

Artículos seleccionados  
Convocatoria General

# Trabajo asociativo y políticas sociales: Tensiones y potencialidades en la experiencia de implementación del Programa "Argentina Trabaja"<sup>1</sup>

**Malena V. Hopp\* y Mariana Frega\*\***

Fecha de recepción: 21 de enero de 2012  
Fecha de aceptación: 15 de febrero de 2012  
Correspondencia a: Malena Hopp  
Correo electrónico: malenahopp@yahoo.com.ar

\* Licenciada en Trabajo Social (UBA). Magister en Políticas Sociales. Docente de la Carrera de Trabajo Social, FSOC-UBA. Becaria CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

\*\* Lic. en Sociología (UBA). Investigadora del Grupo de Estudios sobre Políticas Sociales y Condiciones de Trabajo, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

---

1. Este artículo es una reflexión conjunta de las autoras, que recupera algunos avances de la investigación "Políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina post-convertibilidad: ¿una vía alternativa de integración social?" que está desarrollando Malena V. Hopp en el marco del Doctorado de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA, con la dirección de la Dra. Estela Grassi. Asimismo, retoma el trabajo que realiza Mariana Frega en el Proyecto UBACyT "Transformaciones, recomposiciones y fronteras entre el mundo del trabajo y el mundo de la vida: ¿cómo se vive y cómo se trabaja en la Argentina actual?", dirigido por Claudia Cabrera y Florencia Luci.

**Resumen:**

El artículo analiza las tensiones en la construcción de formas de trabajo asociativas y autogestionadas generadas a partir del Programa de Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja". Para ello, utilizamos una metodología que combinó el análisis documental de la normativa del Plan con entrevistas y observaciones en tres cooperativas gestionadas por organizaciones sociales, pertenecientes a distintos municipios del conurbano bonaerense. La selección de estas experiencias, nos permitió explorar las particularidades de su implementación en cada organización y en cada municipio e indagar el modo en que la trama de relaciones locales participa en la construcción de estas nuevas formas de trabajo. El análisis realizado muestra que si bien el programa se propone generar cooperativas de trabajo capaces de fortalecer la solidaridad y los lazos sociales, la forma en que éstas se constituyen, los vaivenes burocráticos, sumado a las disputas por la autonomía de las organizaciones respecto de los recursos estatales, obstaculizan la posibilidad de pensar la cooperativa como una alternativa laboral sostenible. Por otra parte, la promoción del trabajo asociativo desde la política social, implica para el Estado una revisión crítica de las formas tradicionales de intervención frente a los problemas del desempleo y la pobreza y de su relación tanto con los distintos niveles de gestión local como con las organizaciones sociales.

**Palabras claves:** Política social - trabajo decente - cooperativas.

*Resumo*

*O artigo analisa as tensões na construção de formas de associação gerada a partir do Programa de Trabalho Social de Renda "Argentina Trabalha". Para fazer isso, usamos uma metodologia de análise documental, que combinados das regras do Plano, com entrevistas e observações em três cooperativas geridas por organizações sociais, pertencentes a diferentes municípios de Buenos Aires. A seleção desses experimentos permitiu-nos explorar as especificidades da sua implementação em cada organização e cada município e perguntar como a teia de relações locais envolvidos na construção destas novas formas de trabalhar. A análise mostra que enquanto o programa tem como objetivo gerar sindicatos pode construir laços de solidariedade e social, como são constituídos, os caprichos da burocracia, juntamente com as disputas sobre a autonomia das organizações em recursos do Estado, dificultando a possibilidade de pensar a cooperativa como uma alternativa sustentável de emprego. Por outro lado, a parceria a promoção de trabalho de política social para o estado envolve uma revisão crítica das formas tradicionais de intervenção contra os problemas do desemprego e da pobreza e sua relação com ambos os níveis de gestão local como organizações sociais.*

**Introducción**

A partir del año 2003 se fue consolidando en Argentina un modelo de política social, que pone en el centro la cuestión del trabajo y se opone -al menos discursivamente- a las políticas asistencialistas y focalizadas, implementadas durante la década

de hegemonía neoliberal en los 90. En el año 2009, luego de la crisis mundial y en un contexto de crecimiento económico más moderado que el que se venía dando hasta el 2006, sumado a la persistencia de altos índices de pobreza<sup>2</sup> y al problema

2. Según el INDEC en el segundo semestre de 2009 la tasa de pobreza se ubicó en un 13,2%. Sin embargo, otras estimaciones de consultoras privadas sitúan los niveles de pobreza para ese mismo años por encima del 30% (Observatorio Social, 2010). Según el Newsletter de la Consultora SEL publicado en junio de 2009 "La pobreza en la población del Área Metropolitana es 31,2%, con una indigencia de 9,7%" (SEL, junio 2009: 6).

del desempleo<sup>3</sup>, el gobierno nacional promovió un proceso de reorientación de las políticas socio-laborales. Este nuevo enfoque profundizó la propuesta de generación de empleo a través de la política social, concretizada en la puesta en marcha del Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”.

