



Intercambios V

Documentos para el ejercicio
profesional del Trabajador Social

Colección Digital

LA DINÁMICA DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA ARGENTINA TRABAJA

LANUS, (2009-2015)

MIGUEL TROTTA,
CARLOS MOREYRA,
GLADYS NEGRETTE,
PATRICIO CERICHE,
GRACIELA FERNANDEZ



Serie Intercambios

la dinámica de implementación del programa argentina trabaja lanús, (2009-2015)*

Dr. Miguel Trotta
Lic. Carlos Moreyra
Lic. Gladys Negrette
Lic. Patricio Ceriche
Lic. Graciela Fernández

* Trabajo presentado en el III Encuentro Latinoamericano de profesionales, docentes y estudiantes de Trabajo Social y IV Congreso Nacional de Trabajo Social realizado en la ciudad de Tandil los días 12, 13 y 14 de noviembre de 2015.

Intercambios V

La dinámica de implementación del Programa Argentina Trabaja Lanús, (2009-2015)

Comité editorial:

Walter Giribuela, Laura Paradela, Valeria Redondi, Laura Riveiro, María Sol Romero
(ICEP - Instituto de Capacitación y Estudios Profesionales)

María José Cano

(Mesa Ejecutiva del Colegio de Trabajadores Sociales de la Pcia. de Bs. As.)

Coordinación general:

María Sol Romero

La dinámica de implementación del programa Argentina Trabaja Lanús, 2009-2015 / Miguel Trotta ... [et al.]. - 1a ed. - La Plata : Colegio de Asistentes Sociales o Trabajadores Sociales de la Provincia de Buenos Aires, 2017.

Libro digital, PDF - (Documentos para el ejercicio profesional del Trabajo Social / Romero, María Sol; 5)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-4093-07-3

I. Trabajo Social. I. Trotta, Miguel
CDD 361.3

Está permitida la reproducción parcial o total de los contenidos de este libro con la mención de la fuente. Todos los derechos reservados.

© Miguel Trotta
ISBN 978-987-4093-07-3
Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723.
Argentina - Junio 2017

Colegio de Trabajadores Sociales de la Provincia de Buenos Aires
Calle 54 # 742 Piso 3º (1900) La Plata - Bs. As.
Tel-Fax (0221) 427-1589 - E-mail: info@catspba.org.ar - www.catspba.org.ar

Autoridades del Colegio de Trabajadores Sociales de la provincia de Buenos Aires

CONSEJO SUPERIOR

Mesa Ejecutiva:

Presidente: MARIA JOSE CANO
Vicepresidente: MANUEL WALDEMAR MALLARDI
Secretario: MARCELA PATRICIA MOLEDDA
Tesorero: MARIA DOLORES APRAIZ

Vocales Distrito Azul:

Titular: JULIA ANDREA MENDEZ
Suplente: ANDREA ANTONIA OLIVA

Vocales Distrito Bahía Blanca:

Titular: GUILLERMINA ELIZABETH ALANIZ
Suplente: LEANDRO JAVIER GAUNA

Vocales Distrito Dolores:

Titular: HECTOR MARCELO FERNANDEZ
Suplente: CLAUDIA MIRIAM CHIMINELLI

Vocales Distrito Junín:

Titular: ROMINA ANDREA BORAGNO
Suplente: MARIA LIS PEDEMONTE

Vocales Distrito La Matanza:

Titular: MARGARITA AZUCENA PALAVECINO
Suplente: ANDREA DEL VALLE MEDINA

Vocales Distrito La Plata:

Titular: SILVIA VIRNA QUENTREQUEO
Suplente: VALERIA ANDREA REDONDI

Vocales Distrito Lomas de Zamora:

Titular: MARTA SUSANA MONTE
Suplente: MONICA EDITH ETCHEVERRY

Vocales Distrito Mar del Plata:

Titular: MIRIAM MABEL SICOLI
Suplente: MARÍA ALICIA LOPEZ

Vocales Distrito Mercedes:

Titular: CAROLINA VICTORIA DI NAPOLI
Suplente: MARIA CAROLINA ZUNINO

Vocales Distrito Moreno-General Rodríguez:

Titular: MARCELO ANIBAL ECHAZARRETA
Suplente: MARIANO EDUARDO COLOMBO

Vocales Distrito Morón:

Titular: JORGELINA ALEJANDRA CAMILETTI
Suplente: MARIANA SILVIA FIAMINGO

Vocales Distrito Necochea:

Titular: RUBEN CARLOS FERNANDO DEL MURO
Suplente: LILIAN MARCELA SAMMARONI

Vocales Distrito Pergamino:

Titular: MARÍA JESÚS RICARDO
Suplente: ROSANA ANDREA ALVAREZ

Vocales Distrito Quilmes:

