



**RIDUNAJ**  
Repositorio Institucional  
Digital UNAJ



Universidad Nacional  
**ARTURO JAURETCHE**

Tesinas de Grado

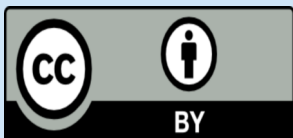
Silva de Oliveira, Janete

# Argentina Trabaja : una política pública controversial

2023

*Instituto de Ciencias Sociales y  
Administración*

*Carrera: Licenciatura en Relaciones del  
Trabajo*



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons.  
Atribución 4.0  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Documento descargado de RID - UNAJ Repositorio Institucional Digital de la Universidad Nacional Arturo Jauretche

Cita recomendada:

Silva de Oliveira, J. (2023). Argentina Trabaja : una política pública controversial [Trabajo final de grado, Universidad Nacional Arturo Jauretche]. <https://rid.unaj.edu.ar/handle/123456789/3213>



**Universidad Nacional Arturo Jauretche**  
**Instituto de Ciencias Sociales y Administración**  
**Carrera de Relaciones de Trabajo**  
**Trabajo Integrador Final**

## **Argentina Trabaja: una política pública controversial**

Análisis de los sentidos y tensiones entre la normativa y la ejecución del Programa Ingreso Social con Trabajo desde los/las integrantes de la Cooperativa de Trabajo Berazategui N°26 Ltda. (periodo 2009-2015).

Estudiante: Janete Silva de Oliveira

E-mail: [janetesilvaoliveira@hotmail.com](mailto:janetesilvaoliveira@hotmail.com)

Director/a: Ruggeri, Andrés

E-mail: [andres.ruggeri@gmail.com](mailto:andres.ruggeri@gmail.com)

Codirectora: Medina, Evelyn

E-mail: [medinaeve94@gmail.com](mailto:medinaeve94@gmail.com)

Florencio Varela, Julio 2022

## **Agradecimientos**

Quiero agradecer a todos aquellos que me acompañaron en este proceso tan importante para mí, especialmente a mi hija Priscila, que diversos momentos en el recorrido de mi carrera se invirtieron los roles y ella fue mi madre. Me sostuvo, incentivó y creyó en mí, en los momentos que en los cuales yo me decaía.

A mi director Andrés Ruggeri, gracias por tu ayuda, y por compartir conmigo su vasta experiencia y conocimientos.

A mi co-directora Evelyn Medina, un sol en mi vida. Gracias por tu paciencia, dulzura y conocimiento que fueron fundamentales para la ejecución y conclusión de mi trabajo final.

Al Instituto de Ciencia Sociales y Administración, reconocer y agradecer a los/as docentes que formaron parte de mi trayectoria universitaria, el aporte que realizó cada uno/a de ustedes, los cuales hicieron posible el cierre de este ciclo. Principalmente a la profesora Carolina Diez, que no me ha soltado la mano durante los talleres del trabajo final.

A mis compañeros de universidad, que de una u otra forma contribuyeron con sus opiniones y formaron parte de este camino. Igualmente, a Carla, mi compañera de trabajo de tantos años, que ofreció incondicionalmente su apoyo y comprensión cada etapa de mi carrera.

A su vez, se agradece a los compañeros entrevistados por su tiempo y predisposición de compartir conmigo sus experiencias laborales.

Obviamente, que no se me puede olvidar aquellos/as que siempre estuvieron presentes en cada una de las distintas etapas de mi vida, y no los menciono porque sería muy extensa la lista, sin embargo, gracias a todos ustedes.

Finalmente, y no menos importante, gracias a mi amada U.N.A.J. que marcó mi vida un antes y un después. El camino no fue fácil, no obstante, el apoyo institucional y humano de la universidad, hizo que lo complicado de esa meta se haya notado menos.

Muchas gracias a todos.

## **Dedicatoria**

Dedico ese trabajo

A mis hijos/as, si no estuvieran, mi vida sería un desastre. Cada vez que los veo, me doy cuenta en qué buenos seres humanos se han transformado. Eso me impulsa a seguir adelante y creer que puedo hacer las cosas bien. A no aflojar y trabajar fuertemente con el objetivo de alcanzar las metas que me propongo. Ustedes son, mi principal motivación.

Muchas gracias, los amo.

## Resumen

El presente trabajo de investigación tiene como propósito comprender los sentidos del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” a partir del análisis de las tensiones existentes entre la normativa y la implementación del programa y desde las voces de los y las cooperativistas.

Para ello, en primer lugar, se exponen aportes teóricos y antecedentes a modo exploratorio para estudiar los sentidos del cooperativismo, de la economía social y de la autogestión. En segundo lugar, realizamos un breve recorrido sobre el contexto económico, político y social en el cual se concibió el programa, sus requisitos de ingreso y cuestiones generales sobre el mismo y que consideramos pertinentes a nuestro estudio. Finalmente, abordamos teóricamente en el marco del programa, los tres principales pilares que consideramos esenciales para el desarrollo de cooperativas: educación, formación y autogestión. Además, se recuperan las experiencias y expectativas de los/as integrantes de una cooperativa situada en el conurbano sur, sobre las posibilidades y potencialidades de conformar un proyecto de autogestión, en el marco de políticas sociales que se gestaron y se implementaron bajo la tutela del Estado.

El abordaje metodológico de esta investigación es cualitativo, desde un enfoque descriptivo. Para ello, se realizaron entrevistas a los referentes barriales que participaron en la implementación del programa y a los/as integrantes de la Cooperativa de Trabajo Berazategui N°26 Ltda., seleccionada como unidad de estudio en el período de 2009 a 2015.

**Palabras claves:** Ingreso Social con Trabajo-Arentina Trabaja – Economía Social – Cooperativismo – Autogestión- Política Social e Integración.

## **Abstrat**

The general objective of this research work is to analyze the meanings and tensions between the regulations and the execution of the Social Income with Work Program "Argentina Works".

To do this, first, we make a brief overview of the economic, political and social context in which the program was conceived, its entry requirements and general issues about it and that we consider relevant to our study.

Secondly, antecedents and theoretical contributions are exposed in an exploratory way to study the meanings of cooperativism, social economy and self-management.

Finally, the experiences and expectations of the members of a cooperative located in the southern suburbs are exposed, about the possibilities and potentialities of forming a self-management project, within the framework of social policies that were conceived and implemented under the tutelage of the Condition. Likewise, we seek to understand the meanings that these members give to the work carried out in the scope of the program and thus evaluate the existing tensions between the meanings and the implementation of the program.

To this end, in the approach of this research we use the qualitative methodology from a descriptive approach. To do this, interviews were conducted with the neighborhood leaders who participate in the implementation of the program and with the members of the Berazategui No. 26 Ltda. Work Cooperative, selected as the study unit. The periods from 2009 to 2015 were taken into account.

**Keywords:** Social Income with Work-Argentina Works - Social Economy - Cooperativism - Self-management - Social Policy and Integration.

# Índice

## Contenido

Agradecimientos .....	2
Dedicatoria .....	3
Resumen .....	4
Abstrat.....	5
Introducción .....	1
Capítulo I .....	3
1. Metodología .....	3
2. Marco Conceptual .....	4
2.1. Política Social e Integración .....	5
2.2. Economía Social.....	6
2.3. Cooperativismo .....	9
2.4. Autogestión .....	12
3. Antecedentes .....	14
Capítulo II .....	22
4. El camino hacia la definición del Programa Argentina Trabaja .....	22
4.1. Contexto económico político y social .....	22
4.2. Programas que antecedieron el PAT .....	23
4.3. Programa Ingreso Social con Trabajo -Argentina Trabaja .....	27
4.4. Educación, formación, autogestión en el marco del PAT .....	33
Capítulo III .....	41
5. El caso: Cooperativa de Trabajo Berazategui N°26 Ltda. ....	41
Conclusiones .....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
Referencias.....	55
Anexo .....	61
Todas las imágenes son de fuente propia .....	61

## **Introducción**

En el marco del estudio del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, el presente Trabajo Integrador Final para obtener el título de Licenciada en Relaciones del Trabajo de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ), busca estudiar los sentidos del cooperativismo, de la economía social y de la autogestión, en el ámbito del programa. En los últimos años, los programas de transferencias condicionadas han cobrado particular fuerza como herramienta de política social en distintos países de América Latina, entre los cuales se encuentra Argentina. Estos programas se caracterizan por asistir directamente a una población objetivo compuesta por familias en situación de alta vulnerabilidad económica y social. En la mayoría de los casos, la ayuda que brindan consiste en un subsidio monetario que busca sostener el ingreso familiar, aunque algunos de estos programas otorgan además suplementos alimenticios, medicamentos, atención sanitaria y apoyo educacional, entre otros. No obstante, el Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (en adelante PAT) se inscribe en un contexto de políticas sociales que utiliza la figura del cooperativismo como vía de inclusión de personas desocupadas, generando puestos de trabajo a través de la obra pública. Además, el programa se propone desde su diseño vincular la formación con la ocupación y la autogestión.

