1) Título. “DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA ARGENTINA TRABAJA”

2) Autor/es. Florencia Isola
3) Dirección electrónica: floreisola@yahoo.com.ar
4) Formación de grado y/o posgrado en curso: Lic. En Ciencias Sociales y Humanidades (UNQ), maestreando Ciencias Sociales y Humanidades, mención sociología.
5) De corresponder, tipo de beca: no corresponde
6) De corresponder, tema de la tesis en preparación:“La emergencia de la población sobrante como un problema social”
7) Director de la beca y/o de la tesis. Dr. Adrian Piva- Codirectora Laura Álvarez
8) Denominación del programa o proyecto en cuyo marco se inscribe la beca y/o la tesis y director del mismo. “Acumulación, dominación y lucha de clases”
9) De corresponder, denominación del agrupamiento (instituto, centro, unidad de investigación, observatorio o laboratorio) en cuyo marco se inscribe la beca y/o la tesis y director del mismo. “Centro de Investigaciones sobre Economía y Sociedad en la Argentina Contemporánea” (IESAC)

**Desarrollo del resumen:**

La ponencia analiza, desde una perspectiva etnográfica a partir de un estudio de caso concreto: el diseño, la implementación y la evaluación de una *política social* del Ministerio de Desarrollo Social (MDSN), las cooperativas del “Argentina Trabaja” (PRIST), en la municipalidad de San Vicente, desde su inicio hasta la actualidad (2010-2015).

El programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST) es una *política social* que apunta a generar *autoempleo* en el núcleo duro de la desocupación. Se han distinguido tres etapas en su implementación: la primera, de gestión ministerial-municipal; la segunda, en la cual se suman los movimientos sociales a la gestión, y la tercera, la de las cooperativas “Ellas hacen”, de exclusiva gestión ministerial. Se recorre cuales han sido, a partir de las evaluaciones parciales, las diferencias en el diseño y la implementación. A la vez, mediante la observación participante y extensas entrevistas a cooperativistas, funcionarios y técnicos ministeriales, se analizan las distintas estrategias y experiencias desplegadas. Del mismo modo se explora acerca de cómo el Ministerio de Desarrollo Social evalúa la aplicación del programa, para finalmente determinar que utiliza una evaluación fundamentalmente cualitativa, en la cual se tiene en amplia consideración la perspectiva de los perceptores de los programas, y donde el ejercicio reflexivo sobre las propias prácticas adquiere un lugar medular, en tanto que abre nuevos horizontes de diseño y ejecución del programa.

Palabras clave: política social (diseño, evaluación e implementación), autoempleo, desempleo.

**Ponencia:**

**Presentación:**

Nos proponemos analizar una *política social* del Ministerio de Desarrollo Social, las cooperativas del “Argentina Trabaja” (PRIST), en su aplicación en la municipalidad de San Vicente, desde su inicio hasta la actualidad (2010-2015). Esta es una política destinada a los no empleables para la creación de empleo auto gestionado, y no a la mera asistencia social. Nuestro objetivo es analizar cómo esta política se desplegó en la etapa señalada, sin perder de vista la trama de las mutaciones que ha sufrido la Argentina, insertas en un contexto global de emergencias, que afectaron tanto al trabajo como a las políticas del Estado hacia esta problemática.

Entendemos al Estado como una forma de las relaciones sociales, *“Es una relación entre personas que no parece a una relación entre personas, es una relación social que existe en la forma de algo externo a las relaciones sociales”* (Holloway 1993:11). Entonces, observamos que el Estado condensa relaciones de fuerza entre las clases de forma contradictoria, donde las políticas se despliegan por ensayo y error (Holloway 1993), y en ocasiones hasta de forma disfuncional (Hirsh 1999), por lo que las estructuras administrativas se deben ubicar dentro del marco de las luchas que deben administrar.

**Política Social y Trabajo**

**El Programa Ingreso Social con trabajo**

A partir del año 2003, en la presidencia de Néstor Kirchner, desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) a cargo de la administración política y técnica de la Dra. Alicia Kirchner[[1]](#footnote-1), se asume un discurso reivindicativo y restitutivo de los derechos de las personas perdidos durante el neoliberalismo. Durante su gestión, se continuará con la implementación de programas especialmente diseñadas para enfrentar los altos índices de desempleo de la post crisis de 2001. Además se expone la necesidad de un Estado activo, del desarrollo con equidad, y se define a la política como el principal instrumento para la transformación de la sociedad. Se sustenta que la población objeto de la política social, no son beneficiarios de planes, sino titulares de derechos; evidenciando una concepción de Estado que hace raíces en lo político- legal[[2]](#footnote-2). Estos lineamientos han sido plasmados por el MDSN en una gran cantidad de documentos[[3]](#footnote-3) producidos por personal especializado; estos serían los que encuadrarían los diferentes programas sociales desarrollados, los cuales se asumen como superadores de los de gestiones anteriores.