Titular: SILVIA FRANCO
Suplente: NESTOR FABIAN METON

Vocales Distrito San Isidro:

Titular: SUSANA ESTHER RECIO
Suplente: LAURA INES CANEPA

Vocales Distrito San Martín:

Titular: CECILIA CRISTINA COHEN
Suplente: SILVIA ALEJANDRA COUDERC

Vocales Distrito San Nicolás:

Titular: MARIA EUGENIA PINI
Suplente: CARINA SILVIA CHAVES

Vocales Distrito Trenque Lauquen:

Titular: CAROLINA OUTON
Suplente: SILVIA GRACIELA ZONCO

Vocales Distrito Zárate-Campana:

Titular: MIGUEL NICOLAS LOPEZ
Suplente: ANALIA GABRIELA REYNOSO

TRIBUNAL DE DISCIPLINA

Vocales titulares:
Marisa Beatriz SPINA
Maria Carolina MAMBLONA
Estela Maris RODRIGUEZ VEDIA
Viviana Beatriz IBAÑEZ
Nicolas Rosario Gabriel FUSCA

Vocales Suplentes:
Maria Ines PIETRANGELI
Sandra Marcela BARROS
Maria De Los Angeles DUO
Betina Luciana MATEOS
Adriana Angela PALACIO

índice

- 6** Introducción
- 8** 1. Transiciones teórico metodológicas en la concepción de la política de empleo en Argentina durante el período 2003- 2015
- 11** 2. Programa Argentina Trabaja: particularidades de la implementación en la zona sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires (2009-2015)
- 15** 3. Balance del Proceso de implementación de organización cooperativa y autogestión productiva: alcances y límites.
- 18** Bibliografía

introducción

Esta ponencia sistematiza las principales características de la implementación del Programa Argentina Trabaja, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en el período comprendido entre el 2009 y 2015. Se trata de una síntesis de los resultados de una investigación realizada en la zona sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires, específicamente en los Partidos de Lanús y Lomas de Zamora, sobre una muestra representativa de 500 cooperativas de trabajo constituidas en el ámbito de ambos municipios, lo que implica un alcance relevante respecto del universo de entidades consolidadas a nivel nacional. Para ello se ha realizado un muestreo cuantitativo consistente en la aplicación de encuestas, sobre un total del 30% de la Población económicamente activa incorporada en el Programa en los municipios mencionados, además de la realización de un total de ocho entrevistas a funcionarios, empleados y trabajadores del Programa en los niveles centrales y locales de implementación. Al mismo tiempo como criterios de selección de la muestra, se han relevado diversos *polos de asistencia* (denominados así a los centros de control de gestión distribuidos proporcionalmente en el territorio local) tomando sectores representativos de la población del municipio.

El objetivo central de la investigación se ha centrado en la implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST) en la zona sur del Área Metropolitana de Buenos Aires, con el objeto de analizar alcances y límites en la superación de concepciones asistencialistas en las políticas microproductivas, desde la perspectiva de los sujetos participantes. El centro de interés radica en poder reconstruir la implementación del Programa Nacional en el ámbito local de la zona sur del AMBA y la estructuración de procesos productivos autogestivos; a partir de los cuales puedan analizarse las condiciones sociolaborales de los participantes, tomando como referencia central la autopercepción de los mismos. Las concepciones de *políticas de empleo* (Cfr. NEFFA, J. & PEREZ, P.; 2010) entendidas como acciones del Estado tendientes a regular la incorporación al mercado de trabajo, como asalariados de las personas en situación de desocupación laboral. Estas concepciones, otorgan un marco conceptual innovador, pertinente y adecuado para los fines de esta ponencia, debido a que permite reconstruir la dinámica que relaciona mercados laborales, territorios, políticas públicas y condiciones materiales de existencia; con vistas a reconstruir las transiciones técnica-metodológicas de implementación de las políticas de empleo durante el período 2009 al 2015; desde una pers-

pectiva diacrónica. Es desde este marco, que se profundizará en el análisis de las relaciones existentes entre las diversas etapas de la implementación del Programa. Sin embargo, no se desconsideran las dimensiones macrosociales que condicionan el desarrollo de los procesos productivos. Para ello seguidamente se analizarán: las contradicciones autogestión-subsidiariedad; concepción tecnocrática y participativa y autonomía político partidaria y cooptación política, en el marco de implementación del Programa en las áreas relevadas entendidas como expresión local de tendencias generales a nivel nacional.