Esto marca una diferencia importante respecto de los programas de ingreso condicional, que sólo exigen un esfuerzo preliminar en el registro de titulares y en los cuales, una vez cumplida la tarea, la gestión se reduce a un giro periódico de recursos.

El objetivo general que guía esta investigación es: Analizar los sentidos y las tensiones entre la normativa y la ejecución del Programa Argentina Trabaja y la conformación de proyectos autogestivos, desde la percepción de los integrantes de la Cooperativa de Trabajo Berazategui N°26 Ltda., en la ciudad de Berazategui entre los años 2009 y 2015.

En este sentido, los objetivos específicos de nuestra investigación son:

- Analizar las tensiones existentes entre la normativa del programa y la ejecución del mismo, en relación a los principios del cooperativismo, de la economía social y de la autogestión.
- Describir la propuesta del programa en los aspectos de educación, formación y autogestión.

- Recuperar experiencias de las expectativas y perspectivas de los integrantes de la Cooperativa de Trabajo Berazategui N°26 Ltda. sobre las posibilidades y potencialidades de conformar un proyecto de autogestión.
- Comprender los sentidos que otorgan los/as integrantes de la Cooperativa de Trabajo Berazategui N° 26 a su trabajo, en el marco del programa.

## Capítulo I

### 1. Metodología

Para responder a los objetivos de investigación, se utilizó una metodología de tipo cualitativa descriptiva. Es importante en la decisión de encarar un estudio cualitativo, entender según Vasilachis (2006) sus principales características:

La investigación cualitativa se interesa, en especial, por la forma en la que el mundo es comprendido, experimentado, producido (...) es interpretativa, inductiva, reflexiva (...) se centra en la práctica real, situada y se basa en un proceso interactivo en el que intervienen el investigador y los participantes (...) busca descubrir lo nuevo y desarrollar teorías fundamentadas empíricamente (...) describe, explica, construye y descubre. (Vasilachis, 2006, p.4)

En base a ello, el presente trabajo conjugó analíticamente datos primarios y secundarios. A tales efectos, la recolección de datos secundarios se llevó adelante mediante el relevamiento de bibliografía especializada en políticas sociales y el marco normativo que regula el Programa Ingreso Social con Trabajo- Argentina Trabaja. Además, se ha realizado un rastreo bibliográfico sobre cooperativismo, economía social y autogestión.

De forma complementaria siguiendo a Piovani (2007) se utilizaron estrategias de recolección de datos primarios a través de entrevistas personales semiestructuradas. Para la realización de las entrevistas se tuvo en cuenta una muestra intencional de la totalidad de los integrantes de la Cooperativa de Trabajo Berazategui N°26 Ltda., seleccionada como unidad de análisis. La cooperativa originalmente contaba con 16 asociados, siendo que cuatro de ellas desgraciadamente ya fallecieron y una se pensionó por viudez, quedando un restante de 11 integrantes (cuatro mujeres y siete hombres). Asimismo, se realizó entrevistas a dos referentes encargados de la implementación y control del programa en el territorio.

La accesibilidad al campo de estudio es factible (ya que la investigadora es parte de la unidad de análisis), lo que nos proporciona la oportunidad de acercarnos al territorio y concretar las entrevistas. Es pertinente la aclaración acerca de la vinculación del/la investigador/a en el objeto de estudio, al considerarse ciertamente “viciada” su interpretación. En tal sentido, con el fin de evaluar la calidad de la investigación y la confiabilidad de esos resultados, aplicamos vehemente, la “epistemología del sujeto conocido” (Vasilachis, 2006) que reconoce al sujeto en su calidad de ser humano como interlocutor válido, en su esencia, y en este sentido puede aportar desde su perspectiva

del mundo de la vida. La autora propone recuperar las exigencias que para la epistemología del sujeto cognoscente (el investigador) debe tener el conocimiento científico y la posibilidad de que el sujeto conocido (el investigado) sea al mismo tiempo una parte activa en la construcción cooperativa del conocimiento y una presencia no oscurecida o negada, sino integralmente respetada en la transmisión de este (Vasilachis, 2006).

Asimismo, cabe señalar que, por cuestiones éticas, se ha asegurado a los entrevistados la completa confidencialidad de los datos aportados, así como las garantías de preservación de su verdadera identidad (Santi, 2015). De acuerdo con esto, los entrevistados serán presentados con seudónimos.

Para generar empatía quedó a criterio de los entrevistados los lugares y el horario de encuentro, que fueron grabados a través de un dispositivo móvil con la autorización de los mismos, durante el año 2022.

Para concluir se realizó el análisis y articulación de los datos primarios con las fuentes secundarias recabadas, para arribar a los sentidos que dan los/as cooperativistas a su trabajo y sus expectativas sobre proyectos de trabajo autogestivo, en el marco del programa. De esta forma se ha desarrollado el relevamiento de datos concretos que nos permitirán evaluar el comportamiento y la evolución de Argentina Trabaja en las dimensiones relevantes para nuestro estudio.

El presente trabajo utiliza como guía las pautas éticas para ciencias sociales y humanidades del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación garantizando consentimiento informado anonimato y confidencialidad y se adecúa a la normativa vigente que regula las investigaciones en la Provincia de Buenos Aires (ley 11.044).

## **2. Marco Conceptual**

En este apartado se realiza una aproximación a los conceptos principales que utilizaremos en este trabajo y que han sido la herramienta utilizada para profundizar y guiar el desarrollo de esta investigación.

## 2.1. Política Social e Integración

Entendemos las políticas sociales<sup>1</sup> según, Claudia Danani (2004), que define con precisión a las políticas sociales como un tipo de “políticas estatales” y dentro de éstas, de sus intervenciones sociales (o intervenciones sociales del Estado). Así concebidas, las políticas sociales son constitutivas del régimen social de acumulación y encuentran su especificidad en el hecho de orientarse de manera directa a las condiciones de vida (y de reproducción de la vida) de distintos sectores y grupos sociales, operando especialmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso. Es decir: no en la distribución del ingreso directamente derivada del proceso de producción, por la vía de la retribución a los factores, sino por mecanismos de redistribución que se le superponen.

En este sentido, históricamente han cumplido una función reguladora de las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo.

Por su parte, Estela Grassi (2012), argumenta que “las políticas sociales expresan el modo (o los modos) como los Estados capitalistas resolvieron (de manera contingente y según formas y fórmulas siempre transitorias) la tensión que es consustancial a estas sociedades, entre el principio de la igualdad de los individuos (de donde deriva la idea moderna de ciudadanía), y la dependencia operada por la relación salarial. Principio propio del espacio político -uno-, y relación económica -la otra-”.

En la misma línea de pensamiento, Hoop (2013), agrega una consideración: “la política social como un proceso que incorpora y vincula las prácticas y representaciones que se producen tanto en el nivel estructural de los procesos socioeconómicos y políticos como en el de los sujetos y sus prácticas” (p.4). La autora partiendo del anterior concepto, nos aporta otro: el de integración social.