En este contexto, el objetivo del artículo es explorar las tensiones en la construcción de formas de trabajo asociativas y autogestionadas, generadas a partir del Programa de Ingreso Social con Trabajo. Para ello, utilizamos una metodología plural que combinó el análisis de fuentes secundarias, tales como normativas y documentos producidos por el Ministerio de Desarrollo Social acerca del Plan, con la realización de entrevistas abiertas y observaciones en cooperativas gestionadas por tres organizaciones sociales de distintos municipios del Conurbano Bonaerense: Avellaneda, Esteban Echeverría y José C. Paz<sup>4</sup>. La selección de los referentes empíricos, nos permitió observar las particularidades de su implementación en cada organización y en cada municipio, que juegan un rol central en el modo en que se construyen estas nuevas formas de trabajo<sup>5</sup>.

Para analizar el proceso de implementación del Plan “Argentina Trabaja”, partimos de definir la política social como la forma política o estatalizada de la cuestión social (Grassi, 2003). Las políticas sociales constituyen el modo en que “la sociedad capitalista “resuelve” la tensión de la estructura, entre el principio moderno de la libertad de los individuos, y la reconstitución de la dependencia operada por la relación salarial” (Grassi, 2004: 6). Es decir, la tensión entre las igualdades jurídicas formales y las desigualdades sociales, económicas y políticas reales (Rosavallon, 1995; Grassi, 2003).

Operativamente, pensamos la política social como un proceso en el que se juegan un com-

plejo de relaciones entre Estado, organizaciones y sujetos con representaciones y prácticas singulares. En este sentido, las políticas sociales participan de la construcción de subjetividades y formas de organización social, al mismo tiempo que los sujetos -individual y colectivamente- son parte de la implementación de los programas y sus acciones le imprimen un carácter particular a los resultados alcanzados (Hopp, 2010). De este modo, los distintos momentos y formas de “actuar” las políticas sociales, así como las diferencias entre los discursos y las prácticas de los actores, no deben ser interpretadas como contradicciones o “fallas” en la ejecución, sino como el modo en que se articulan distintos intereses y diferentes lógicas de producción de las políticas sociales en cada instancia del proceso de implementación. Esta caracterización abre nuevos interrogantes (y permite arribar a nuevas respuestas) más allá de la “evaluación de resultados” o “del impacto” que interpretan la incongruencia entre el nivel normativo y/o discursivo y las prácticas sociales como causa de la ineficacia de las políticas sociales. Desde esta perspectiva, intentaremos conocer distintas experiencias cooperativas que se desarrollan en el marco del Programa de Ingreso Social con Trabajo, superando el análisis que se limita a la interpretación de la normativa o sólo centrado en las prácticas de los actores, desvinculadas de los condicionamientos que las políticas imponen.

El artículo se organizará del siguiente modo: primero, presentaremos brevemente el Programa de Ingreso Social con Trabajo, indagando las tensiones en la generación de trabajo asociativo y autogestionado que emergen de su normativa y diseño. Luego, analizaremos el proceso de implementación a partir de relevar algunas de las experiencias cooperativas desarrolladas en los municipios seleccionados, marcando la forma en que la trama de relaciones locales interviene en la

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

4. Al 1/11/2010 en Avellaneda se habían creado 43 cooperativas del Programa “Argentina Trabaja”, 41 en Esteban Echeverría y 27 en San Miguel. Avellaneda y Esteban Echeverría son los distritos en los que funcionan la mayor cantidad de cooperativas del Programa. San Miguel, se encuentra en cuarto lugar, después de Tres de Febrero que cuenta con 31 cooperativas (Respuesta del MDS al pedido de informe N82963-2010).

5. Para resguardar la privacidad y el anonimato de las experiencias, utilizamos nombres ficticios para nombrar a las cooperativas. No obstante, indicamos a qué municipio pertenece cada una.

promoción de estas formas de trabajo y el modo en que se materializan las tensiones presentes en el diseño del Programa. Por último, plantearé algunas reflexiones a modo de conclusión.

### Entre la asistencia y la promoción de trabajo asociativo: lineamientos y alcance del Programa de Ingreso Social con Trabajo

En 2009 desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS), comenzó a implementarse el Programa de Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja", en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra". Sus objetivos están centrados en la generación de trabajo genuino promoviendo el desarrollo de organizaciones sociales de trabajadores, orientadas al mejoramiento de la calidad de vida de las familias vulnerables (Res. MDS 3182/09). Los destinatarios son aquellas personas pertenecientes al denominado núcleo duro de la desocupación, quienes no poseen ingresos formales en el grupo familiar, ni prestaciones, pensiones o jubilaciones, ni cobertura de otros planes sociales, a excepción del Plan de Seguridad Alimentaria.