El MDSN hasta el año 2009, se focalizó en programas que estimulan el desarrollo del autoempleo en el marco de la economía social, y sin la transferencia de ingresos mensuales a sus perceptores. Las herramientas diseñadas por el MDSN entre el 2003 y el 2009, se destinaron principalmente a los trabajadores autogestionados –visibilizados en las luchas que encarnaban- que habían perdido sus trabajos o que se habían descapitalizado en los 90´s, es recién después del 2009 que se implementa un programa dirigido al núcleo duro de la desocupación, el PRIST. En el diseño e implementación del Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST)[[4]](#footnote-4) se establecieron prioridades de aplicación. Los indicadores utilizados por el MDS para limitar la población objetivo son: NBI[[5]](#footnote-5), Tasa de Actividad, Tasa de desocupación, Tasa de Ocupación. La población objetivo está conformada por personas entre 18-64 años en hogares con NBI, obtenida del censo Nacional de Población, realizado por el INDEC en el 2001. Para la implementación del PRIST se identificaron regiones prioritarias, para distribuir los programas proporcionalmente entre las regiones priorizadas. En una primer momento el programa se aplicaría en el NEA, NOA y Cuyo, dado que la población entre 18 y 64 años con NBI es de 24,5, 23 y 12,9% respectivamente. La implementación del programa en las otras etapas, se haría teniendo en cuenta que sean las zonas más críticas, en el sentido que superen el alto riesgo socio-ocupacional. El monto total de la ejecución del Programa a nivel nacional para el año 2010 es de $3.621 millones sobre un presupuesto original de $1.500 millones, mientras que el presupuesto aprobado para el 2011 es de $3.787 millones, de los cuales el 68% estuvo destinado a la provincia de Buenos Aires.

La primera etapa del programa suponía la creación de 100.000 puestos de trabajo para repartir en las regiones mencionadas. No obstante, el distribuidor no fue respetado, y el contexto post eleccionario planteado sacudió el escenario, modifico la óptica y las perspectivas. Entonces, la urgencia ya no era el núcleo duro de la desocupación, sino avanzar sobre la territorialidad del conurbano mediante los municipios, pero en este accionar los movimientos sociales –vigentes desde el estallido del 2001-, tomaron el espacio público, logrando la reformulación de la lógica de implementación del Programa. Vemos como en una política pública, opera una práctica técnica –más programática y proyectiva-, y entra en juego una práctica política –inmediata, inestable-. El programa, finalmente, no se implemento según el distribuidor, sino en el Conurbano y en la provincia de Corriente; lo que nos muestra el carácter dinámico y reformulativo que adquieren las políticas públicas. En este nuevo contexto, entiende Logiudice (2009: 79)

*“El plan también contribuye al fortalecimiento de las instancias municipales, con el objeto de afianzar una construcción territorial en crisis provocada a la derrota electoral del oficialismo. Fue este el origen del rechazo que se generó entre las organizaciones sociales no afines al gobierno, cuyos miembros no fueron incluidos por las administraciones locales como perceptores del Programa. Ello indujo la movilización conjunta de organizaciones sociales que habían asumido estrategias políticas divergentes en los años posteriores a la crisis y experimento grados diversos de acercamiento con el gobierno nacional. La participación de dirigentes piqueteros aliados con el oficialismo hizo crujir, una vez más, la histórica puja entre los grupos piqueteros afines al gobierno y el resto de la estructura político –territorial del peronismo”.* Logiudice (2009: 79)

Entonces, ante la movilización social, el PRIST se reformuló, con el fin de incorporar a las organizaciones sociales, las que no estaban en el esquema de las estructuras municipales. Así se lanzo la etapa provincial, donde se realizaran obras en tierras del estado provincial, que no estuvieran sujeta a la administración municipal. Ahora el programa adquiere dos formas de administración: una destinada a las organizaciones sociales, desde el gobierno nacional; y otra, para las personas que se incorporaron al programa mediante las municipalidades.

El PRIST, en la actualidad es el segundo en inversión y envergadura del ministerio luego de las pensiones no contributivas[[6]](#footnote-6). En su lanzamiento se anunció, que el MDSN proveería un “ingreso social”[[7]](#footnote-7) a los perceptores del programa, por el término de un año[[8]](#footnote-8), para que en ese período se organicen como cooperativas de trabajo de unos 60 integrantes[[9]](#footnote-9) en el marco de la economía social, para luego comenzar a generar sus propios ingresos. El programa está destinado a personas en situación de vulnerabilidad social, sin otros ingresos formales en el grupo familiar. A los cooperativistas se los inscribe como monotributistas sociales, por lo que acceden a una obra social sindical, a la computación de los años de permanencia en el programa como años de aportes previsionales, y no pierden el derecho de cobrar la Asignación Universal por Hijo y/o por Embarazo. El programa estipula unos $300.000 anuales para cada cooperativa, para financiar la compra de ropa de trabajo y herramientas. Esta suma no es entregada directamente por el MDSN a las cooperativas, sino a las municipalidades, quienes administran estos fondos. En este sentido podemos ver que el PRIST no solo significó el rearmado territorial del conurbano luego de la derrota electoral del 2009, sino también que funcionó como un instrumento para el sostenimiento y la financiación de las intendencias afines, ya sea por la provisión de fondos para las cooperativas, o por la provisión de mano de obra, dado que los perceptores del PRIST desarrollarían tareas, tales como mantenimiento, barrido público, etc. que son de la órbita de las municipalidades. En la web oficial del ministerio se sostiene que para la implementación se acuerda:

*“…con los Entes Ejecutores (municipios, provincias, federaciones y/o mutuales), a través del*[*Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social*](http://www.desarrollosocial.gob.ar/Doc.aspx?id=102)*(INAES), la formación y capacitación de cooperativas (…), quienes tienen a su cargo la ejecución de obras públicas locales que demandan mano de obra intensiva*”[[10]](#footnote-10).