1. transiciones teórico metodológicas en la concepción de la política de empleo en argentina durante el período 2003- 2015

La tendencia creciente en materia de formulación e implementación de la política social, desde el nivel federal en Argentina durante el período de referencia, ha experimentado intentos de superación de las concepciones neoliberales predominantes en el período de pre-crisis del 2001 pero que sin embargo éstas se han afirmado como condicionantes teóricos conceptuales y concretos reales de las contemporáneas. Así tomando como referencia las tensiones entre las perspectivas racionalistas e incrementalistas de la política social, los intentos de superación en el período en examen en Argentina suponen una convergencia que intenta una reestructuración de la primera, pero fuertemente condicionada por la última. En efecto la perspectiva racionalista predominante en la concepción de la política social ha predominado durante las políticas de bienestar durante los períodos 1946 a 1955 en Argentina y en menor medida hasta mediados de la década del setenta del siglo XX coincidentes con el régimen de bienestar keynesiano o cepaliano. La misma se centra en la predominancia del momento de formulación por sobre el de la implementación y la consideración de criterios de universalidad en el alcance último de las decisiones implementadas, por lo que sobredetermina el largo plazo, la integralidad en las áreas susceptibles de intervención y el marco totalizante del territorio nacional. La dimensión territorial y temporal condiciona la amplitud macrosocial de su marco teórico metodológico de planificación, gestión e implementación (AGUILAR VILLANUEVA, 1996). Es claro que con las mutaciones decurrentes de la reestructuración capitalista a partir de la crisis estructural inconclusa de los setenta y la consolidación de los procesos que han estructurado a su vez la fase de internacionalización capitalista denominada Globalización neoliberal; las mismas han impactado en la redefinición de las regulaciones sociopolíticas e incluso de la propia institucionalidad política liberal. En ese sentido, los impactos sobre el gasto social han implicado un predominio de una perspectiva incrementalista de la política social, uno de cuyos

principios estructurantes lo ha constituido la reducción y eficientización del gasto (ISUANI, A. 2004). La reducción de recursos afectados a la resolución de las necesidades públicas y sociales en particular, impactaron en el modo de concebir la política social, desde mediados de los ochenta hasta 2001, tendencialmente con la fragmentación de la totalización racionalista. Esto es, la reducción del horizonte temporal de la política social al mediano y corto plazo; la localización en unidades territoriales particulares de los ámbitos subnacionales con privilegio en instancias locales municipales; la adopción de criterios de focalización y descentralización administrativa que al mismo tiempo han revelado y promovido contradictoriamente la organización de la sociedad civil local, en varios partidos de la región Metropolitana de Buenos Aires (Cfr. SVAMPA, M. ; 2008). Con posterioridad a las consecuencias de la crisis estructural de la aplicación de las recetas neoliberales en Argentina y las transformaciones sociopolíticas de ese período; la predominancia en la concepción de la política social ha seguido los intentos de superación del incrementalismo (KIRCHNER, A.; 2007) a partir de una reestructuración de los postulados racionalistas tendientes reconstituir como concepciones marcos la centralidad de la territorialidad en un sentido integral (el territorio nacional), la universalidad como principio rector del alcance igualitario de los bienes y servicios disponibles desde las políticas y la centralización técnica en la determinación de los lineamientos de los principales programas en ejecución. Sin embargo, los avances respecto de los procesos de descentralización incluso promovidos y garantizados constitucionalmente con la reforma de 1994; sumados a la garantía de autonomía para la esfera local, han condicionado la federalización territorial de la política social que incluso como objetivo ha promovido y potenciado la dimensión territorial local como ámbito de ejecución privilegiado. La tendencia es una fragmentación entre el momento de la formulación en la que se privilegia la consideración del territorio nacional pero en el momento de la ejecución de lo diseñado. En cuanto a la centralización decisoria y de planificación del periodo mencionado de la política social, ha sido uno de los principios característicos de la gestión social aquí considerada. (Cfr. TROTTA, M., 2013). Más aún la centralización decisoria considerada desde una aplicación descentralizada, ha servido como estrategia de construcción política y partidaria, pero al mismo tiempo de promoción de procesos disruptores de las relaciones de poder entre organizaciones de la sociedad civil y élites políticas locales en el ámbito municipal. Constituyendo una triple conflictividad en el proceso por la competencia decisoria en el espacio local: las instancias decisorias del nivel central y las élites locales y entre estas y algunas de las organizaciones de la sociedad civil.

Es de destacar que el ámbito local, persiste como el territorio privilegiado de definición no sólo de la gestión sino de las relaciones de poder entre sectores de clase y de clase expresadas en tendencias político partidarias y político sociales; sino que además debe considerarse que esto es la emergencia de redefiniciones estructurales que definen los espacios locales como territorios estratégicos de definición de los procesos de la globalización (SASSEIN. S.; 2012).