El Programa promueve la creación de cooperativas regidas por la Resolución 3026/06 del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), que reciben la planificación de las actividades y proyectos de trabajo -denominados módulos-, elaborados en las instancias ejecutivas

de los distintos niveles gubernamentales, nacionales, provinciales y municipales. Luego de los mecanismos de inscripción implementados por el MDS, se integra a las personas en cooperativas de aproximadamente 60 miembros y se nombran autoridades legales y capataces que deben emplearse en las mismas actividades que realiza el resto de los cooperativistas<sup>6</sup>. Los integrantes de las cooperativas deben cumplir con una carga horaria de 40 horas semanales por un monto de 1200 pesos, que no se considera un subsidio sino un "adelanto en concepto de anticipo de excedente".

Asimismo, los destinatarios son inscritos en el régimen del monotributo social, bajo la figura de efectores de la Economía Social. Esto les permite acceder a una obra social con la posibilidad de adherir a su familia y contabilizar los aportes como años de antigüedad jubilatoria.

Para el mes de noviembre de 2010, el número de cooperativas en funcionamiento ascendía a 1725, con un total de 157.089 destinatarios, principalmente de los distintos distritos del Conurbano Bonaerense (Respuesta al Pedido de Informe N82963-2010). El presupuesto previsto para los años 2010 y 2011 fue de 3787 millones de pesos anuales (Cogliandro y Melamud, 2011). En el cuadro 1 podemos observar la distribución geográfica de los destinatarios del Programa.

Si bien no contamos con datos sistematizados de su alcance y cobertura en el año 2011, encon-

**Cuadro 1:** Distribución geográfica de la cantidad de personas incorporadas al Programa de Ingreso Social con Trabajo al 1/11/2010.

Provincias	Inscriptos en cooperativas
<b>Buenos Aires</b>	<b>137.291</b>
Tucumán	14.227
Corrientes	2.906
Mendoza	9.01
Entre Ríos	1.764
<b>Total</b>	<b>157.089</b>

Fuente: Respuesta del MDS al pedido de informe N82963-2010

6. Si bien los capataces cumplen diariamente su trabajo en las cuadrillas, por su función específica perciben un monto mayor que alcanza los 2400 pesos mensuales.

tramos distintas noticias publicadas en la página web del MDS que dan cuenta de la incorporación progresiva de nuevos destinatarios<sup>7</sup>.

Según el criterio de selección establecido por la normativa (Res. MDS 3182/09; MDS, 2010), se consideró prioritariamente la incorporación de aquellos territorios con mayores niveles de desocupación y necesidades básicas insatisfechas, sin embargo el Programa no estuvo exento de tensiones con los gobiernos locales respecto de los recursos que se manejaban. Hasta la actualidad existen provincias y localidades que, por sus índices de desempleo y/o NBI podrían considerarse en condiciones de ser destinatarias, pero en los que el Plan aún no ha sido ejecutado.

El criterio general de distribución de recursos consiste en la adjudicación del 70% para cubrir el pago de las remuneraciones de los cooperativistas y el 30% se destina a gastos administrativos, materiales, herramientas e insumos de trabajo.

Además de la generación de empleo, otro eje central, es el rol asignado al desarrollo de vínculos sociales y territoriales a partir de las nuevas formas laborales asociativas, revalorizando los contenidos solidarios y comunitarios del cooperativismo y la Economía Social. Se pretende articular el empleo con el mejoramiento de las condiciones de infraestructura de los barrios de los propios cooperativistas y promover el fortalecimiento de lazos sociales.

A partir de la descripción y análisis del diseño del Programa de Ingreso Social con Trabajo, podemos observar la tensión entre la promoción del trabajo asociativo y autogestionado y el carácter asistencial de esta nueva política social. Esta tensión se expresa fundamentalmente en el tipo de intervención que propone el programa. El hecho de otorgar un subsidio individual de duración limitada a cambio de la realización de obras de

infraestructura de baja complejidad o de mejoramiento barrial, organizadas por las instancias gubernamentales encargadas de la ejecución y no por los propios cooperativistas, plantea dudas acerca de la capacidad de generación de trabajo genuino y sostenible. Por otra parte, estas cooperativas no respetan la concepción que funda este tipo de empresas, definidas por la Alianza Cooperativa Internacional como “una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada” (ACI, 1995).

El tipo de intervención propuesta, aunque presenta elementos novedosos como la asociatividad y el fortalecimiento de lazos comunitarios, al implementarse desde el Ministerio de Desarrollo Social (en adelante MDS) cuyas funciones históricamente han estado orientadas a la asistencia social, no logra apartarse completamente del sesgo asistencial que ha caracterizado a los programas de transferencia de ingresos con contraprestación laboral, como lo fue el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD)<sup>8</sup>.