No obstante, como ya señalamos, esta alianza con los intendentes del conurbano será interpelada, dado que en el marco de las elecciones legislativas del 2013, quedó evidenciado el circuito de lealtades- deslealtades. Uno de los administradores de las cooperativas a nivel local señaló al respecto *“Acá (por San Vicente) no hicieron nada (refiriéndose al ejecutivo municipal), sabes el armado que podes hacer con las cooperativas, la base territorial que te armas, mira lo que hizo Giustozzi, la base territorial la armó con los cooperativistas”.*

A partir del 2012, suma la línea de cooperativas “Ellas Hacen”, destinada a mujeres madres de más de tres hijos y/o hijo discapacitado y/o víctima de violencia de género. Al programa “Ellas Hacen” (EH), según datos del MDSN, ingresaron 98.876 mujeres, de las cuales el 13,5% tiene hijos discapacitados, 20% declaro situaciones de violencia de género en la preinscripción, y más del 50% tiene entre 30 y 39 años. Además el 89,9% de estas mujeres no ha completado la educación formal, y solo el 2,5 a finalizado estudios secundarios. El total de cooperativistas del PRIST incluidas las EH, en la actualidad, asciende a 250.000 beneficiarios.

Con el programa EH, el MDSN, logra alcanzar a un grupo social de alta vulnerabilidad, al que nunca antes el Estado había llegado con tal especificidad. Las mujeres que se incorporan en esta etapa del PRIST, evidencian no tener contactos con los punteros locales –por quienes hubiesen ingresado en la primer etapa-, ni integrar los movimientos sociales –por quienes hubiesen ingresado en la segunda etapa-. Son mujeres que acceden al programa exclusivamente por cumplir los requisitos de vulnerabilidad social requeridos para la accesibilidad, y para la permanencia en este deben cumplir tareas de formación, tales como la terminalidad educativa mediante el programa FINES del Ministerio de Educación, talleres de salud, plomería y formación en problemática de género y política.

**Estado y Política Social**

La política social es una forma de intervención en las condiciones de vida y reproducción social, refleja la silueta del Estado en un determinado momento y concentra procesos de hegemonización político- cultural que distinguen a una sociedad específica. Son la resultante de la puja entre los proyectos económicos y los políticos en un determinado momento; son, además, procesos discursivos de comunicación, y como tales construyen y legitiman ciertos problemas sociales y a ciertos sujetos, con desprecio de otros. Son un posicionamiento del Estado que se enfrenta a una demanda de la sociedad, entonces alcanzar un entendimiento cabal de la política social nos posibilita acercarnos a la relación entre sociedad y Estado (Grassi 2003). La aplicación de la política social está inserta en un marco amplio de funcionamiento del Estado, y debe ser investigada sin perderlo de vista. Se implanta en un campo conflictivo en el que intervienen diversos actores (organismos estatales y no estatales, movimientos sociales y referentes barriales, organismos internacionales y sus actores, actores políticos nacionales, regionales y locales, iglesia, etc.), que ponen en juego estrategias y orientaciones, que afectan su implementación e impacto. Son además, un instrumento para la neutralización de las luchas sociales y la conflictividad. Concordamos con Oszlak y O´Donnell (1981) en la necesidad de un enfoque dinámico, para así poder observar el tejido social en torno del cual el Estado, como otros actores, adopta políticas*,* entendiendo además, de acuerdo con Bonnet (2009), que las formas que asume el Estado son siempre variantes y al mismo tiempo, sostenemos que la política social es parte de la política económica.

En los noventas, de acuerdo con Bonnet (2009), las funciones de la asistencia social fueron descentralizadas hacia las provincias y los municipios, mientras que la represión se centralizaba, *“Las organizaciones sociales se enfrentan muchas veces primero con los punteros y caudillos locales, que respondían con asistencia social en la medida en que contaban con recursos suficientes, por ejemplo, y luego con gendarmería Nacional y su represión militarizada, cuando esos recursos ya no alcanzaban”* (Bonnet 2009:83). En la última década ampliada, observamos, que paulatinamente y de forma imbricada, se ha ido desplegando el camino inverso: centralización de la política social (Bonnet y Piva 2012)[[11]](#footnote-11). Sí enfocamos en el MDSN, nos encontramos que desde el 2003 hasta hoy, ha ido avanzando, aunque de forma enmarañada y con dificultades, en la construcción de una territorialidad activa y estructural en toda la Argentina, en pos de ir jaqueando las prácticas clientelares locales[[12]](#footnote-12). Ha tendido progresivamente a la centralización, a la vez que al despliegue de funciones localizadas y en los distintos territorios, aunque estas dependientes siempre del Estado nacional. Para esto ha instalado agencias ministeriales en toda la Argentina[[13]](#footnote-13), además ha establecido alianzas con Universidades Nacionales del conurbano, las que se encargarían de la capacitación y promoción de la economía social, de la producción del andamiaje conceptual, así como de la evaluación de los programas implementados[[14]](#footnote-14).