En el marco de estas redefiniciones, es que desde el enfrentamiento al déficit de empleo en 2008 comienza a diseñarse en el marco institucional del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el denominado *Programa de inclusión "Argentina Trabaja"* Programa Ingreso Social con Trabajo, que comienza a implementarse en el 2009. De acuerdo con cifras del INDEC en

el segundo semestre del año de lanzamiento del Programa, la tasa de desempleo a nivel nacional alcanzaba la cifra del 13,2% (INDEC, EPH; 2009) en tanto que en la Región Metropolitana de Buenos Aires esa cifra trepaba al 10,5% de la población económicamente activa. Es de destacar que luego de alcanzar un tope de 21,5% de la PEA en 2002, se percibe una disminución de tal indicador, debido centralmente a un incipiente proceso de sustitución de importaciones, el crecimiento del volumen de exportaciones de productos del sector primario (favorecidos por la devaluación monetaria promovida por el gobierno en 2001) e incluso el impacto por contraprestación laboral del Plan Jefas y Jefes de Hogares Desocupados. Sin embargo la reemergencia de los efectos de la crisis financiera de mediados de 2008, condicionan en gran medida una elevación de la tasa de desempleo, desde un 9% de la PEA en 2005 a la cifra expresada para el 2009.

La política social en materia de promoción de empleo genuino reconocerá como perspectiva teórica central, la denominada *Economía social*. Esta corriente se propone la estructuración de redes productivas a partir de procesos de autogestión social, por lo que se concibe como intermedia entre una economía de mercado y una concepción centralizada de la planificación y del desarrollo económico. Reconoce en sus orígenes como fuente, en la denominada Doctrina Social de la Iglesia Católica (Cfr. RAZETO, L.; 1997) a partir de la conformación de instancias intermedias de organizaciones tales como Cooperativas, Mutuales, asociaciones libres generalmente dirigidos a aquellos sujetos no incorporados como fuerza de trabajo en el mercado formal. La conformación de redes productivas autogestivas desde estos presupuestos, fue también promovida en la década de los noventa por los organismos multilaterales, con la finalidad de paliar las consecuencias del desdoblamiento del modo de producción capitalista, en su actual fase de acumulación.

2. programa argentina trabaja: particularidades de la implementación en la zona sur de la región metropolitana de buenos aires (2009-2015)

El Plan Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, reconoce como uno de los antecedentes inmediatos, en materia de programa de fomento al empleo; el denominado *Plan “Manos a la Obra”* lanzado en el año 2004 (Res. MDS 1375/04). La concepción subyacente en este Programa, evidenciaba la convergencia de las tensiones racionalistas e incrementalista en el intento teórico metodológico pero también en la gestión social, de iniciar transformaciones conceptuales y operativas respecto de las políticas de empleo de anteriores décadas, con preponderancia de transferencia a los sectores privados o residuales y subsidiarios en las instancias locales. El Plan *Manos a la Obra*, tenía como definición central la dimensión local en tanto enclave privilegiado de promoción de desarrollo socioeconómico, tal como se definía en la propia regulación. Es decir subyace la consideración que es posible desde la fragmentaciones de procesos productivos particulares en el ámbito local, promover un impacto en las condiciones materiales de existencia pero además generando procesos de autosustentabilidad de dichos procesos. En tal sentido los objetivos centrales eran:

“... contribuir a la mejora del ingreso de la población en situación de vulnerabilidad social en todo el país; promover la Economía Social mediante el apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos de inclusión social generados en el marco de procesos de desarrollo local y fortalecer las organizaciones públicas y privadas, así como los espacios asociativos y redes, promoviendo la descentralización de los diversos actores sociales de cada localidad..” (MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN, Res. MDS 1375/04). Es decir, se define como marco de concepción y acción el de la Economía Solidaria que se asume como propuesta de una política de Estado para la resolución del desempleo estructural. Si bien los fundamentos y objetivos últimos se centraron en la generación de procesos productivos autosustentables, la tendencia se hubo centrado en el otorgamiento de créditos sin planificación ni asistencia técnica (CORAGGIO, J. L.; 2005). En verdad los planes vinculados a la promoción de

empleo local, encuentran como límite los objetivos estructurales que definen la coyuntura que se intenta a su vez reestructurar desde las intervenciones públicas estatales y no estatales, como en el caso de las propuestas autogestivas promovidas por el Estado en sus diversas fragmentaciones institucionales.

En 2009 se lanza el Plan Argentina Trabaja (MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN, Res. MDS 3182/09). En el marco regulatorio se establecía que uno de los objetivos centrales era el de promover procesos de autogestión productiva bajo el marco de la Economía Social, porque aquellos lineamientos ya constituían lineamientos centrales de anteriores programas de empleo como el citado *Manos a la Obra*. El incrementalismo como perspectiva de concepción de la política social se manifiesta aquí en la concreción de uno de los principios de esa corriente neoliberal de la política social, es decir, en la recuperación de la dimensión incremental de la política, partiendo desde los objetivos no alcanzados por implementaciones de programas anteriores en un idéntico entorno local en un misma área sectorial. Al mismo tiempo este incrementalismo, como se ha mencionado, es superado por una concentración centralizada de la planificación y control de la implementación en el nuevo Programa.