Entendemos el problema de la integración social como un proceso conflictivo e inacabado que atañe a la sociedad como un todo y a las formas de regulación social que una comunidad política despliega para mantenerse cohesionada y a partir de las cuales construye los límites y el sentido de un “nosotros”, distinguiéndose así de otros colectivos. (Hoop, 2013, p. 4)

---

<sup>1</sup> Las políticas sociales no son las únicas intervenciones sociales del Estado, por ejemplo, las políticas laborales también lo son, aunque operen directamente en la regulación de la relación capital-trabajo

La investigadora reconoce cuatro ejes analíticos para comprender la integración social, y a la vez pensar las potencialidades y límites de los programas que promueven el trabajo asociativo y la autogestión, como:

La primera de ellas, la *dimensión económica*, alude al régimen de producción y de empleo predominante en el país. Esta dimensión involucra la posibilidad de construir una alternativa viable de trabajo de las unidades productivas de la economía social, con capacidad para generar recursos a la reproducción de la vida y la expansión de las experiencias.

La *dimensión política* refiere a la construcción de ciudadanía y las disputas asociadas. Apunta a la institucionalidad de las formas laborales asociativas y autogestionadas, lo cual incluye considerar los modos de participación sociopolítica en estas experiencias laborales.

La *dimensión cultural*, se refiere a los simbolismos y sentidos que se apropian o producen estas experiencias laborales y se indaga la producción de identidades colectivas que surgen por parte de los sujetos.

Por último, la *dimensión social* que se refiere a la trama de lazos sociales y relaciones de sociabilidad entre grupos sociales, desde el parentesco hasta los vínculos entre pares en el barrio, el trabajo, la militancia, con el Estado y el mercado. Además, la autora sostiene que, concretamente estas dimensiones están interconectadas, y el trabajo es el instrumento que aglutina y construye “las formas de integración a las que dan lugar las experiencias laborales promovidas por los distintos programas de promoción de la Economía Social” (Hoop, 2013, p.5).

## **2.2. Economía Social**

Partiendo de la noción de la economía social tradicional considerada el tercer motor de la reactivación, junto al sector privado y al Estado, las cooperativas y mutuales tienen un papel protagónico en el desarrollo de las economías sociales y solidarias. Argentina posee una vasta experiencia de más de un siglo en la economía social tradicional, según Hintze (2009) las cuales se conjugan a las nuevas formas asociativas y de trabajo autogestionado que fueron surgiendo en la crisis económica y social de 1998 y que tuvo su ápice en el estallido de 2001. La autora nos comenta las más destacadas, como: “emprendimientos comunitarios; emprendimientos asociativos mercantiles y no mercantiles con apoyo

público y/o de organizaciones de la sociedad civil, redes de trueque; empresas en quiebra recuperadas por los trabajadores”. Complementando el concepto, la autora resalta, que esas formas de asociatividad, mayormente son:

Organizadas en base a formas de propiedad colectiva, valores de solidaridad y cooperación y primordialmente orientadas a la reproducción de la vida, en las cuales la reproducción del capital es un medio para conseguirlo y no un fin en sí mismo, Hintze (citado en Hintze, 2009, p.2).

Según Dillon y Romero (2006) desde la década de los 90 las políticas aplicadas en Argentina han sido mayormente de corte neoliberal, políticas que desestiman el sector industrial y privilegian el capital financiero, que resultó en altas tasas de desocupación y subocupación, baja en el ingreso real, precarización y pérdida de derechos básicos, encarecimiento y deterioro en la calidad de los servicios públicos y un fuerte incremento en la violencia e inseguridad, entre otros desajustes. Sostienen los/las autoras bajo esta realidad, Argentina tiene dos posibilidades: seguir insistiendo en un modelo, que dejó claro la imposibilidad de un desarrollo equitativo para todos los sectores de la economía o adoptar un cambio de paradigma.

La Economía Social y Solidaria constituye un conjunto de aportes diversos que tienen en común un enfoque integral de la realidad y una perspectiva constructivista. La idea es la generación de desarrollo desde abajo hacia arriba, entendiendo por éste no sólo crecimiento sino también inclusión. (Dillon y Romero, 2006, p.90)

En referencia a la propuesta de los/las autoras del párrafo anterior, nos surge la necesidad de problematizar el concepto de economía social y solidaria “en torno de su “modo” (totalizante) o “forma” de producción (en coexistencia con otras formas dentro de una totalidad que no hegemoniza), y de su posibilidad de coexistir o de sustituir al capitalismo” (Quiroga, 2013, p.10). Para tal fin, tomaremos en cuenta los aportes de estudios realizados desde una perspectiva latinoamericana, por autores como: Singer, Coraggio, Lo Vuolo y Ruggeri.

Para Singer (2007) debido la tendencia estructural del capitalismo la única oportunidad que tienen la mayoría de las personas para ganarse la vida, es un trabajo en relación de dependencia. Con la caída del paradigma del pleno empleo de los 30 (años dorados), surge

la gran oportunidad para el desarrollo del modo de producción solidario que, según este autor, siempre estuvo presente en las sociedades capitalistas. El autor plantea que:

“La economía solidaria surge como un modo de producción y distribución alternativo al capitalismo, creado y recreado periódicamente y por los que se encuentran (o temen quedarse) marginados del mercado de trabajo (...) El modo solidario de producción y distribución parece, a primera vista, un híbrido entre el capitalismo y la pequeña producción de mercancías. Pero en realidad, constituye una síntesis que supera a ambos” (Singer, 2000, p. 3).

Los autores (Coraggio,1998; Lo Vuolo, 2010), abogan por una economía social que no esté orientada por la ganancia, la acumulación de capital desmesurada y la economía pública. “Esta economía es *social* porque produce sociedad y no sólo utilidades económicas, porque genera valores de uso para satisfacer necesidades de los mismos productores o de sus comunidades” (Coraggio, 1998, p.45).

Lo Vuolo<sup>2</sup> afirma que la economía social se rige por principios de reciprocidad: “mediante relaciones pactadas libremente con la intención de establecer un lazo social entre las partes involucradas y no por imposición de una autoridad central (...). Así, la economía social no se promueve realizando trabajos típicos de las obras y servicios públicos” (2010, p.15),

Desde la perspectiva de Ruggeri (2012), la economía social asume diferentes conceptos dependiendo el autor, pero casi todos comparten los valores y principios que la inspiran. No obstante, algunos la excluyen del sistema capitalista (“que no responde al capital privado ni a la propiedad estatal”), a su vez el autor opina, que la economía social siempre estuvo conviviendo bajo el capitalismo, en sus más variadas formas, pero es imprescindible considerar como eje el trabajo asociativo y autogestionado. “A pesar de su heterogeneidad, son emprendimientos de trabajadores asociados, que incluyen la autogestión como un componente esencial de su forma de funcionamiento” (Ruggeri,

---

<sup>2</sup>Lo Vuolo aboga por un ingreso ciudadano, suficiente para garantizar niveles básicos de consumo, pagado por el Estado a cada miembro de pleno derecho o residente de la sociedad, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada y sin tomar en consideración las otras posibles fuentes de ingresos ni su patrimonio. (Lo Vuolo,2016)

2012, p.23). El autor además nos aporta otra mirada relacionada a la economía social. Sostiene que es utilizada para paliar las consecuencias del ajuste estructural neoliberal de los años 90, “con el fin de contener y evitar un posible estallido social”. El autor concluye: “Cuanto mayor es la “eficacia” del modelo neoliberal (eficaz en asegurar ganancias extraordinarias al capital concentrado y, por lo tanto, acentuar la explotación del trabajo y la marginación social), mayor es la necesidad de creación de mecanismos de contención social” (Ruggeri, 2012, p.24).

En síntesis, de coexistir o no con el capitalismo, la economía social busca reformular sus leyes y principios. La economía social se rige por otra racionalidad económica y diferentes estructuras de relaciones productivas, donde prima el trabajo asociativo (en sus diferentes versiones) sobre el capital y el factor comunitario como un elemento esencial.

### **2.3. Cooperativismo**

Creemos pertinente asociar el concepto de Economía Social con éste ya que está vinculado con la solidaridad, el trabajo y la cooperación.