Asimismo, el MDSN ha ejercitado una reflexividad cualitativa y dinámica, atenta a la mirada de los perceptores de los programas; la que le ha permitido desandar las propias lógicas asumidas, los vínculos y nexos que había construido; por ejemplo, si en un primer momento, delegó capacidad de gestión y transferencias de fondos en los entes municipales, esto será interpelado y mermado –aunque no agotado-, porque el oportunismo de las practicas locales iría en detrimento de la administración burocrática centralizada del Estado nacional: *“En los intendentes no se puede confiar, porque si la política social es buena la capitalizan para ellos, pero si la política no resulta, la culpa es del Ministerio”,* “*En Misiones teníamos problemas de cómo los políticos locales aplicaban los programas, entonces fuimos y pusimos un CIC (Centro Integrado Comunitario), y ahí se acabo el problema”* manifestó un técnico del ministerio en una entrevista personal. A contrapelo de esto, en nuestro trabajo de campo en los distritos de San Vicente y Pte. Perón, hemos evidenciado, que el andamiaje territorial local no es tan sencillamente interpelado por la disposición de agencias ministeriales en los municipios, dado que estas, y sus agentes, son atravesados por las prácticas de administración de lo local arraigadas en la construcción clientelar. La frase enunciada por el técnico ministerial, no deja de evidenciar cierta ingenuidad ante las complejidades y las contradicciones que asume la aplicación de la política social en el barro de lo local.

Esta tendencia centralizadora que venimos señalando, presenta dos hitos claves, que se desarrollan en el contexto de las elecciones legislativas del 2009 y del 2013. El primero, en el 2009/10, el Estado nacional ante la protesta de los movimientos sociales, en puja desde el estallido del 2001, retira recursos y funciones que había delegado a los municipios. El segundo hito, 2013-14, cuando quedo evidenciada la utilización de los programas sociales por parte de los intendentes del conurbano en post de la consolidación de su propia territorialidad, independientemente de los destinos, objetivos e intereses del gobierno nacional. Observamos entonces, que el 2009 aparece como un punto de inflexión en post de la centralización de las políticas sociales productivas, lo que se profundizara aún más en el 2013.

Podemos evidenciar la centralización en el Estado nacional, también, en la implementación de programas universales, y ya no focalizados, y en el menor requerimiento de financiamiento por parte de los organismos internacionales[[15]](#footnote-15), como sí había sucedido en el período anterior al estudiado. Al mismo tiempo, el gobierno nacional -en este período- ha concentrado recursos, ha dando mayor protagonismo y fondos al ANSES y desplazado a las provincias, como por ejemplo con el aumento de impuestos no coparticipables como las retenciones.

**En el territorio**

Las tres etapas de aplicación del PRIST en San Vicente

En el distrito de San Vicente, como en los otros distritos, el programa “Ingreso Social con trabajo” fue aplicado en tres etapas, la primera, la municipal, a principios del 2010. Dentro del municipio la tarea fue encarada por la Secretaría de Desarrollo Social local, se conformaron 22 cooperativas de 16 personas cada una. Uno de los funcionarios locales a cargo, manifestó que, entre otras, se conformó una cooperativa de índole cultural, en la que sus integrantes se encargarían de dar cursos en sociedades de fomentos y clubes de las distintas localidades del distrito; y otra, donde los cooperativistas se encargarían de poner en valor el edificio de la Biblioteca Popular de San Vicente. Las cooperativas habían recibido capacitación en oficios antes de desarrollar sus tareas.

En el trabajo de campo se evidenciaron los mecanismos discrecionales que debieron atravesar los entonces aspirantes a cooperativistas, para poder acceder al programa “Ingreso Social Con trabajo”, no todos los que cumplían los requisitos de vulnerabilidad que exigía el programa pudieron acceder, como otros que no los cumplían, accedieron.

Lucia (45 años), docente, casada, tres hijos, cooperativista y tallerista que ingreso en esta etapa manifestó:

*“\_\_ Yo soy docente, y estaba sin trabajo, y me convocaron a dar un taller.*

*\_\_ ¿Desde dónde te convocaron?*

*\_\_ Desde la secretaria de cultura del municipio, me dijeron que me pagarían con una cooperativa. Tuvimos que hacer unos cursos con la UOCRA, de cómo usar el casco, de normas de seguridad en la construcción.*

*\_\_\_ ¿Y qué es lo que tenias que hacer?*

*\_\_ Tenía que dar un taller una vez por semana en una escuela, para chicos de la escuela, del barrio. Se había armado como un programa de cultura en los barrios, que se financiaba con las cooperativas. Había más talleristas, algunos hoy siguen dando, y le pagan con lo de las cooperativas. Yo después conseguí trabajo en la escuela y me fui.*

*\_\_ ¿Cómo fue la convocatoria para dar los talleres?*

*\_\_\_ Fue así, llamaban a gente que ellos creían que podían dar un taller, para poder armar ese programa de Cultura en los barrios. Después sé que se armaron otras cooperativas, pero de las otras no sé cómo se convocó.*

*\_\_ ¿En el momento que te convocaron tu marido también estaba sin trabajo?*

*\_\_ No, él tenía trabajo, el es docente, trabaja de profesor.”*

A la vez que Griselda (28 años), madre de cuatro hijos uno discapacitado, sin estudios formales, expresó:

*“\_\_ Acá en el barrio la que andaba anotando para las cooperativas era la María (una eferente político territorial del municipio). A mí no me quería inscribir, tuve que armar lio para que me inscribiera, yo estaba sin laburo, con los cuatro pibes, y Briza que necesita muchos cuidados. Hasta que me anoto.*