El denominado Programa Ingreso social con Trabajo *Argentina Trabaja*, de acuerdo con lo formulado en la normativa respectiva, vuelve a definirse como acciones públicas estatales y no estatales (organizaciones de la sociedad civil) dirigidos a la generación y promoción del empleo desde la intervencionalidad de los niveles del Estado y de éstos con organizaciones de la sociedad civil local. En su conformación organizativa, el Programa centra su acción en la generación de cooperativas de trabajo de sesenta integrantes, proceso que tiene como etapas marcantes un primer momento de asistencia en la organización, en la inscripción registral en INACYM y en el órgano de aplicación local de otorgamiento de personería jurídica. Un segundo momento de capacitación técnica con dotación de insumos y recursos materiales afectada a las Cooperativas.

En una primera etapa, el Programa vincula a las cooperativas de trabajo con la obra pública local. Sobre el total de las cooperativas relevadas en la investigación en los partidos de Lanús y Lomas de Zamora, el 95% de las conformadas en los últimos cinco años, desempeñaban trabajos vinculados a la obra pública en servicios tales como: limpieza de aceras y calles; construcción y reparación de edificios públicos; construcción de equipamiento mobiliario para instituciones públicas locales, entre otras. Al ser consultados acerca de la operatoria de la misma, el 77% de los trabajadores de ambos partidos, respondieron que existe un régimen de control de jornadas trabajadas de 8 a 12 hs, para lo cual deben registrar su asistencia en un libro que se centraliza, en los denominados polos de asistencia. En sucesivas entrevistas con trabajadores y ex funcionarios municipales afectados al Programa, pudo confirmarse que el empleo de los cooperativistas en la obra pública local, implicaba una reducción del costo de mano de obra en aquel rubro para el municipio y la fragmentación salarial a igual tarea y cantidad horaria, entre trabajadores municipales y los afectados al Programa. Una de los obstáculos planteados como tendenciales en el desempeño de las tareas en el Municipio de Lanús, lo ha constituido para el 82% la escasa provisión de insumos y recursos materiales desde las áreas municipales donde se concentraban los provenientes del nivel central. La discrecionalidad de las áreas decisorias del nivel local, que adminis-

tran los insumos, no ofrecieron respuestas técnicas sobre los criterios de adjudicación. En Lomas de Zamora, respecto a la provisión de materiales el 83% ha manifestado tener acceso pertinente y de modo adecuado para el desarrollo de sus tareas pero el 38% refiere que la adjudicación de vacantes para el acceso a cursos de capacitación dentro del Programa, no es de libre elección sino que se encuentra predeterminado por líderes político partidarios locales.

En cuanto a los procesos organizacionales de las Cooperativas, es de destacar que las mismas sobre un total del 92% en el Partido de Lanús y un 73% en el Partido de Lomas, han gestionado de modo indirecto la tramitación de conformación de la organización cooperativa, en su formalización como persona jurídica y con registro en el INACYM. Según entrevistas realizadas, la operatoria en el Partido de Lanús consistía en el agrupamiento de cooperativistas en instalaciones del Municipio y de modo colectivo, en jornadas sucesivas se inscribían y completaban las formalidades de modo controlado y asesorados por técnicos del Estado local. En efecto, esta situación revela una profunda contradicción en el marco del proceso de promoción de una organización cooperativa autogestiva, que implica por parte de las instancias de las Administraciones Públicas central y local una concepción centralizada de los procesos de cooperativización. Si bien estas concepciones son coincidentes con la superación de posiciones incrementalistas y siguen la tendencia de promover procesos participativos en el nivel local con una acción sostenida de intervención público estatal. Sin embargo, se han verificado tensiones presentes que sirven de obstáculo para la generación de procesos autogestivos desde una concepción centralizada en un primer momento por la Administración central. La tendencia en ambos municipios es la coexistencia de nuevas concepciones de gestión con perspectivas de gestión tradicionales, con una alta burocratización y una fuerte dependencia de sectores político-partidarios que controlan áreas y recursos de la Administración local. Estas tensiones, han promovido la distorsión del Programa para constituirse en un verdadero campo de lucha partidaria por el control de los recursos y de las bases de apoyo. El 87% de las personas encuestadas ha referido que el proceso de conformación de cooperativas lo realizaba un técnico del Municipio, reuniendo la mayor parte de las veces, a personas provenientes de diversos sectores del Partido y conformando grupos de sesenta personas al comienzo y luego se redujo el número a treinta integrantes como mínimo. Es decir, lo constitutivo de un proceso de cooperativización es la autogestión que implica la autodeterminación inclusive en el momento inicial de los integrantes que deben autoadministrarse. Si bien la perspectiva del objetivo inicial de la política pública en el Argentina Trabaja, es garantizar la formalización jurídico formal y avanzar luego en los aspectos organizativos; esto ha implicado la conformación de una multiplicidad de organizaciones formales pero que en lo concreto real se constituyen en trabajadores municipales individuales, con una alta precarización laboral y con nulas o escasas posibilidades de promover procesos autogestivos a partir de su inserción en el Programa. En efecto, el 93% de las Cooperativas relevadas, no había logrado la generación de un proceso de producción o de servicios autosostenibles ni autogestivos. El 7% restante en el Partido de Lanús pudo lograr cierta producción de bienes pero se trataba de Cooperativas que tuvieron una génesis diferenciada respecto de las generadas desde la cima de la decisión gubernamental.