Sobre este punto es interesante mencionar que en el año 2008, la Argentina adhirió al Programa de Trabajo Decente, propuesto por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Para la OIT “El trabajo decente resume las aspiraciones de la gente durante su vida laboral. Significa contar con oportunidades de un trabajo que sea productivo y que produzca un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad, libertad para que la gente exprese sus opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas, e igualdad de oportunidad y trato para todas las mujeres y hombres”<sup>9</sup>. Considerando esta defini-

7. El 19 de enero de 2011 se publicó una nota que informaba que más de 3000 familias de la localidad de La Ferrere se habían incorporado al trabajo a partir de la conformación de 49 nuevas cooperativas del Programa de Ingreso Social con Trabajo (MDS, 2011). El 3 de junio de 2011, se informó la incorporación de mil cooperativistas en Salta (MDS, 2011a).

8. El PJJHD fue lanzado en 2002 para atender la aguda situación de crisis sociopolítica y económica que atravesaba la Argentina. Aunque éste se implementó desde el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, su objetivo era principalmente asistir a través del sostenimiento de los ingresos de aquellas familias en situación de desempleo y pobreza. Para un análisis de este Plan remitimos al lector a Lucero, 2003, Di Leo, 2006, Hopp, 2009, entre otros.

9. Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT) [Disponible en: <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>]

ción a la cual el Estado argentino ha adherido, nos preguntamos en qué medida las condiciones laborales de las cooperativas previstas en el diseño del programa, responden a esta concepción de trabajo decente. Esta cuestión será retomada en los próximos puntos.

## El proceso de implementación del Programa: ¿cooperativas o planes sociales?

En el proceso de implementación del Programa de Ingreso Social con Trabajo, se materializa la tensión ya planteada entre trabajo y asistencia. En las experiencias cooperativas relevadas, se manifiesta concretamente en: A) el modo en que se constituyen las cooperativas y la forma de pago del subsidio. B) La organización cotidiana de las tareas que realizan y las condiciones laborales. Ambas tienen como consecuencia C) las dificultades materiales y simbólicas para sostener la cooperativa en tanto alternativa laboral decente.

A continuación describiremos brevemente los tres casos seleccionados. En cada apartado intentaremos marcar las tensiones comunes que emergen de las experiencias analizadas.

1) El Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD) de Esteban Echeverría: es una organización que surgió hace alrededor de 10 años, en la cual la cuestión del trabajo -o la falta de trabajo- resulta una consigna política y reivindicativa de peso. Bajo las banderas de trabajo, dignidad y cambio social, el movimiento construyó una identidad como trabajadores desocupados. Frente a la imposibilidad de obtener un trabajo genuino, en el contexto de la crisis de 2002, luchó por el acceso a planes sociales. La obtención de estos recursos estatales significó un desafío político-organizativo para el movimiento, que intentó superar

el plano meramente asistencial. En este sentido, propusieron nuevas estrategias que permitieran transformar la contraprestación de los planes en una herramienta para promover la organización colectiva y la cultura del trabajo<sup>10</sup>. Así comenzaron a realizar emprendimientos que tuvieron magros resultados en términos económicos, para quienes en ellos trabajaban. A partir del año 2003, producto de la reactivación económica y el crecimiento del empleo, una porción de integrantes del Movimiento, principalmente los varones con experiencia laboral y en oficios, pudieron reinsertarse en el mercado de trabajo formal o lograr una mayor estabilidad en empleos informales o changas y así obtener ingresos, sin depender exclusivamente de los subsidios que otorgaban los planes<sup>11</sup>. Así el Movimiento comenzó a ver una necesidad de reemplazar los pequeños emprendimientos por el desarrollo de talleres productivos con un mayor nivel de organización y capacitación, que permitieran alcanzar la sustentabilidad en el ingreso y tuvieran mayores perspectivas de crecimiento en el mediano y largo plazo<sup>12</sup>.

2) La Mutual "Floreciendo" del Municipio de José C. Paz: la organización surgió en mayo de 2002, a partir de la puesta en marcha de un servicio de transporte público para el barrio, que debido a problemas políticos y económicos no pudo seguir en funcionamiento. A pesar de esta dificultad, la mutual siguió funcionando y comenzó a orientarse a la realización de actividades de capacitación en oficios y culturales para adultos, jóvenes y niños del barrio. En ese entonces, muchas de las personas que participaban cobraban el PJJHD. Más tarde, a través de un subsidio del Plan "Manos a la Obra" iniciaron dos emprendimientos productivos, un lubricentro y una rotisería. Los recursos de la organización,

10. Para el MTD "el objetivo de los emprendimientos es recrear internamente en nuestros proyectos productivos la solidaridad, la democracia de base, el compañerismo, la decisión colectiva de cómo, qué, por qué y para quién vamos a trabajar y producir [...]. Recuperar la cultura del trabajo, reivindicando nuestra condición de trabajadores será también un objetivo de esta política" (MTD, 2003/04).