Las cooperativas de trabajo, se definen como grupos de personas que constituyen una empresa con el objetivo de reunir los medios para ejercer en común su actividad profesional, combinarlos con sus propias fuerzas de trabajo en la unidad productiva que organizan al efecto y orientar sus productos o servicios en condiciones que les permitan renovar sus medios de producción, y, al mismo tiempo, asegurar su subsistencia Vienney, (1980), citado en Vuotto (2011, p 14). El aspecto que las distingue radica en su objeto social específico que consiste en brindar ocupación (trabajo) a sus asociados.

La Alianza Cooperativa Internacional (ACI) toma como punto de partida del movimiento cooperativo el 24 de octubre de 1844 en Inglaterra cuando un grupo de 28 trabajadores de la industria textil de la ciudad de Rochdale, que tras una huelga habían perdido su trabajo, crean una empresa que se llamó Sociedad Equitativa de los Pioneros de Rochdale. No obstante, las primeras cooperativas nacen en meados del siglo XVIII con la Revolución Industrial. Como consecuencia del desarrollo industrial nacieron nuevos grupos o clases sociales encabezadas por el proletariado —los trabajadores industriales y campesinos pobres— y la burguesía, dueña de los medios de producción y poseedora de la mayor parte de la renta y el capital. Esta nueva división social dio pie al desarrollo de problemas sociales y laborales, protestas populares y nuevas ideologías que propugnaban y demandaban una mejora de las condiciones de vida de las clases más desfavorecidas.

O sea, las primeras iniciativas de organizaciones de trabajadores de forma comunitaria fueron promulgada por la clase obrera y su lucha contra los capitalistas. Fueron en su mayoría cooperativas de consumo, tratando de lograr bajar el costo de vida de los trabajadores y adquirir los medios de producción ahora en manos de los empresarios. Fue el caso de obreros tejedores, que en el año 1761 crean una cooperativa de consumo, en Fenwick, Escocia. Años seguidos, se desarrolló considerablemente el número de cooperativas en Escocia y Inglaterra.

Según Ruggeri (2018) algunos de los motivos por los cuales la cooperativa de Rochdale se convirtió en el modelo oficial de cooperativa, reside en que muchos de sus integrantes ya eran parte del movimiento obrero anterior lo cual fue reprimido y paralizado en 1833-34. Además, el proyecto alegaba a creación de comunidades ayudando los trabajadores para la formación de cooperativas, asentando bases de cooperación y la ayuda mutua.

Empero, el principal motivo de su hegemonía como modelo de cooperativa fueron:

Los principios cooperativos y el simultáneo y progresivo abandono de toda pretensión de unificar al cooperativismo con el movimiento obrero y, mucho menos aún, con tendencias políticas revolucionarias. (...) un cooperativismo sin pretensión de formular una alternativa económica que compitiera con el capitalismo. (Ruggeri, 2018, p.9)

Ruggeri (2018) afirma que:” La imagen, reconocidamente tergiversadora de la realidad, de la cooperativa rochdaliana como la primera cooperativa de la historia se relaciona, más que con el éxito de los principios, con la negación de la historia de lucha obrera del origen del movimiento” (p.11).

Para cerrar esas reflexiones se aclara que la intención nos es desestimar el éxito y las conquistas obtenidas por Rochdale, sino, mencionar: “de que esta línea de acción implicó una elección política, en su momento cuestionada y que, en la actualidad, se ha naturalizado como la única forma posible de cooperativismo” (Ruggeri, 2018, p.12).

Los principios de Rochdale son los siguientes: libre adhesión y libre retiro; control democrático; neutralidad política, racial y religiosa; ventas al contado; devolución de excedentes; interés limitado sobre el capital y educación continua.

La igualdad de derechos de los asociados, la relación de actividad, el reparto proporcional y la creación de un patrimonio común irrepartible son características específicas de cualquier organización cooperativa (Vienney, 1980).

En esta organización los miembros combinan, en común, los diferentes medios de producción con su propia fuerza de trabajo, en la unidad de producción que organizan a tal efecto y en tanto que trabajadores que forman parte de la combinación productiva acceden al triple poder del empresario: acceso a los recursos, organización de la producción y distribución de los productos.

La historia del cooperativismo de trabajo en nuestro país viene de larga data. La primera cooperativa de trabajo data del año 1928, se conformó bajo el nombre “La Edilicia de Pergamino” y dedicó su actividad a la construcción. Esta organización llegó a tener 170 trabajadores asociados hacia el año 1950 (Vuotto, 2011).

Como herramienta generadora de trabajo, tomó impulso en Argentina en los años 90, en forma de implementación de proyectos laborales y productivos en sectores populares.

Cabe señalar que según (vuotto, 2011) las políticas abocadas al cooperativismo han sido postergados por la agenda pública, además las idas y vuelta de la coyuntura política, de la economía y los conflictos de los distintos grupos de interés, resultó que las acciones dirigidas al sector fuera insuficientes. La autora sostiene que el cooperativismo de trabajo en nuestro país fue comúnmente motivado para solventar problemas coyunturales de desempleo. Se crearon cooperativas sin previa fiscalización, con poca capacidad de enfrentar con éxito los retos inherentes al sector, en consecuencia, no lograron su desarrollo y consolidación.

En 2001 para afrontar la crisis, a veces para sostener un ingreso, y otras para subsistir, se generaron modalidades de trabajo colectivo autogestionado. Ruggeri (2015) sostiene:

Entre las modalidades más destacadas de esa época podemos mencionar a las empresas recuperadas por los trabajadores (ERT) que, si bien no era un fenómeno absolutamente nuevo (con antecedentes desde la segunda mitad del siglo XX, comenzaron a proliferar en los años previos a la crisis), adoptaron la figura de la

cooperativa de trabajo, así como muchas organizaciones productivas provenientes de movimientos sociales. (p.3)

## **2.4. Autogestión**

Entendemos para nuestro estudio la importancia de reflexionar sobre la dimensión del concepto de autogestión, tan destacado en la historia reciente de Latinoamérica. Diferentes experiencias, como: agrupaciones de desempleados, empresas recuperadas por sus obreros, movimientos territoriales, indígenas, ambientalistas, cartoneros, clubes del trueque, cooperativas de productores de la economía social, etc., “construidas en los intersticios de nuestra sociedad ante el avance irrestricto del neoliberalismo” (Hudson, 2010, p.571). Además, la gran mayoría de estas experiencias es el resultado de un doble movimiento de la lucha de la clase obrera, sea para mejorar sus condiciones de vida o combatir el régimen de explotación dominante.

A continuación, abordaremos algunas de las bases teóricas, conceptuales y filosóficas que sustentan esa noción.

Albuquerque (2003) nos brinda un concepto multidimensional: una dimensión económica (factor trabajo sobre el capital); dimensión política (porque las decisiones se deliberan y concretizan colectivamente); dimensión social (un proceso de acciones y resultados construido por los participantes) dimensión técnica (posibilita otra forma de organización y división del trabajo).

Por autogestión, en el sentido lato, se entiende el conjunto de prácticas sociales que se caracteriza por la naturaleza democrática de las tomas de decisión, que favorece la autonomía de un “colectivo”. En un ejercicio de poder compartido, que califica las relaciones sociales de cooperación entre personas y/o grupos, independientemente del tipo de estructuras organizativas o actividades, dado que expresan intencionalmente relaciones sociales más horizontales. (Albuquerque,2003, p.39)

Además, este autor nos brinda conceptos diferenciados importantes entre autogestión “en sentido restringido” (esfera económica) y “generalizada” que, además, abarca el social y lo político (toda la sociedad).

Ruggeri (2018) toma el concepto de autogestión restringida para analizar casos concretos como las empresas recuperadas por los trabajadores (ERT). El autor sostiene que las definiciones teóricas sobre el tema están reducidas y prosperan sobre la forma política de la gestión de las unidades económicas. “Creemos que esto no es suficiente y que deberíamos poder avanzar en una teoría de la autogestión en la esfera económica y laboral, antes que limitar el concepto a la toma de decisiones o la ausencia de jerarquías” (p.1).