*\_\_ ¿Por qué no te quería anotar?*

*\_\_ Porque ellos son así (aludiendo a los referentes territoriales), se creen mucho, se llevan el mundo por delante, más necesitas menos te dan. Había anotado a unos de acá a la vuelta, a todos anoto: al padre, a la madre, a los hijos, y ellos tienen trabajo, el hombre es albañil y trabaja con los hijos, y tienen un kiosko, a ellos a todos los anoto, todos cobran cooperativa.*

*\_\_ ¿Qué tareas debes realizar en la cooperativa?*

*\_\_ Desde que empezamos estamos barriendo, somos las que barremos, todas mujeres somos, barremos la plaza, las calles del centro. La otra vez que hubo reempadronamiento había muchas caras nuevas, gente que nunca vez trabajando, ahí estaba, mujeres bien vestidas, pitucas, ellas nunca van a barrer la calle. Ahí te das cuenta que hay un montón de cooperativistas, pero los que estamos en la calle laburando siempre somos los mismos”*

En los lineamientos el programa se destinaba a familias que no tuviesen ningún ingreso formal, pero quienes lograron ingresar al programa, fueron convocados según criterios personales de los funcionarios municipales y/o los referentes políticos territoriales y no según los criterios objetivables que el programa estipulaba. La cooperativa cultural que se conformó, brindaría distintos talleres, esta no era una variante prevista en la formulación del programa a nivel nacional, además esta cooperativa creaba malestar entre las otras cooperativas, quienes debían realizar tareas durante seis horas diarias, los días hábiles, mientras los cooperativistas culturales, solo debían dar talleres por un total de cuatro horas semanales; mientras, unos y otros percibían el mismo ingreso. La otra cuestión a la que los distintos entrevistados hacían referencia, era que estos cooperativistas culturales muchas veces no cumplían los requisitos de vulnerabilidad que el programa requería, y que muchos de ellos eran integrantes de familias nucleares, donde alguno de sus miembros se encontraba en la economía formal.

La segunda etapa, de gestión ministerial, comenzó a implementarse a mediados del 2010, luego de las presiones que ejercieron los movimientos sociales al MDS para poder ingresar al programa[[16]](#footnote-16), dado que los agentes municipales, en la primera etapa de inscripción, deliberadamente los habían dejado afuera. En esta etapa se llegaron a conformar un total de 60 cooperativas, que involucraría unos 2700 cooperativistas[[17]](#footnote-17). En las entrevistas surgió que los trabajadores cooperativista que provenían de los Movimientos Sociales, en su mayoría no desempeñaban tarea alguna dentro del programa. Esta decisión, expresaban estos cooperativistas, se correspondía a los entes ejecutores locales, quienes temían el agrupamiento, la sindicalización, y la movilización; de quienes ya tenían una historia de participación activa en la organización social.

Al respecto Celina (36 años), 4 hijos, estudios secundarios, expresó:

*“\_\_ Yo vengo de la izquierda, militaba en la Darío Santillán, me comí el acampe en la 9 de Julio para poder ingresar a la cooperativa. Después me abrí del movimiento, porque los pibes no querían arreglar, no querían que arreglemos con cooperativas, pero yo necesitaba trabajar, tengo pibes, necesitaba la cooperativa, ellos son jóvenes, no era la misma situación.*

*\_\_ ¿Ya no militas en la Darío Santillán?*

*\_\_ No, no, ya me abrí, ahora soy Kirchnerista.*

*\_\_ ¿Y qué tareas haces en la cooperativa?*

*\_\_ Ahora ayudo con algunas tareas administrativas en la municipalidad, pero al principio no hacía nada, fue una lucha poder hacer algo. Yo les pedía que por favor me den algo para hacer, y a los que veníamos de los movimientos sociales nos decían que no hagamos nada, no nos dejaban hacer nada.*

*\_\_¿Y por qué crees que pasaba esto?*

*\_\_ Y porque tenían miedo que hagamos lio, nos sindicalicemos, avivemos a la gente, y no querían eso, no quieren que nos agrupemos, ni que se armen las cooperativas como grupos de trabajo organizado.”*

En el trabajo de campo y en las entrevistas realizadas a distintos cooperativistas, no se reconocían como trabajadores cooperativistas, sino como trabajadores en relación de dependencia, tampoco identificaban y reconocían –en su mayoría- cuales son los valores y principios del cooperativismo, tales como ayuda mutua, equidad, reciprocidad, igualdad, solidaridad, etc. Del total de cooperativas locales, y según lo relevado en las entrevistas solo una –la cual precede al programa- estaría funcionando dentro del marco del cooperativismo.