11. Esta situación trajo cambios en la composición del movimiento e hizo que disminuyera la cantidad de participantes, quedando éste conformado mayoritariamente por mujeres, jóvenes sin experiencia laboral y desocupados de larga data.

12. El MTD organizó emprendimientos a partir de las líneas del Plan "Manos a la Obra" del MDS, que les permitieron principalmente la compra de maquinarias y la posibilidad de comenzar la venta de lo producido al Estado lo que permitió una mejora sustancial en el ingreso y los recursos para sostener los nuevos emprendimientos.

proviene de la cuota social que aportan sus integrantes y fundamentalmente de los apoyos estatales que reciben. Al momento en que visitamos la Mutual, en junio de 2011, una de sus asociadas nos dijo que la ésta se encuentra conformada por “40 personas de planta” y aproximadamente 60 participantes. Explicaba que se organizan en distintas áreas de actividad y que “hoy todos o casi todos están en el Argentina Trabaja”.

- 3) La Cooperativa Unión del Municipio de Avellaneda: está conformada por integrantes de una organización política de base con una larga tradición en el barrio. La referente política y responsable de organizar las tareas del Plan “Argentina Trabaja” es Lidia, que lo primero nos dijo fue: “yo no soy cooperativista, soy manzanera”. Además, comentó la amplia experiencia que tienen ella y la organización en la que participa en la gestión de distintos programas sociales, como el Plan Vida, entregando leche, y el PJJHD.

### La constitución de las cooperativas y el cobro del subsidio

Como ya señalamos, las cooperativas creadas a partir del Programa de Ingreso Social con Trabajo tienen un funcionamiento particular que difiere de la organización de las cooperativas “tradicionales”. La gestión se realiza a través del otorgamiento de subsidios a gobiernos provinciales, municipales o a cooperativas de la Ley 20.337 y mutuales de la Ley 20.321<sup>13</sup>, destinados al financiamiento de la compra de herramientas, materiales o la adquisición de servicios para las obras (Res. MDS 3182/09). Por su parte, los recursos correspondientes al pago de mano de obra, “serán transferidos directamente a las cooperativas de trabajo de la Res. INAES 3026/06 (es decir las cooperativas creadas por el Programa) o a los propios integrantes de las mismas” (Res. MDS 3182/09). A pesar de la posibilidad que habilita la normativa para que la cooperativa sea la que reciba la transferencia de los fondos destinados a cubrir los ingresos de sus asociados y pueda

encargarse de su distribución, lo que observamos en la práctica concreta es que este dinero es otorgado directamente a los destinatarios del Programa, a través de una cuenta bancaria individual de la cual son titulares, es decir, utilizando la misma modalidad que en otros planes sociales con contraprestación laboral.

Además, en los casos relevados, quienes participan en el mismo grupo de trabajo, no integran formalmente la misma cooperativa. Esta cuestión, no siempre es conocida por los destinatarios del Programa y como el trabajo cotidiano es realizado en la organización, esto no es percibido como una dificultad para consolidar el trabajo asociativo. Este es el caso de la Mutual “Floreciendo”, en la que sus asociados están inscriptos en distintas cooperativas, pero realizan el trabajo en la propia organización. Cuando les preguntamos si ellos habían tenido que armar una cooperativa para acceder al Programa, Nadia, la responsable de las cuestiones administrativas vinculadas con la gestión de recursos estatales, nos explicó que los que participan en el “Argentina Trabaja” están en cooperativas que dependen tanto del Municipio, como directamente del MDS, pero que “en general la gente no conoce esos detalles, porque no le interesa o no se informa”. Además, aclaró que ellos de todos modos, como mutual están inscriptos en el INAES y todos trabajan allí, mas allá de la formalidad del Programa (Registro de campo 23/6/2011).

Para los miembros de la Cooperativa Unión, el hecho de estar en diferentes cooperativas, pero trabajar juntos en el propio barrio, es valorado positivamente. En este sentido las asociadas cuentan que el Programa contempló que el lugar de trabajo le quedara a la gente cerca de su casa, por eso a pesar de que cada una pertenece formalmente a una cooperativa diferente, trabajan en conjunto bajo la coordinación de la referente de la organización política de la que forman parte (Registro de campo 18/7/2011).