Aquellas en las que pudo relevarse la promoción de procesos productivos autogestivos, correspondían a procesos de cooperativización previos a la implementación del Programa y en su mayor número, ligados a Movimientos sociales que trabajaron sobre las dimensiones políticas de estos procesos. Es decir, aquellas Cooperativas que habían logrado trascender la dependencia de la administración público estatal, habían sido generadas a partir de procesos autogestivos desde el inicio, con un fuerte apoyo de la capacitación cooperativa promovidas por las organizaciones de la sociedad civil.

3. balance del proceso de implementación de organización cooperativa y autogestión productiva: alcances y límites

Tal como se desprende del texto normativo que da origen al Programa, la propuesta de Economía Social postulada por su contenido implicó en sus objetivos organizacionales, la promoción de cooperativización de los colectivos humanos constituidos como dispositivos de trabajo. Es menester destacar en este punto del análisis que en un 60% de las cooperativas relevadas, no se habían verificado la experiencia previa de participación en similares procesos de la mayoría de los integrantes. Esto supone un punto en contradicción para la concepción incrementalista del Programa ya que obligaba a conducir la primera etapa de la puesta en marcha del mismo, de un sostenido proceso de capacitación. Al respecto, en el Partido de Lanús, el mismo era concebido como reuniones plenarias de las Cooperativas desde donde se trabajaban los conflictos inter e intragrupal desde las dimensiones sociales de la organización o la administración de recursos y sus contradicciones, pero la totalidad de cooperativistas entrevistados, reveló que nunca accedieron a capacitación cooperativa alguna. Este punto es central para comprender la lógica subyacente en la administración del Programa. En el Partido de Lanús existen al menos dos contradicciones que redefinieron en la fase de implementación, los lineamientos generales del Programa, diseñados desde el nivel central. El primero de ellos es el referido al mencionado problema de la inscripción registral que concomitantemente revela la sobredeterminación de la política partidaria local instrumentalizando la ejecución del mismo, para la construcción de poder político a nivel local, en un sentido contradictorio al nivel central. En efecto, la estrategia del gobierno local de centralizar la inscripción registral en un área administrativa del Municipio, implica la sobredeterminación del equipo técnico local por sobre la libre organización de los trabajadores en cooperativas desde el inicio. Cuando se avanza en la detección de los condicionantes de la organización cooperativa desde lo relevado en la investigación, tomando como referencia lo normado según la Ley Nacional 20.337, denominada Ley de Cooperativas; se advierte que existen al menos dos estructuras paralelas de gestión y control que lejos de promover estos procesos autogestivos, los redefinen y fragmentan en una dimensión formal y otra real. La formal consiste