Un tercer momento, es el lanzamiento del programa de cooperativas “Ellas hacen”, en abril 2013, destinado a 100.000 mujeres solas con más de tres hijos o u hijo discapacitado, que perciban la Asignación Universal por Hijo, o que hayan sido víctima de violencia de género. La difusión local del programa fue escasa, no obstante la inscripción se realizó de forma abierta en las oficinas locales de Anses, para la que se respetaron los requisitos de la convocatoria. Ingresaron al programa unas 800 mujeres[[18]](#footnote-18) del distrito. Lo que muestra un cambio en la operativa de inscripción con referencia a las dos etapas anteriores. Las cooperativistas del “Ellas hacen” en el presente se encuentran finalizando sus estudios primarios o secundarios mediante el programa Fines, y también asisten a distintas capacitaciones en sexualidad, género, salud, etc.[[19]](#footnote-19)

Analía (35 años) tres hijos, separada, sin estudios formales, manifiesta con respecto a la cooperativa “Ellas Hacen”:

*\_\_ Yo me entere de la cooperativa por una vecina, me aviso, fui al ANSES me inscribí y quede. Hacia unos días que se había ido mi marido, no tenía nada de nada, ni para comer, no podía creer que había quedado.*

*\_\_ ¿Qué te pidieron para ingresar?*

*\_\_ Tenía que tener tres hijos o más y estar cobrando la asignación. Yo también lleve las denuncias que le había hecho a mi marido por violencia.*

*\_\_¿Y qué haces en la cooperativa?*

*\_\_ Ahora estaos estudiando, hacemos cursos, estoy terminando la secundaria, conocí muchas chicas, vamos a la escuela. La pasamos bien.*

*\_\_ ¿Están agrupadas en cooperativas?*

*\_\_ No, todavía no, dicen que más adelante, pero ahora solo estamos estudiando.”*

**A modo de Cierre**

Las políticas sociales productivas en el contexto de la economía social, son planteadas por el MDSN como promotoras de nuevas formas de trabajo para disminuir el desempleo y la vulnerabilidad social adquirida durante los 90´s. Entonces, el sentido del trabajo es el de auto empleo y no ya el de empleo asalariado. Desde el Ministerio se sostiene que la generación de trabajo genuino y digno es la mejor política social, porque el trabajo es el mejor instrumento para terminar con la pobreza y lograr equidad. En el kirchnerismo, como en los dos primeros gobiernos peronistas, la inclusión es posibilitada por el trabajo, en este sentido es que replicaron -de forma parcial- los derechos tradicionalmente vinculados al trabajo asalariado en los perceptores de los distintos programas, derechos tales como la obra social, el reconocimiento del tiempo de permanencia en el programa como aporte jubilatorio, las asignaciones familiares, la ayuda escolar y la posibilidad de emitir factura fiscal. Desde el MDSN se insiste en que los perceptores del PRIST son trabajadores, hemos observado en el trabajo de campo, que esto ha empezado a tener una respuesta entre algunos grupos de cooperativistas vinculadas a los movimientos sociales, quienes están sindicalizándose en la CTEP.

En este ponencia nos centramos en la tendencia intricada del Estado nacional de construir una burocracia centralizada, en post de desprenderse de las prácticas clientelares locales. De lo expuesto se desprenden cuestiones que deben ser analizadas con mayor profundidad y detalle, dado que son políticas que se promueven como productivas, y no conocemos el impacto que efectivamente han tenido en el empleo- desempleo a nivel nacional, ni en el distrito de San Vicente, donde los perceptores de la PRIST, que promedian el 10% de la población activa no se han podido conformar en ninguna cooperativa de trabajo. Entendemos, cuán productivas han sido las políticas sociales del período analizado, es la pregunta que tenemos que empezar a responder.

**Bibliografía**

Arcidiácono, P. (2012*) Las Políticas del “Mientras Tanto” Programas sociales después de la crisis 2001- 2002,* Buenos Aires, Biblos

Auyero (2001) *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo. Buenos Aires*, Manantial.

Bonnet, A. (2009) Las relaciones con el Estado en las luchas sociales recientes. Un planteo del problema a partir de la experiencia argentina. En Bonnet, A. y Piva, A. (Compiladores*) Argentina en pedazos. Luchas sociales y conflictos interburgueses de la convertibilidad*. Buenos Aires, Peña Lillo, Ediciones Continente.

Bonnet, A. y Piva, A. (2012) Un análisis de los cambios en la forma de estado en la posconvetibilidad. En Grigera, J. (Comps): *Argentina después de la convertibilidad (2002-2011).* Buenos Aires, Imago Mundi.

Grassi, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I*). Bs. As., Espacio.

Grassi, E. (2003A). Política, cultura y sociedad: la experiencia neoliberal en la Argentina. En J. Lindenboim y C. Danani (Coordinadores): *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada.* Biblos, Buenos Aires.

Holloway, J. (1982) *Fundamentos Teóricos para una crítica marxista de la administración pública.*

Holloway, J. (1993) *La reforma del Estado: Capital global y Estado Nacional Perfiles Latinoamericanos* [en línea] 1993, (diciembre) : [Fecha de consulta: 5 de abril de 2015] Disponible en:[<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11500102>](http://www.redalyc.org/articulo.oa)ISSN 0188-7653

Logiudice, A. (2009) *La asistencia social en la Pos convertibilidad. ¿Cambio de paradigma? Algunas consideraciones implementadas en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires, en Edición N° 54, Margen.

Logiudice, A. (2011) *Pobreza y Neoliberalismo: La asistencia social en la Argentina reciente.* Buenos Aires, en Entramados y perspectivas, Revista de la Carrera de sociología.

Merklen, D. (2010) *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003).* Buenos Aires, Editorial Gorla.

Oszlak, O y O´Donnell, G (1981) Estado y Políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Publicado por el Centro de Estados y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G:E: Clacso/Nº4.