Por el contrario, en el caso del MTD, al igual que otros movimientos de desocupados, desde el

13. Ambas leyes son las que rigen la constitución y el funcionamiento de cooperativas y mutuales en Argentina.

lanzamiento oficial en agosto de 2009, sus integrantes tuvieron dificultades de acceso al Programa, debido a la negativa del gobierno municipal de otorgarle cupos para la conformación de su propia cooperativa, aludiendo que esto no era compatible con los requerimientos que el Plan estipulaba. Luego de reclamos y movilizaciones, la inscripción de los desocupados de esta organización, se concretó en diciembre de 2009. Meses después y con distintas dificultades administrativas, lograron conformar la cooperativa con autoridades propias e independientes del municipio. Más tarde, la organización consiguió el ingreso de nuevos integrantes, que por haberse incorporado en una llamada "segunda etapa" dependiente del gobierno provincial, quedaron afectados formalmente a otras cooperativas del Programa, pero trabajando en las cuadrillas de trabajo del movimiento. Estas complicaciones burocráticas implicaron tensiones vinculadas con la disputa por el reconocimiento de la autonomía del movimiento, debido a que desde la perspectiva de los integrantes del MTD, su proyecto organizativo chocaba con las intenciones del municipio de dispersar a sus integrantes y disponer del diseño y funcionamiento de la cooperativa (Registro de campo, 15/3/2010).

### **Organización de las tareas y condiciones de trabajo**

En cuanto a la organización cotidiana y la toma de decisiones, las integrantes de la mutual que entrevistamos marcan que, a diferencia de otras experiencias que conocen en su localidad, ellas mismas son las que organizan el trabajo y deciden qué tareas realizar. Para ello se organizan en diferentes áreas, las cuales cuentan con un coordinador o referente que por su experiencia en el oficio o por su rol militante, es el responsable de organizar el trabajo cotidiano. Si bien reconocen esta autonomía para planificar las actividades que llevan a cabo en el marco del Programa, Catalina, una socia de la Mutual "Floreciendo", señala que "el Plan en algunas cosas te limita", porque a veces los materiales no llegan: "están en el municipio, pero no llegan a donde más se los necesita". Esta situación obstaculiza el avance de las obras de construcción en la organización

o de mejoramiento de las casas de los vecinos del barrio que están llevando adelante. Cuando esto sucede, ellas van a reclamar al municipio, pero no siempre tienen una respuesta positiva (Registro de campo 23/6/2011). Si bien el caso de esta organización muestra que la cooperativización aparece sólo como una estrategia para el acceso al programa, la experiencia asociativa previa que este grupo tiene, permitió resignificar el plan y fortalecer el trabajo colectivo que ya venían realizando. Al respecto, cabe mencionar que a través del programa pudieron construir nuevas aulas para el dictado de los cursos de oficios y reforzar los ingresos de aquellos asociados que trabajan en los dos emprendimientos productivos que la mutual lleva adelante.

En cuanto a la organización del trabajo en la Cooperativa Unión, las tareas cotidianas que desarrollan los cooperativistas son definidas y coordinadas por Lidia, la referente de la organización. A pesar de que ella no participa formalmente del programa, tiene un rol central tanto en la definición de las tareas y el modo de llevarlas a cabo, como en el control de la puntualidad, el trabajo y la asistencia de los destinatarios del programa. Además, su casa funciona como la sede de la cooperativa, allí guardan los materiales de trabajo y se reúnen para planificar las tareas de cada día. En este caso si bien existe un grupo de trabajo conformado con fuertes lazos, debido a su participación en la organización política, la propuesta de crear cooperativas se desvanece en la implementación, debido a que los destinatarios no sólo no pertenecen formalmente a la misma cooperativa, sino que por las características de esa organización, tampoco tienen instancias de autoorganización del trabajo. En este caso es interesante observar el modo en que las políticas sociales se insertan en la trama de relaciones barriales y cómo los actores locales como las manzanas, sostienen su rol históricamente vinculado a la entrega de leche y la asistencia directa a los vecinos del barrio, al mismo tiempo que ejercen los nuevos roles vinculados con la organización de tareas laborales que requiere el programa. Más allá de que el funcionamiento de este grupo no puede ser considerado propio del cooperativismo, sí se observa la importancia de los lazos que



los unen, que sumado al reconocimiento de la referente barrial y política, permiten el funcionamiento efectivo del plan en el territorio y el cumplimiento de las tareas de barrido y limpieza del barrio que la cooperativa tiene asignadas.