Según Vázquez, la autogestión implica superar la distinción entre quien toma las decisiones y quien las ejecuta, es la actividad productiva desarrollada y dirigida por los trabajadores, responsables colectivamente de todas las decisiones. “Una visión más integral del proceso de producción material, en la que se aprende a participar y decidir democráticamente” (citado por Pautassi y Gamallo, 2012, p. 199).

Entre tanto, Francisco Iturraspe (1986: 31) define la autogestión de la siguiente manera:

Se entiende por autogestión el movimiento social, económico y político que tiene como método y objetivo que la empresa, la economía y la sociedad en general estén dirigidas por quienes producen y distribuyen los bienes y servicios generados socialmente. La autogestión propugna la gestión directa y democrática de los trabajadores, en las funciones empresariales de planificación, dirección y ejecución.

Según Ruggeri (2014), no hay un ideal fijo o predeterminado de autogestión, es un proceso dinámico de aprendizaje y desarrollo de relaciones entre los trabajadores. De manera colectiva los protagonistas crean reglamentos de cómo llevar a cabo el proceso de producción, organizan el flujo de trabajo, el uso y reparto de los excedentes. Además,

toman decisiones colectivas de cómo relacionarse con los sectores económicos y con la comunidad.

La autogestión es una dinámica permanente de relación entre los trabajadores que la protagonizan, que no puede reducirse meramente a una normativa. La autogestión, además, significa una apropiación por parte de los trabajadores del proceso de trabajo, con la posibilidad y, en más de un caso, con el sentido, de modificar las reglas que lo rigen en la empresa capitalista, generando una nueva lógica económica. (Ruggeri, 2014, p.5)

En definitiva, se trata de analizar las formas cotidianas(reales) que adopta la autogestión, que exige ante todo condiciones materiales, actividad económica, valores cooperativos y predisposición de sus protagonistas, que favorezca su desarrollo para que pueda transformarse en una construcción colectiva sólida y duradera.

### **3. Antecedentes**

Además, desde la bibliografía especializada existente, se encuentran una multiplicidad de trabajos empíricos que analizaron el PAT. Tras una búsqueda bibliográfica se identificaron diversas dimensiones bajo las cuales el programa ha sido estudiado que reflejan el estado de la cuestión, fundamentales para nuestro objetivo de investigación.

En relación al tratamiento de la cuestión social (Hopp, 2013; Lo Vuolo, 2010), en referencia a la selectividad inicial a nivel territorial, dentro del mundo académico alzó voces como (Lo Vuolo, 2010; UCA, 2011) de los sectores vinculados con el cooperativismo más tradicional (Bertolini, 2010; Elgue, 2011) y criterios para la selección de los/as beneficiarios, (Fernández, 2012; Zarazaga, 2014).

Las autoras (Arcidiácono y Bermúdez, 2015; Hopp, 2013) focalizaron estudios que aluden al carácter de innovación del programa en materia de política social (Arcidiácono y Bermúdez, 2015; Hopp, 2013) y la vinculación del programa con los principios de la economía social (Giménez y Hopp, 2011).

En este último eje, suscitaron interrogantes en torno a la naturaleza de las cooperativas (Hopp, 2013; Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez, 2014) su funcionamiento y los

procesos de construcción de identidades laborales de los/as beneficiarios/as del programa (Hopp, 2015).

Siguiendo una línea de diálogo con lo anterior, exponemos definiciones de autores en relación, a la orientación y estrategias que conforman el programa, tales como: asistencial de empleo forzado (Lo Vuolo, 2010), empleo transitorio con “contraprestación” laboral y/o comunitaria (Gradin y Tiranti, 2012), transferencia de ingresos (Zaragaza, 2014) y transferencia de ingresos con contraprestación laboral (Fernández, 2012). Además, se lo concibe como un programa que retoma una visión trabajo céntrica (Grassi, 2012; Guimenez y Hopp, 2011) y genera oportunidades socio-ocupacionales convirtiéndose en un incentivo a la inclusión (Arcidiácono, 2014). En la misma línea, se discuten cuestiones vinculadas al mundo del trabajo (Alzina y Otero, 2013; Levy y Bermúdez, 2012; Lo Vuolo, 2010).

Además, autores/as como (Fernández, 2012; Ferrari Mango, 2013 y Fizman, 2012, 2015) representan otra parte de los trabajos, que se concentraron en investigar la puesta en práctica del programa en el territorio y los distintos actores que intervinieron en su implementación.

En relación a los componentes del sistema de seguridad social: monotributo, seguro contra riesgos de trabajo y cobertura de salud, se encontraron, como aportes para nuestra investigación, el Informe Socioeconómico Cooperativas de Trabajo y Seguridad Social en Argentina (Ruggeri, 2015). Además, cuestiones como: dificultades de acceso al sistema de salud y los problemas para hacer efectiva la incorporación en las obras sociales de los destinatarios del PAT, han sido señaladas también en otros estudios (Hopp, 2013, 2016, Arcidiácono y Bermúdez, 2015).

Debemos resaltar que, desde su implementación el PAT fue la causa de muchos consensos y disensos entre los especialistas en materia de políticas públicas sociales, los sectores vinculados al cooperativismo, sectores políticos opositores al gobierno y de organizaciones sociales. Existe un fervoroso debate en torno a la naturaleza de esas asociaciones.

En relación a los términos legales, las cooperativas del PAT y sus respectivos integrantes son formalmente registrados frente al INAES (Instituto de Asociativismo y Economía Social), bajo una resolución especial simplificada (N° 3026), la cual genera mecanismos para favorecer la creación de estas cooperativas de trabajo. Sin embargo, según Hopp

(2014), estas asociaciones vulneran algunos de los principios definidos por la Alianza Cooperativa Internacional en 1995<sup>3</sup> 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.

Las primeras críticas remiten a la conformación de las cooperativas de trabajo y muestra las contradicciones con los principios tradicionales del cooperativismo.

Su principio de autonomía y democracia de la misma manera son vulnerados: sus estatutos son estandarizados por MDSN y es confusa la información, si esas asociaciones se reúnen en asamblea para conformar el Consejo Administrativo, además se realizan las asambleas mensuales como las cooperativas tradicionales. En este sentido Zarazaga (2014) afirma que: “La auto organización, característica fundamental de las cooperativas, es nula. Los consejos de administración son entidades inexistentes o abstractas, y las asambleas de asociados, ficticias” (p.91).

En relación a las cooperativas creadas y sostenidas bajo la tutela del Estado, Ruggeri (2017) sostiene, que:

Para muchas de estas cooperativas y sus miembros, lo que las define no es tanto el hecho cooperativo, que puede ser hasta anecdótico, sino el sector social y la informalidad laboral, aproximándose así a la idea de “economía popular” antes que al cooperativismo de trabajo clásico. (p.3)

Según Hoop (2021) el PAT es el resultado de “una asociatividad forzada”, el adjetivo “forzado” en este caso refiere al carácter no espontáneo de la asociación (p.81)”. La autora sostiene que, los miembros de PAT no se unieron voluntariamente para armar o sumarse a una cooperativa, sino que se anotaron o fueron anotados en el programa por algún referente barrial. Lo que contradice, “justamente, a la naturaleza voluntaria de la asociatividad propia de la organización. “Asimismo, se pone en duda la capacidad de generación de trabajo genuino de estas cooperativas, así como también el respeto de algunos de los principios y valores del cooperativismo” (Hopp, 2014, p. 213).

Sostienen las autoras Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez (2014) que se crean “reglamentos-tipo” que incorporan la figura del capataz (socio de la cooperativa) que está

---

<sup>3</sup> <https://www.aciamericas.coop/Principios-y-Valores-Cooperativos-4456>  
Recuperado el 21/10/21

a cargo de la organización del trabajo y de las sanciones ante su incumplimiento. En la misma línea Hopp sostiene, que las cooperativistas no deciden la orientación de su cooperativa de trabajo ni es dueña de sus medios de producción, sino que responde a la voluntad del personal municipal, además (...) los ingresos que perciben los asociados no son producto del trabajo que realiza la cooperativa, sino que están garantizado por el Estado y son depositados en una cuenta bancaria individual a nombre de cada titular. (2021, p.431).