en la conformación de los entes ejecutivos, de control y decisorios, es decir en los estatutos de cada una de ellas se establecen las figuras de Presidente, Secretario, Tesorero y vocales (el Consejo de Administración) como órgano Ejecutivo de las cooperativas junto con los órganos de control conducidos por un Síndico. Sin embargo, a los fines registrales si bien todas las cooperativas han designado estas autoridades en la entrevistas mantenidas se ha verificado que independientemente de esta formalidad, quienes dirigen, gestionan y organizan las actividades de las cooperativas son personas vinculadas a las estructuras político-partidarias, tendencialmente asociadas a los núcleos de poder partidario local que controla los recursos y el poder decisorio en la esfera local. Es decir, sobre las cooperativas se monta una estructura paralela conformada por una red de militantes que organizan en territorio sus bases de apoyo, y es sobre esa organización paralela que se deciden los procesos, las tareas, los objetivos y la transferencia de trabajadores en el nivel local. Es decir, del total consultado el 93% manifestó no haber participado de una Asamblea en el marco endógeno de la cooperativa a la que pertenece. El 87% reveló que a pesar de existir todas estas figuras administrativas, quienes deciden la gestión y las actividades son personas externas a las cooperativas, generalmente identificadas como “punteros”, es decir militantes que operan como terminales del sistema formal del Partido político. Es en este punto que la estructura paralela implica la figura de militantes que controlan desde dos a tres cooperativas cada uno, por lo que se reproduce una megaorganización estructural piramidal controlada por el gobierno local, lo que impide la autoadministración, la autogestión y la autarquía de las cooperativas. Es decir, lejos de promover procesos de cooperativización, esta redefinición a nivel local, verificada en el Partido de Lanús desde 2010 a 2014, implica por un lado una organización funcional a la gestión pública local y en segundo lugar supone una extensión del control político partidario sobre los sectores de trabajadores desocupados incorporados al Programa que al mismo tiempo sirven de mano de obra de menor costo para el municipio. Así, se verifica una clara fragmentación entre lo formulado en el nivel central y la implementación al nivel local, lo que impide que se promuevan no sólo procesos autogestivos sino incluso una primera etapa de puesta en marcha del Programa.

En cuanto al impacto en las condiciones materiales de existencia, la incorporación al Programa, en ambos partidos relevados, ha revelado que para un 97% manifestó que individualmente ha significado una mejora en su situación socioeconómica en comparación con el periodo inmediatamente anterior al ingreso. La posibilidad de acceso a un sistema de salud a través de la pertenencia a una Obra Social, ha impactado positivamente para un 93% en la calidad de atención en sus necesidades médico-sanitarias. Del mismo modo, ha sido mayoritaria la consideración de una mejora en el acceso a previsión a través del denominado *Monotributo social* que permite a los cooperativistas acceder a aportes previsionales. Es decir, desde el punto de vista individual se verifica el objetivo mejor logrado del Programa en los Municipios estudiados, como lo ha sido el referido a garantizar la cobertura de las necesidades de alimentación, salud y aportes previsionales. Incluso, si bien la percepción del salario se realiza de modo individual por cooperativista, en esta primera etapa y hasta el logro de un proceso productivo autogestivo; el destino final de ese monto se dirige a la cobertura de las necesidades del grupo familiar (Cfr. MINISTE-

RIO DE DESARROLLO SOCIAL, Res. 3182/09). Sin embargo, la dimensión colectiva asociada a generar en primeras instancias Cooperativas de Trabajo, para luego avanzar en promover procesos autogestivos de producción que garanticen la sustentabilidad de ciclos productivos asociados a cadenas productivas del mercado formal; como se ha mencionado y comprobado, no ha sido posible por la propia dinámica de implementación del Programa al nivel local desde los condicionantes mencionados.

Ahora bien, esta inversión de las prioridades de los objetivos del Programa, en los que si bien la mejora de las condiciones materiales de existencia se constituían en uno de ellos pero que sin embargo podrían considerarse subsidiarios al principal, esto es al centrado en la promoción y generación de procesos productivos autogestivos; puede confirmarse entonces que desde los casos estudiados a nivel local como expresiones de tendencias generales de la ejecución del Programa Argentina Trabaja; lejos de consolidarse luego de cinco años de ejecución crecientes procesos de autogestión productiva, la naturaleza del Programa en dicha fase se ha distorsionado y consolidado hacia un Programa de corte asistencial y vinculado a la garantía de la subsistencia alimentaria y residuales necesidades médico sanitarias y previsionales. Al mismo tiempo ha prevalecido una construcción política a través del proceso de implementación en el que las diversas expresiones político partidarias del nivel local y central, montaban sus estructuras de construcción de poder y de lealtades en los territorios de aplicación. La predominancia de la competencia electoral y de control territorial de los recursos, fueron factores concomitantes de distorsión de los objetivos centrales diseñados prioritariamente en la formulación del Programa.

conclusiones

El enfrentamiento al desempleo estructural, fue uno de los objetivos prioritarios del Ejecutivo en el período examinado. Si bien la generación de ciclos expansivos a partir de intervenciones correctivas en el control de cambio y políticas de emisión monetaria centradas en reconstruir una política económica mercadocéntrica, basada en la estrategia central de promoción sostenida del consumo de bienes y servicios; incidió en una elevación de la tasa de empleo, tal como se ha mencionado en el primer apartado de esta ponencia, la reemergencia de una elevación de la tasa de desempleo en 2008 condicionó la necesidad de reestructurar el mercado productivo y generar empleo genuino.