En el caso de la cooperativa del MTD, ésta fue convocada a participar de un convenio de trabajo con la empresa AYSA<sup>14</sup> para la realización de obras de limpieza y mantenimiento de los márgenes de un arroyo del distrito. Este convenio trajo aparejada una serie de particularidades que lo diferencia de otras modalidades de trabajo en el marco del programa: un “plus” de aproximadamente 600 pesos, el pago de un refrigerio diario para la cuadrilla de trabajo, el armado de un obrador y un vestuario donde almacenar las herramientas de trabajo, el pago de un salario para la contratación de un sereno para dicho obrador y el contrato de asistencia médica durante la jornada laboral. Si bien en la normativa del programa se establece que las cooperativas “[...] de ninguna manera suplirán el trabajo que realizan de manera permanente los trabajadores municipales o de las empresas en las que los municipios tercerizan servicios [...]”<sup>15</sup>, las tareas que realizan los cooperativistas del MTD se enmarcan en el rubro de la obra pública, pero sin contemplar las condiciones que exigiría cualquier empresa o municipio para la ejecución de este tipo de obras, en el caso de que se realizaran de forma tercerizada. Los problemas que enfrenta la cooperativa, debido a la particular forma de organización que tienen por haberse conformado a partir del Plan “Argentina Trabaja”, van desde la demora en la entrega de materiales y herramientas adecuadas, hasta el retraso de los pagos correspondientes. Por otra parte, al igual que en el caso de la Cooperativa Unión, además de la organización de tareas laborales, el Movimiento sigue sosteniendo en el barrio un rol vinculado con la distribución de recursos alimentarios y la gestión de otros planes sociales para aquellos integrantes que no

podieron formar parte de la cooperativa del Plan “Argentina Trabaja”.

Si bien cada experiencia analizada es singular, observamos algunos problemas comunes respecto de la organización del trabajo y las condiciones laborales. En cuanto a los ingresos que perciben los cooperativistas, es necesario marcar que se trata de un monto muy bajo –incluso en el caso de los integrantes MTD que reciben un plus de 600 pesos–, que no resulta acorde con los valores correspondientes a las convenciones laborales que regulan la actividad de los participantes. Además, este monto tampoco presenta posibilidades de actualización según los valores de la canasta básica familiar, ni se ajusta al salario mínimo vital y móvil.<sup>16</sup>

Por otra parte, el llamado “anticipo de excedente”, no puede definirse ni como un salario en los términos de una contratación laboral, ni como el retiro fruto del trabajo de una cooperativa genuinamente autogestionada. En este sentido, podemos afirmar que el ingreso que perciben los destinatarios del Programa se asemeja al “clásico” subsidio otorgado por los planes asistenciales.

Respecto de la cobertura de salud y los aportes jubilatorios, podemos afirmar que si bien la inscripción de los cooperativistas en el monotributo social resulta un importante avance en la registración del trabajo y mejora de las condiciones laborales, las protecciones que brinda son insuficientes para cumplir con los requerimientos de un trabajo decente en los términos establecidos por la OIT.

Por último, la tensión central que observamos en la construcción del trabajo asociativo y autogestionado, es la relación de dependencia de recursos materiales y monetarios del Estado. Las perspectivas de continuidad de las fuentes de trabajo creadas a partir del programa y las posibilidades

14. AYSA (Agua y Saneamientos Argentinos S.A.) es una empresa que provee servicio de agua potable y desagües cloacales en 17 municipios del primer cordón del conurbano bonaerense. Esta empresa fue creada en el año 2006 por el Gobierno Nacional y sus acciones pertenecen en un 90% al Estado y en un 10% a sus empleados.

15. Guía informativa sobre el Programa de Ingreso Social con Trabajo. Ministerio de Desarrollo Social. [Disponible en: [www.desarrollosocial.gov.ar](http://www.desarrollosocial.gov.ar)]

16. El valor del salario mínimo, vital y móvil hasta agosto de 2011 fue de 1840 pesos. En septiembre de ese mismo año, se elevó a 2300 pesos, monto que continúa vigente hasta el momento de la publicación de este artículo.

de las organizaciones para dinamizar sus propios proyectos productivos, en el marco de una economía regulada por las exigencias de competitividad del mercado, ponen en riesgo la viabilidad de este tipo de experiencias en el largo plazo.

### **Reflexiones Finales: dificultades materiales y simbólicas para pensar las cooperativas como una alternativa laboral**

El objetivo del artículo fue explorar las tensiones en la construcción de formas de trabajo asociativas y autogestionadas, generadas a partir del Plan "Argentina Trabaja". En este sentido, observamos que si bien el programa se propone generar nuevas formas de trabajo capaces de fortalecer la solidaridad y los lazos sociales, la forma en que se constituyeron las cooperativas, los vaivenes burocráticos, sumado a las disputas por la autonomía de las organizaciones respecto de los recursos estatales, obstaculizan la posibilidad de pensar la cooperativa como una alternativa laboral sostenible y autogestionada. Otra cuestión central que permitiría pensar a la cooperativa como un trabajo decente, es el mejoramiento de las condiciones laborales vinculadas tanto con las protecciones

sociales, como con el ingreso que perciben los cooperativistas.