Pilar y Otero (2013) sostienen que, por un lado, la normativa del PAT supone una autonomía en la organización del trabajo desde sus integrantes, pero en la posta en marcha del trabajo, es la figura del capataz que determina esa organización, con autoridad para sancionar el no cumplimiento de reglas. Observan, que: “más que expresar un hecho autogestionado de los trabajadores, entabla una relación en términos salariales”.

En la misma línea crítica, Lo Vuolo (2011) advierte:

“Pese al uso del término “anticipo de excedentes” para designar la remuneración que perciben los beneficiarios, lo cierto es que la figura de estas supuestas cooperativas de trabajo oculta la presencia de una relación asalariada entre los beneficiarios y el Estado, que es el que fija las reglas del contrato laboral”. (Lo Vuolo, 2011, p.11).

Además, las/los trabajadores al no tener poder de decisión sobre la elección del oficio y de los recursos, se alejan de los principios cooperativistas, y reflejan una relación laboral precarizada con el Estado. Asimismo, el programa dentro de sus principios incorpora la promoción de la economía social, sin embargo, los trabajos realizados son obras y servicios públicos tradicionales, y no responden concretamente a las urgencias y proyectos de los problemas de la comunidad.

Resalta (Hopp, 2021) que algunos beneficiarios prestan servicio en dependencias del municipio o instituciones relacionadas, como si fueran empleados municipales, “respecto de la contratación por parte del Estado de trabajadores en condiciones de precariedad, encubriendo una relación de trabajo asalariado, a través de la forma de organización en “cooperativas” (...) o se trata de un modo de buscar una ocupación para el cumplimiento del objetivo de “generación de trabajo” que plantea el programa (p.441).

En relación a la seguridad social, es propio del programa que las/los beneficiarios se adhieran al Registro Nacional de Efectores Sociales-Monotributo Social, lo cual posibilita personas en situación de vulnerabilidad y los integrantes de cooperativas, acceder a una obra social y a la jubilación mínima. Asimismo, según Ruggeri (2015) a pesar que fue una medida importante, porque incluyó a un colectivo excluido hasta entonces de los

beneficios mínimo de la seguridad social, está no es integral. “pero, en tanto trabajadores miembros de cooperativas, no acceden ni a ART ni a un seguro de desempleo (p. 5).

Los trabajadores de las cooperativas de trabajo que adhieran a este régimen no pueden acceder a una ART debido a que la ley 24.557 establece que únicamente los empleadores pueden contratar ese seguro para sus trabajadores y deben recurrir a seguros de accidentes personales que son más caros y no cubren la totalidad de beneficios de una ART. Además, cada asociado debe pagar un mayor valor por cada familiar que quiere tener a cargo en la obra social, la jubilación que percibirá es la mínima, no recibe ningún tipo de asignación familiar, no puede acceder a fondo de desempleo.

Según el esquema de Vuotto, las cooperativas de trabajo creadas bajo programas se ubican al interior del modelo de “cooperativas de trabajo inducidas por el Estado” que refleja la situación de cooperativas cuyos orígenes están basados en sujetos vulnerables, para quienes la necesidad/situación de vida es el móvil prioritario (2011, p. 20).

Según Hopp (2021) la naturaleza de los impedimentos de la construcción de identidades como trabajadores asociados y autogestionados, surgen de las tensiones existentes resultantes de los bajos ingresos que manejan esas unidades laborales, por las condiciones laborales y el sesgo asistencial que presenta el programa, lo cual no fomenta la Economía social. El sujeto de esta política social es el “pobre” o el “desocupado” individualizado que, en busca de ingreso económico es absorbido por una cooperativa constituida, solamente a los fines de la implementación del Programa, dependiendo exclusivamente de los recursos que provee las políticas sociales y no cuentan con autonomía para la autogestión del trabajo. Esta característica según Hopp (2021), hace la diferencia en las subjetividades del destinatario, que no piensa en el programa como una opción laboral a futuro. En la misma línea, las autoras (Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez, 2014) sostienen que el PAT reproduce las relaciones verticales, que replican las de las fábricas tradicionales, donde había un jefe y obreros, con sanciones disciplinarias que pueden (como en época del fordismo) resultar en la suspensión del trabajador. “Lejos del aprendizaje de la autogestión” (p.351).

De igual manera, las autoras Levy y Bermúdez sostienen, “Esto finalmente impacta fuertemente sobre la dimensión política de la autogestión porque obstaculiza la construcción colectiva a partir de la participación en las decisiones de manera democrática “(2012: 201).

Por otra parte, Hopp (2021) advierte sobre la mala planificación en la implementación del programa la falta de “consideración de los saberes y experiencias previas de los beneficiarios en la asignación de las tareas (rige en el programa una organización vertical del trabajo por parte de los ejecutores, que no da margen) para la autogestión ni la autonomía de los destinatarios” (2021, p. 440).

Según la autora, a pesar que con el desarrollo diario de las tareas los trabajadores pudieron cimentar y consolidar lazos, que promocionaron las relaciones electivas y comunitarias, dado la débil autonomía económica política y organizativa de estas asociaciones, es muy improbable la conformación de prácticas de autogestión genuinas.

Lo Vuolo (2011) alza una voz muy crítica en relación al programa y advierte que: programas como el PAT tiene poca capacidad para desarrollar la economía social, afianzar los lazos de la comunidad local o cambiar la inestabilidad laboral de sus integrantes.

El fundamento de la resolución y los diversos textos, documentos y guías distribuidos por el MDSN expresan la pretensión de recuperar el rol de un estado promotor en la creación de empleo. Desde el MSDN, la publicación Políticas Sociales del Bicentenario, quedan explicitados los objetivos y supuestos de los que parte el gobierno para el desarrollo del programa y el lugar que el trabajo allí asume.

Ingreso Social con Trabajo es una decisión del Gobierno nacional que busca incluir a quienes no tienen empleo para mejorar la calidad de vida de las familias y los barrios. No es un plan social más ni un plan de ingresos, como era el Jefes y Jefas de Hogar. Es un programa de empleo. Y se eligió apostar por el cooperativismo porque éste promueve los valores de la economía social: Solidaridad, igualdad, compromiso. (Kirchner,2010, p.12)

En este sentido Fernández (2012), coincide con el postulado del párrafo anterior: que la promoción de economía social sería la mejor herramienta para que prospere una política de empleo de estas características. Los principios de la economía social se basan en una organización de relaciones solidarias, horizontales y voluntarias. El trabajo tiene otra connotación, no solo es una fuente de general ingresos, sino un canal de inclusión social. Arcidiácono, et al (2014) sostienen que desde el discurso oficial intentan diferenciar el PAT de los anteriores programas sociales de transferencias de ingresos, con condiciones de implementación más cercanas a la economía social. No obstante, sostienen las autoras

que esos intentos bajo la órbita del MDSN, no forjan políticas que fomente la Economía Social, por lo contrario, se ajustan más a políticas asistenciales. “Se acerca más a una intervención desde la esfera gubernamental que moldea las organizaciones sociales, distorsionando la figura y las prácticas propias de la lógica de las cooperativas de trabajo” (2014, p.353).

Lo Vuolo (2010) advierte que el programa es más de lo mismo, no se diferencia de la etapa neoliberal, constituye una respuesta del gobierno a la necesidad de recuperar el control sobre los municipios, permitiendo plantear, al mismo tiempo, un mecanismo clientelar desde los principios del programa. El autor nos habla desde la perspectiva de un Estado calificado como “estático”<sup>4</sup>, lo cual su objetivo no es exterminar con la pobreza y el desempleo. El autor sostiene que las reglas de funcionamiento de los programas insertos en un modo estático de regulación de la cuestión social:

No logran expandir el acceso a los derechos sociales ni tampoco resolver la cuestión de la precariedad e insuficiencia de empleo, transformándose en un mecanismo más de control social a lo que adiciona su potencialidad para activar mecanismos de clientelismo político. (Lo Vuolo, 2010, pag.18)

En este sentido Neffa disiente del posterior aporte y sostiene que el Pat se diferencia de las políticas que se originaron en el periodo de la convertibilidad, porque:

Origina en una toma de conciencia del sector público que se traduce en: la necesidad de promover la cultura del trabajo, de ofrecer un trabajo-ocupación con una dimensión colectiva; el esfuerzo por asegurar la terminalidad educativa y la formación profesional acelerada (...) un monto del estipendio superior al de las políticas sociales tradicionales; el acceso a la protección social en materia de salud e inclusión dentro del sistema de seguridad social; la compatibilidad con el cobro de la AUH. (Neffa, 2012, p. 100,101)

---

<sup>4</sup> Según Lo Vuolo (2010): ese modo “estático” de regulación de la cuestión social tiene dos caras. Por un lado, la visión modernista-tecnocrática, entiende que las personas en estado de vulnerabilidad, padecen de un mal capaz de afectar el cuerpo sano de la sociedad, que se conjuga con la visión asistencial-represivo, que incorpora programas elementos de asistencia solidaria, reeducación y sanción.

