesis no publicada). Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Borón, A. (2004). *Reflexiones sobre el gobierno kirchnerista*. Revista SAAP Vol. 2, N° 1.
- Gómez, M. (2010). *Acerca del protagonismo político y la participación estatal de los movimientos sociales populares: juicio al paradigma normal de análisis*. En *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Hopp, M. y Frega, M. (2012). *Trabajo asociativo y políticas sociales: Tensiones y potencialidades en la experiencia de implementación del Programa "Argentina Trabaja"*. Debate público. Reflexión de trabajo social. Año 2, N°3.
- Giménez, S. y M, Hopp (2001). *Programa ingreso social con trabajo "Argentina Trabaja": una mirada reflexiva desde el corazón de su implementación*. Ponencia en IV Encuentro Internacional Políticas Públicas y Trabajo Social. Aportes para la reconstrucción de lo público Carrera de Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires, 12 y 13 de mayo de 2011.
- Fernández, J. P. (2012). *La implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" en ámbitos subnacionales*. Documento de trabajo N° 96, CIPPEC, octubre de 2012.
- Fornillo, B.; García, A.; Vázquez, M. (2008). *Perfiles de la nueva izquierda en la Argentina reciente. Acerca de las transformaciones de los movimientos de trabajadores desocupados autónomos*. Antropología e investigación social. 1, pp. 41-58.
- Golbert, L.; Roca, E.; Lanari, E. (2012). *¿Piso o sistema integrado de Protección social? Una mirada desde la experiencia Argentina*. Buenos Aires. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Secretaría de Seguridad Social.
- Grassi, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Lo vuolo, R. (2010). *El Programa "Argentina Trabaja" y el modo estático de regulación de la cuestión social del país*. Documento de Trabajo N° 75, Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas (CIEPP), [en línea. Disponible en: <http://www.ciepp.org.ar/trabajo.htm>] Consultado el 20 noviembre de 2013.
- Massetti, A. (2010). *Limitaciones de los movimientos sociales en la construcción de un Estado Progresista en Argentina*. Argumentos. Revista de crítica social, 12.
- Otero, A. (2006). *Representaciones sociales sobre el trabajo: un estudio de caso con jóvenes del Conurbano Bonaerense participantes del Movimiento de Trabajadores Desocupados de Lanús*. Tesis de la Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales. Dir. Patricia Dávalos. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2006.
- Otero, A. (2012). *¿Residuales o alternativas? Notas sobre un modo de participación sociopolítica juvenil en movimientos sociales*. Encuentro: Estado, políticas sociales y sociedad. Debates latinoamericanos, Programa de Investi-

gación y Estudio sobre Política y Sociedad (PROIEPS) de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil ,15-nov-2012.

Pereyra, S.; Pérez, G. y Schuster, F. (2008). *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados después del 2001*, Buenos Aires: Al Margen.

Petras, J. y Veltmeyer, H. (2005). *Movimientos sociales y poder estatal*. Argentina, Brasil, Bolivia y Ecuador México D. F: Lumen.

Svampa, M. (2008). *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires. Ed. Siglo XXI.

Fuentes documentales

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Distribuidor Nacional Programa de Ingreso Social con Trabajo. [en línea. Disponible en: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/ingresosocialcontrabajo/114>] Consultado el 1 de marzo de 2013.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Políticas Sociales del Bicentenario Tomo II. Glosario. Definiciones y contexto [en línea. Disponible en: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Uploads/i1/Biblioteca/2.pdf>] Consultado 18 de febrero de 2013.

Normativa Nacional

Decreto 1067/2009 Establécese que el Programa de Ingreso Social con Trabajo estará a cargo de la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo del Ministerio de Desarrollo Social.

Resolución N° 1375/MDS/2004. Se creó el Manos a la Obra.

Resolución 3182/ MDS/2009. Se creó el Programa Ingreso Social con Trabajo.

Resolución N° 2674/MDS/2010 Programa Ingreso social con Trabajo.

Resolución N° 2674/MDS/2010 Programa Ingreso social con Trabajo.

Resolución N° 4697/MDS/2010