Por último, la particular forma de intervención que propone el programa y el modo en éste se inserta en la trama de relaciones locales plantea nuevos desafíos, tanto para las organizaciones sociales responsables de la gestión del Programa, como para el Estado. Para las organizaciones, el desafío está centrado en su capacidad de generar formas de organización autogestionadas que puedan ser una alternativa laboral viable y alcanzar cierta autonomía respecto de los recursos del Estado. Para el Estado, implica, por un lado, repensar y fortalecer las relaciones entre los distintos niveles gubernamentales y los vínculos de co-gestión con las organizaciones sociales. Por otro, la generación de trabajo desde la política social supone una revisión crítica de las formas tradicionales de asistencia al desempleo y la pobreza. El análisis de las experiencias que emergen del Programa "Argentina Trabaja", invita a seguir reflexionando acerca del rol del Estado y de los distintos actores sociales que intervienen en el diseño e implementación de las políticas sociales y de la disputa por el sentido del trabajo asociativo y autogestionado que éstas construyen.

## Bibliografía

- ACI (1995) *Declaración sobre Identidad y Principios Cooperativos*, Alianza Cooperativa Internacional, Manchester.
- Cogliandro, G. y Melamud, A. (2010) *El Gasto Público Social en el Presupuesto de Prórroga 2011: programas sociales y criterios de distribución a las provincias*. En: *Documentos de Trabajo N° 3*. Buenos Aires, Fundación Siena. URL [Disponible en : [http://www.fundacionsiena.org.ar/gasto\\_social.pdf](http://www.fundacionsiena.org.ar/gasto_social.pdf)] Fecha de consulta 5 de noviembre de 2011.
- Di Leo, P. (2006): *Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados, y régimen social de acumulación neoliberal: una aproximación a sus articulaciones político-simbólicas y estructurales*. Documento de la Mesa de Políticas Sociales, Instituto de Estudios y Formación, CTA.
- Grassi, E. (2003) *Políticas y Problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*, Buenos Aires, Espacio.
- Grassi, Estela (2004): *Política y Cultura en la sociedad neoliberal. La otra década infame (II)*. Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Hopp, M. (2010) *Políticas de promoción de desarrollo socio-productivo en la Argentina post-convertibilidad: condiciones de la integración social y económica*. Tesis de Maestría en Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Mimeo.
- Hopp, M. (2009) *Planes sociales, contraprestación y huidas de la asistencia*, en E. Grassi y C. Danani (org.) *El mundo del trabajo y los caminos de la vida, trabajar para vivir, vivir para trabajar*, Buenos Aires, Espacio.
- Observatorio Social (2010) *Mapa de Indicadores Sociales y Económicos*, Junio 2010. URL [Disponible en: [http://observatoriosocial.com.ar/dev/pub\\_indicadores.html](http://observatoriosocial.com.ar/dev/pub_indicadores.html)] Fecha de consulta 20 de diciembre de 2011
- Lucero, Marcelo (2003) "El Estado y los Desocupados. La Construcción Social de la Política Social Laboral." *Revista Kairos Nr. 12*. Universidad Nacional de San Luis. URL [Disponible en: <http://www2.fices.unsl.edu.ar/~kairos/k12-archivos/lucero%20marcelo.pdf>] Fecha de consulta: 1 de enero de 2012.
- OIT URL [Disponible en: <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>] Fecha de consulta: 1 de enero de 2012
- Rosanvallon, P. (1995) *La nueva Cuestión Social. Repensar el Estado Providencia*, Buenos Aires, Manantial.
- SEL Consultores (2009) *Nemslter sobre la situación laboral y social en la Argentina: Los ciclos de la pobreza en Argentina*. [Disponible en: [www.selconsultores.com.ar](http://www.selconsultores.com.ar)] Fecha de consulta: 11 de septiembre de 2010

## Fuentes

- MDS (2011) *Mil cooperativistas se suman al programa de Ingreso Social con Trabajo en Salta*, 03 de junio de 2011. URL [Disponible en: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/DocPF.aspx?Id=464>] Fecha de consulta: 11 de septiembre de 2011.
- MDS (2011a) *Argentina Trabaja crece en La Matanza*, 19 de enero de 2011. [Disponible en: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/DocPF.aspx?Id=244>] Fecha de consulta: 11 de septiembre de 2011.
- MDS (2010) *Distribuidor Programa de Ingreso Social con Trabajo: Provincias Argentina*. [Disponible en: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/ArgentinaTrabaja/Distribuidor%20Ingreso%20Social%20con%20Trabajo.%20Buenos%20Aires.pdf>] Fecha de consulta: 11 de septiembre de 2011.
- MDS, Guía informativa sobre el Programa de Ingreso Social con Trabajo. Ministerio de Desarrollo Social. [Disponible en: [www.desarrollosocial.gov.ar](http://www.desarrollosocial.gov.ar)] Fecha de consulta: 1 de enero de 2012.
- MTD (2003/04) *Cuadernillo de Formación para integrantes del Movimiento*, Buenos Aires. Respuesta del MDS al pedido de informe N82963-2010.
- Resolución MDS N° 3182/09.