Piva, A. (2009) Vecinos, piqueteros y sindicatos disidentes. La dinámica del conflicto social entre 1989 y 2001. En Bonnet, A. y Piva, A. (Compiladores) Argentina en pedazos. Luchas sociales y conflictos interburgueses de la convertibilidad. Buenos Aires, Peña Lillo, Ediciones Continente.

Piva, A. (2012) *Acumulación y hegemonía en la Argentina menemista.* Buenos Aires. Biblos.

**Fuentes**

**Normativa y documentos**

Decreto N° 1506/2004 de la Presidencia de la Nación. Emergencia Ocupacional.

Distribuidor Ingreso Social con Trabajo

Ley Nº 24.013 Nacional de Empleo

Ley Nº 25.233

Ley Nº 25.371 de Sistema Integrado Prestaciones Desempleo

Presupuesto del 2003 al 2015

**Entrevistas**

Funcionario Municipal (Roberto)

Técnicos del Ministerio de Desarrollo Social (Daniela)

Actores Territoriales del Ministerio de Desarrollo Social (Pedro)

Perceptores de los programas sociales (Celina, Lucia, Griselda, Analía)

1. A excepción del período entre 2005 y 2006 que fue Senadora de la Nación. En ese período en el senado presentó proyectos de leyes relacionadas a la labor del Ministerio de Desarrollo Social, tales como: Proyecto de Ley sobre Marca Colectiva; Proyecto de Ley sobre Promoción y Regularización del Microcrédito; Proyecto de Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas; Proyecto de Ley sobre Centros de Desarrollo Infantil, Proyecto de Ley creando el Consejo Nacional de la Juventud; Proyecto de Ley sobre Protección de la Maternidad - Paternidad Biológica y Adoptiva. [↑](#footnote-ref-1)
2. Es de aclarar que de acuerdo a lo relevado en distintas entrevistas a personal técnico del MDSN, que el discurso hacía el interior del ministerio no es homogéneo, mientras algunos se listan en la concepción liberal, y sostienen que los perceptores de los programas son titulares de derecho; otros, esbozan una postura más vinculada a los populismos latinoamericanos, a las tradiciones de centro- periferia, a la necesidad de una construcción de una unidad Latinoamérica, y reconocen la existencia de distintas clases sociales en puja. Otra cuestión importante para visibilizar, que merece ser investigada, es cómo se ha producido el acceso a esa supuesta titularidad de derechos, dado que observamos que las leyes que debieran garantizarlos no son taxativas. [↑](#footnote-ref-2)
3. Entre estos documentos, entre otros, encontramos “La Bisagra”, “Políticas Sociales del Bicentenario (tomo I y II)”, “Avanzamos hacia la patria grande”, entre otros. Todos disponibles en [http://www.desarrollosocial.gov.ar/ fecha de consulta: 10 febrero 2015]. [↑](#footnote-ref-3)
4. Para entender en el contexto conflictivo en que el programa es lanzado, y las distintas adaptaciones que asume, ver Logiudice (2009 y 2011) [↑](#footnote-ref-4)
5. NBI: necesidades básicas insatisfechas. [↑](#footnote-ref-5)
6. |  |
| --- |
|   |
| Programas Centrales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación | Presupuesto 2014 Crédito actual | Presupuesto 2015 Crédito Solicitado |
| 1.348,55 | 1.693,07 | 25,55% |
| 3 - Actividades Comunes a los Programas 20 y 26 | 3,64 | 4,67 | 28,30% |
| 6 - Actividad Comun a los Programas 17 y 18 | 93,00 | 123,86 | 33,18% |
| 17 - Desarrollo y Fomento del Deporte Social y del Deporte de Alto Rendimiento | 344,48 | 239,02 | -30,61% |
| 18 - Asistencia Medico - Deportiva y Control Antidoping | 5,98 | 6,98 | 16,72% |
| 20 - Acciones de Promocion y Proteccion Social | 1.554,49 | 1.109,71 | -28,61% |
| 21 - Capacitacion, Fortalecimiento y Asistencia Tecnica | 164,65 | 119,45 | -27,45% |
| **23 - Pensiones no Contributivas** | **39.382,22** | **52.859,81** | **34,22%** |
| 24 - Promocion del Empleo Social, Economia Social y Desarrollo Local | 297,95 | 209,29 | -29,76% |
| 26 - Seguridad Alimentaria | 2.448,12 | 3.152,63 | 28,78% |
| 28 - Inclusión Social y Fort. Infantil |  | *383,62* | *Nuevo* |
| **38 - Programa del Ingreso Social con Trabajo** | **4.991,88** | **7.227,73** | **44,79%** |

# Expresado en millones de pesos

# Cuadro extraído de Nota de la Nación “El Presupuesto 2015 prevé menos fondos para ciencia, deportes y medio ambiente” del 22 de octubre del 2014, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1737142-el-presupuesto-2015-preve-menos-fondos-para-ciencia-deportes-y-medio-ambiente> 22 de octubre de 2014