Es en ese marco que, como se ha desarrollado también se lanza el Programa Argentina Trabaja que supone una superación teórico metodológico en el momento de la formulación, pero una reproducción de la reducción de las políticas públicas a una dimensión instrumental de construcción de poder local y consecuentemente del control social. Es en la ejecución donde se han analizado tres contradicciones centrales que permiten develar las principales distorsiones de lo analizado. En primer, lugar el no reconocimiento de los límites estructurales de la política de empleo revela que la promoción de procesos autogestivos en el marco de relaciones capitalistas de producción implica una subordinación implícita de éstos respecto de la economía de mercado, lo que implica o bien considerar como producción subsidiaria y complementaria de la segunda o bien como se ha verificado desde lo relevado en la investigación, una reducción de la política de empleo a una residual política de subsistencia y condiciones materiales básicas de existencia.

La segunda contradicción consiste en considerar que en el plano organizativo, aun cuando se considere viable la posibilidad de producción autogestiva de bienes y servicios desde el marco del programa mencionado, que las políticas de cooperativización forzadas desde arriba, implica una seria restricción a los marcos de libre asociación necesarios para la génesis de colectividades que puedan autoadministrarse, autogestionarse y autodeterminarse en el marco de ciclos de producción sostenido que garanticen al mismo tiempo marcos de estabilidad laboral para los trabajadores. En el mismo sentido, la doble organización (cooperativa y para administrativa local) implica subordinar los objetivos y fines del Programa y más aún una

estrategia de reconversión y reestructuración del mercado productivo, centrado en promover la constitución de pequeñas y medianas empresas bajo formas cooperativas de producción de bienes y servicios; en una estructura de competencia electoral y de campo de conflicto entre sectores políticos partidarios que se montan sobre la estructura del Programa como medio de disputa y lucha por el control territorial y de los recursos. Finalmente, la tercera contradicción es la vinculada a lo que incluso desde el discurso de los cooperativistas se destaca como alcance del Programa, esto es la mejora de las condiciones materiales de existencia tomando en comparación el período inmediatamente anterior al ingreso al mismo.

En este punto es importante destacar que la reducción del Programa en la ejecución a meras acciones de subsistencia, lejos de promover la autogestión y procesos de producción que generen trabajo genuino y no precarizado para los trabajadores, éstos contradictoriamente se vuelven altamente dependientes de la continuidad del Programa para la garantía de satisfactores a los que acceden únicamente a través del control y distribución de recursos que se realizan desde las instancias gubernamentales locales, centralmente como mano de obra de emprendimientos ligados casi exclusivamente a la obra pública del gobierno local.

bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, L. “*El análisis y la decisión de las políticas*” En: La hechura de las políticas, Ed. Porrúa, México, 1993.

ALFONSO, L. (1986) *La descentralización: una cuestión de método*, Ediciones Ciudad Argentina, Mendoza

ASSIES, W. (2012) *La Descentralización en perspectiva*, Colegio de Michoacán Centro de Estudios Rurales, Michoacán

BORJA, J. (2004) “*Las ciudades como actores políticos*” En: Local y Global. La gestión de las ciudades en la Era de la Globalización, Taurus, Madrid (Cap. V)

CAVARCUORE, D. & CLEMENTE, A. (2007) *El proceso reciente de asociativismo intermunicipal en Argentina*, XI Congreso de CLAD, Guatemala

CORAGGIO, J. L. (2005) 2005 “*Desarrollo regional, espacio local y economía social*”, Versión revisada de la ponencia presentada en el Seminario Internacional “*Las regiones del Siglo XXI. Entre la globalización y la democracia local*”, organizado por el Instituto Mora, México, 9-10 de junio de 2005.

ITURBURU, M. (2012) *Municipios argentinos*, INAP, Buenos Aires

KIRCHNER, A. (2007) *La Bisagra*, MDS, Buenos Aires.

KLINK, J. (2011) “*Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana*”, En: *Gobernar las Metrópolis*, BID, Washington

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN, Res. MDS 1375/04.

_____, Res. MDS 3182/09.

NEFFA, J. & PEREZ, P. (Comp.) (2010) *Transformaciones del empleo en la Argentina. Estructuras, dinámica e instituciones*, Colección Textos del Bicentenario, Ciccus/CEIL-PIETTE, Buenos Aires.

RAZETO, L. (1997) *Los caminos de la Economía de la Solidaridad*, Ediciones Lumen-Humanitas, Buenos Aires-Madrid.

SALVIA, A. (2012) *La trampa neoliberal*, EUDEBA, Buenos Aires.

SASSEN, S. (2000) *La ciudad global*, EUDEBA, Buenos Aires

TAMAYO SAEZ, M. (1997) “El análisis de las políticas públicas”, en: BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. *La nueva administración pública*, Alianza, Madrid.

TROTTA, M. E. V. (2013) *Transiciones teórico-metodológicas de las concepciones de la política social en Argentina durante el período 2003-2010*; En: Revista Debate Público; Año 3 Nro. 5; Abril 2013. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.