Por otra parte, las autoras Giménez y Hopp (2011) sostienen que el programa no está libre de “tensiones, contradicciones y dificultades”. No obstante, creen como positiva una intervención para combatir el desempleo y promover nuevas maneras de organización social y de trabajo. Más allá de toda la polémica sobre la puesta en marcha del programa, las autoras opinan que las políticas socio-laborales creadas a partir del año 2003, tiene como finalidad reforzar la práctica del cooperativismo y de la autogestión, con el objetivo manifiesto de recomponer el tejido social.

La cuestión del mejoramiento efectivo de las condiciones de vida de miles de sujetos que desde hace muchos años no sólo vivían cotidianamente la vulneración de sus derechos, sino que además quedaban sumidos marginalmente en las políticas sociales como meros objetos de asistencia. (Giménez y Hoop,2011, p. 12)

## Capítulo II

### 4. El camino hacia la definición del Programa Argentina Trabaja

#### 4.1. Contexto económico político y social

Referente al contexto de surgimiento del programa, la política pública es el resultante de la relación entre el Estado y la sociedad civil (Oszlak y O'Donnell, 1982), por ello es imprescindible para el desarrollo de nuestra investigación identificar el contexto económico, político y social de la Argentina que irrumpe en el siglo XXI.

De esta manera recordamos, los sucesos de los fatídicos días 19 y 20 diciembre de 2001, en los que estalló el modelo neoliberal, implementado por la dictadura militar a partir de marzo de 1976 y profundizado en la década de 90 por los gobiernos civiles posteriores. Según Ferrari este modelo constaba de “políticas públicas de corte neoliberal que se desarrollaron desde el año 1976 y consistieron principalmente en privatizaciones, desregulación, descentralización y tercerización”. (2018, p.14) En un real balance las consecuencias del neoliberalismo en Argentina “constataríamos un aumento sin precedentes de la pobreza, la indigencia y la exclusión social producto de la concentración de la riqueza.” (Cristobo,2009, p. 1)

Desde el año 2002, con el abandono abrupto del régimen de cambio fijo (convertibilidad) instaurado desde 1991 por el presidente Carlos Menen se gesta un nuevo modelo de desarrollo encabezado por el presidente provisional Eduardo Duhalde, el cual adopta una forma más definida a partir de mayo de 2003 cuando, mediante elecciones asume la presidencia Néstor Kirchner. Según Wainer (2018), en esta etapa, la economía argentina experimentó un proceso de sostenido crecimiento económico, y avances en términos laborales y sociales. Sin embargo, hacia 2009 estas mejoras mostraban signos evidentes de desaceleración.

Los efectos de la crisis financiera global del 2008 (burbuja inmobiliaria) se sobreponen con una complicada coyuntura política de la Presidencia de Cristina Fernández.

Argentina atravesaba un alto nivel de confrontación entre el Gobierno Nacional, los sectores agrarios y sus alianzas políticas, mediáticas y empresariales. El conflicto se desarrolla tras el debate por las retenciones, presentado a partir de la Resolución 125 (retenciones móviles a las exportaciones agropecuarias). Situación ésta que complicó al

oficialismo en las elecciones legislativas de 2009 y dejó al gobierno en una situación de mayor debilidad. (Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez, 2014). “En ese contexto, el gobierno impulsará una serie de medidas de gran alcance que trascenderán ampliamente a la coyuntura, como la reestatización del Sistema Previsional Privado, el Plan Argentina Trabaja y la Asignación Universal por Hijo”. (Dabat,2012, p.61)

Desde nuestra concepción, interpretamos que la lucha por la defensa de los derechos de un sector de la sociedad fortalece también la defensa de los derechos del conjunto de la población. A eso nos referimos cuando asumimos que las políticas sociales están basadas en enfoques de derechos. Se trata de una concepción contemporánea, que se ha desarrollado desde la acción estatal, en materia de políticas sociales. Según Alonso y Di Costa (2012), se direcciona a una nueva orientación, que “puede ser vista como la transición hacia una nueva economía política de la política social” (2012, p.7), en la misma línea sostiene Della Vedova (2018):

En función de las reformas implementadas desde el Estado a partir de 2003, con una perspectiva integral y de garantía de derechos. (...) se elaboran políticas públicas “con enfoque de derechos” que se postulan como “integrales e inclusivas”, que fueron implementadas con posteridad a la primacía de las políticas asistenciales y focalizadas que predominaron durante las reformas neoliberales en las décadas de los 80 y en particular durante los años 90 y comienzos del 2000. (2018, p. 219)

En este contexto, se expone la necesidad de un Estado activo y se define a la política como el principal instrumento para la transformación de la sociedad.

#### **4.2. Programas que antecedieron el PAT**

La masividad de las transferencias monetarias se convirtió en uno de los rasgos más distintivos de la intervención social del estado en la Argentina contemporánea. Una característica dramática entre la acumulación de capital y el derecho de una vida digna a cada ser humano. Como un insumo del capital se ha generado ejércitos de reserva de

personas sin trabajo, generándose así una nueva cuestión social. Más allá de lo novedosa, bien intencionada y del alivio temporal que puedan producir, los actuales Programas de Transferencias Condicionada (PTC), tienen como “función estructural remendar la legitimidad maltrecha de un sistema que no brinda igualdad de logros ni de oportunidades” (Coraggio, 2009, p.4).

Los actuales Programas de Transferencias Condicionada (PTC)es están dirigidos a la población excluida y plantean una cobertura masiva. Estos programas además exigen compromisos, conocidos también como “condicionalidades”, que los beneficiarios deben cumplir para recibir la ayuda. Aunque las condicionalidades varían según el programa, los PTC incluyen por lo general la certificación de metas de salud y/o educación para los niños del hogar, ya que se centran, sobre todo, en familias con menores en edad escolar. Otras condicionalidades frecuentes consisten en la capacitación y la formación de los beneficiarios.

En relación a los antecedentes del PAT en materia de política social, destacamos la década de 1990, el periodo 2001-2003 y el periodo 2003-2010.

### **Plan Trabajar**

En el año 1996, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) implementó el denominado Plan Trabajar, del que se conocieron tres versiones sucesivas y que comenzó enmarcado en la Ley 24.013, la cual atribuye a dicho Ministerio el desarrollo de políticas destinadas al fomento del empleo y de la formación profesional de los trabajadores.

El programa fue diseñado con el objetivo de generar empleo transitorio a través de la realización de actividades en su comunidad, dirigido a trabajadores más vulnerables, que no percibieran prestaciones por Seguro de Desempleo ni participaran en algún Programa de Empleo del MTEySS. Por otra parte, el Plan exigía que el 50% de los beneficiarios debían ser el único sostén familiar y tener por lo menos dos personas a cargo.

La contraprestación se llevó a cabo a través de proyectos relacionados con la infraestructura económica y social de la comunidad. El Programa financiaba la mano de obra necesaria para realizar las obras, que se efectivizaron a partir de un apoyo económico no remunerativo de hasta seis meses. El financiamiento se obtuvo mediante partidas del

presupuesto nacional y posteriormente mediante créditos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.

El Programa Trabajar II, implementado entre 1997 y 1998 y el Programa Trabajar III 1998 y 1999 conservaron los lineamientos fundamentales del Programa Trabajar, buscando mejorar los circuitos operativos a fin de aumentar la calidad y pertinencia de los proyectos.