 [↑](#footnote-ref-6)
7. Cuando el programa se lanzó, en agosto del 2009, los cooperativistas percibían $1.200, este monto se elevo a $2.000 en el 2012, hasta noviembre del 2015 que aumentó a $2.600. [↑](#footnote-ref-7)
8. Este periodo de tiempo no se respeto, y los perceptores de las cooperativas continuaron percibiendo el ingreso social. [↑](#footnote-ref-8)
9. En el presente las cooperativas están conformadas por 30/35 integrantes, porque la primera cantidad de 60 integrantes, se entendió desde el MDSN, que restaba en la conformación de grupalidad. Las cooperativas del PRIST hasta la fecha perciben el ingreso social. Los dos técnicos nacionales del MDSN entrevistados, asumen que el PRIST ha sido una experiencia fracasada para la conformación de cooperativas de trabajo. Un agente territorial del ministerio del distrito de San Vicente, que trabajó con las cooperativas desde su conformación hasta hoy, manifestó en una entrevista personal en marzo del 2015, *“Nunca nadie quiso que las cooperativas se agruparan, acá los de la municipalidad te decían ´A estos negros no hay que enseñarle mucho´. En la Argentina no hay una izquierda fuerte, si hubiese una izquierda fuerte te hace un desastre con las cooperativas, y acá* (por San Vicente) *tampoco hay movimiento obrero”.* [↑](#footnote-ref-9)
10. Disponible en <http://www.desarrollosocial.gob.ar/ingresosocialcontrabajo/114> (fecha de Consulta 16 de Agosto 2014) [↑](#footnote-ref-10)
11. “La evolución del gasto público parece registrar, además, cierta reversión de esa descentralización durante la década en curso. En el contexto general de expansión del gasto público entre 2002 y 2009 que señalamos, el gasto de los gobiernos provinciales y porteños aumentó otro 177% (otros 4,72 puntos del PBI), pero el gasto del gobierno nacional aumentó en mayor medida aún: un 208% (o 8,41 puntos del PBI). Naturalmente, este mayor protagonismo del estado nacional no se registra en materia represiva, sino en materia de asistencia social y, principalmente, de subsidios” (Bonnet y Piva 2012:21) [↑](#footnote-ref-11)
12. Con referencia al clientelismo generado por el peronismo desde los 90´s, ver Levitsky (2005), Merklen (2010) y Auyero (2001). Nos gustaría agregar, que el clientelismo no debe simplificarse a un juego mecánico entre punteros y pobres, que en este es necesario también observar otros sectores, tales como profesionales, técnicos, actores territoriales, iglesia, universidades del conurbano, etc., los cuales son participes de las practicas clientelares. Hemos observado, por ejemplo, que sectores académicos justifican y evalúan favorablemente programas sociales que la principal virtud que tienen es proveerlos a ellos mismos de recursos para reproducirse como una burocracia académica. [↑](#footnote-ref-12)
13. Tales como los Centros de Referencia (47 centros), Centros de Atención Local (73 centros), Centros Integradores Comunitarios (618 centros), Instituciones Microcréditos (291 centros), Centros de Actividad Física (140 Centros), Consejo Federal de Discapacidad (43 centros), Consejo Nacional de las Mujeres (36 centros), Consejo Federal de Mayores (71 centros), Pro Huerta (29 centros), Consejo federal de Niñez, adolescencia y Familia (24 centros). Información disponible en <http://www.desarrollosocial.gob.ar/mapa.aspx>, (fecha de consulta 10 de marzo de 2015). Además, en el mismo link, se puede observar el mapa con las distintas agencias que el MDSN ha desplegado, en el período 2003-2015, en todo el territorio nacional. [↑](#footnote-ref-13)
14. Estas Universidades son: Universidad Nacional de Moreno, Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Nacional de Avellaneda, Universidad Nacional de la Matanza, Universidad Nacional Jauretche, Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad Nacional de San Martín. Estas Universidades con fondos del MDSN contratan personal, desarrollan carreras, tales como Diploma en Agroecología, Diploma en Economía Social, Tecnicatura en Economía Social, además producen manuales de consulta para los perceptores de los programas, brindan cursos de formación a los perceptores de los programas, evalúan los programas, etc. [↑](#footnote-ref-14)
15. El no requerimiento de financiamiento de organismos internacionales en algunos de los programas, no implica que estos no estén direccionados por los preceptos establecidos de forma universal para el tratamiento de la pobreza. El auto sostenimiento de los pobres, los microcréditos, los micros emprendimientos productivos, las finanzas solidarias, el disciplinamiento de los pobres, etc. no son instrumentos exclusivos del Estado nacional, sino que estos son replicas de las recomendaciones de los organismos internacionales para todo el globo. Podemos agregar, que el auto financiamiento de estas políticas por parte del Estado Nacional, no hace más que formar parte de la misma dinámica de autoempleo que se les pide a los pobres. [↑](#footnote-ref-15)
16. Ver Logiudice (2009 y 2011) e Isola (2014). [↑](#footnote-ref-16)
17. Este número no es oficial, sino que surge del trabajo de campo, por lo que enuncian los cooperativistas y funcionarios locales. [↑](#footnote-ref-17)
18. Este número de 800 mujeres es registrado en las entrevistas que se le realizó a distintos funcionarios locales. Es un número aproximado que ellos enuncian. [↑](#footnote-ref-18)
19. Los datos aquí enunciados fueron relevados mediante trabajo de campo, observación participante, entrevistas semiestructuradas a funcionarios locales, cooperativistas, militantes de distintas agrupaciones, relevamiento de diarios nacionales y locales. [↑](#footnote-ref-19)