En relación a la tipología de los proyectos, si bien, en las tres versiones del programa no variaron mucho. En la etapa I se incluía el sistema de recolección, clasificación y/o reciclaje de residuos y la puesta en marcha de actividades de producción para el mercado (microempresas, huertas, etc.) tipología que fue excluida en las etapas II y III.

“Excepto en su primera versión, el programa excluía taxativamente todas aquellas tipologías que podían luego representar un proyecto productivo para los beneficiarios.” (Neffa, Brown y Battistuzzi, 2011, p. 153).

### **Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados**

El año 2002 el gobierno interino de Eduardo Duhalde declara “emergencia ocupacional nacional” y a través del Decreto N°565/02 crea el “Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (en adelante, PJJHD)” bajo la órbita del MTEySS es el programa social más importante que se haya implementado desde el retorno a la democracia, desde la perspectiva del número de beneficiarios y del presupuesto asignado.

En un contexto de crisis institucional, económica y social que sufría Argentina, el plan fue reglamentado por decreto y cada año debía renovarse cuando se trataba el presupuesto, quedando atado a la declaración de emergencia nacional.

En un principio el objetivo era brindar una ayuda económica a los hogares con jefes o jefas desempleados con hijos menores de 18 años, para garantizar el Derecho Familiar de Inclusión Social, asegurando la concurrencia escolar y el control de la salud de los hijos, la capacitación laboral de los beneficiarios y su incorporación a la educación formal “pero rápidamente se incorporaron otras relacionadas con la “cultura del trabajo” para tratar de mantener a los beneficiarios dentro de la población económicamente activa y conservar su empleabilidad”(Neffa, Brown y Battistuzzi, 2011, p. 10).

Para su efectivización se creó un distribuidor de los recursos, a partir de un índice que incluía la tasa de desocupación, el índice de pobreza y la población de cada provincia. Los recursos eran girados desde la nación a cada jurisdicción, la cual era la responsable de asignar los subsidios de acuerdo a proyectos productivos o sociales, elaborados por el Estado provincial, el municipal y organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, los montos transferidos no eran indexados según la inflación, lo que resultó insuficiente para atender las necesidades de millones de argentinos castigados por la crisis.

Además, los beneficiarios y sus familiares no quedaban cubiertos por el sistema de seguridad social. Otro de los aspectos criticados es que, a pesar de constar de más de 2.000.000 de beneficiarios en el año 2003, no llegó a ser un programa universal y en mayo 2003 el MTEySS cerró el ingreso de nuevos beneficiarios mediante una decisión administrativa. Según Neffa:

Predominó la discrecionalidad en cuanto al otorgamiento de los planes, beneficiando en primer lugar a la población pobre y desocupada vinculada con las autoridades políticas locales, con acceso a la información y a los movimientos sociales de desocupados, como una forma de contención. (Neffa, Brown y Battistuzzi, 2011, p. 12)

Si bien los resultados del programa generaron grandes críticas en algunos sectores de la sociedad, según Forni et al.<sup>5</sup> (citado en Ferrari Mango, 2018, p. 16) se convirtió en columna vertebral de las políticas sociales marcando un punto de inflexión en las mismas por la amplia cobertura que alcanzó el Plan.

### **Plan de desarrollo local y economía social “Manos a la Obra”**

A partir del año 2003, la política social del Ministerio de Desarrollo Social<sup>6</sup> se reestructuró y redefinió sus principales líneas de intervención enfatizando el carácter

---

<sup>5</sup> Forni, Pablo; Nardone, Mariana; Castronuovo, Luciana; Nougues, Tomás; Zapico, Manuel (2015). “Los procesos de organización popular y movimientos sociales en las últimas décadas: cambios y continuidades”, en Pablo Forni y Luciana Castronuovo (comps.). *Ni punteros ni piqueteros: organizaciones populares durante el kirchnerismo*. La Plata: Edulp.

<sup>6</sup>En el año 1999, la Secretaría de Desarrollo Social fue transformada en el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Ley 25.233 del 10/12/1999, nueva Ley de Ministerios”. La cual en el año 2003 dejó de ser de Medio Ambiente, tomando la denominación de Ministerio de Desarrollo Social vigente.

promocional de las políticas sociales y en consonancia con un discurso oficial que puso en el centro al trabajo, comenzó a implementar programas de generación de trabajo asociativo y autogestionado, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social.

El Plan nacional de desarrollo local y economía social “Manos a la obra” del MDS, puesto en marcha en agosto de 2003, bajo la resolución MDS 1375/04, tiene por objetivo generar puestos de trabajo, mejorar los ingresos por hogar, reducir los niveles de pobreza y exclusión y aprovechar los recursos y la capacidad institucional del país (MDS, 2006a). Para ello, el programa asiste a actividades que favorecen la inclusión social, otorgando apoyo técnico y financiero a proyectos o acciones socio-productivas que ya están en marcha o por comenzar, brindando herramientas, equipamiento, insumos y otras inversiones (MDS, 2006b). El programa contempla la participación de beneficiarios del PJJHD.

Este programa fue el primero que intentó coordinar e implementar una política social activa en los niveles nacional y social, con participación del sector público (presidencia de la nación, ministerios, secretarías, municipios, etc.), el sector privado (personas que ya tienen microemprendimientos no formales o no remunerados) y el tercer sector (ONG, organizaciones vecinales, etc.).

En el año 2009, luego de la crisis mundial y en un contexto local de crecimiento económico más moderado que el que se venía dando hasta 2006, sumado a la persistencia de altos índices de pobreza y del problema del desempleo, el Gobierno Nacional promovió un proceso de reorientación de las políticas socio-laborales. Esta reorientación se expresó en la creación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social<sup>7</sup> y el lanzamiento del Programa Ingreso Social con Trabajo, creado por la Resolución 3.182/09 y ratificado por el Decreto presidencial 1.067 el 14 de agosto de 2009.

### **4.3. Programa Ingreso Social con Trabajo -Argentina Trabaja**

---

<sup>7</sup> El 29 de octubre de 2009 se firmó el decreto 1602/2009 que crea e incorpora la Asignación Universal por Hijo (AUH) a la Ley 24.714 que regula el Régimen de Asignaciones Familiares. La AUH es “un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal”.

En el año 2009 en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (en adelante MDS) se crea el Programa Ingreso Social con Trabajo -Argentina Trabaja (en adelante PAT), política social formulada bajo el paradigma de enfoque de derechos. En su normativa en relación al PAT el MDS, expresa lo siguiente:

Tiene como objetivo directo la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, generando puestos de trabajo genuinos, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores, quienes tendrán a su cargo el desarrollo de las acciones. (Resolución 3182/2009)<sup>8</sup>

El programa ha sido desde su creación fuente de polémicas, principalmente por su condición de “asistencial” y por no generar “trabajo genuino” ni cooperativas “legítimas”. En este sentido, aporta Ferrari (2018): “Las políticas públicas tienen efectos que sobrepasan los diseños formales debido a las maneras que son disputadas y recibidas en el territorio, porque ingresan en una compleja red de relaciones compuestas por diversos actores” (Ferrari, 2018, p.1). Siguiendo el postulado de Ferrari (2018), nos inquieta la necesidad de efectuar un recorrido del programa, con el afán de observar y generar lecturas constantes de las miradas de los sujetos de la acción.

El PAT se inserta institucionalmente en el MDS, más precisamente en la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo/ Argentina Trabaja. Asimismo, la normativa del programa se encuentra afectada por la Resolución N.º 3026 establecida el 26 de septiembre de 2006 por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). La resolución reglamenta el armado de cooperativas de trabajo vinculadas a actividades económicas planificadas por el Poder Ejecutivo Nacional, provincial o municipal. Por otro lado, la Resolución N.º 2476 del MDS del 3 de mayo de 2010, resuelve adecuar el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” en función de los cambios producidos en los programas, proyectos y organismos intervinientes en el área. De este modo, el Plan Nacional “Manos a la Obra” queda asimilado en su conjunto a la marca “Argentina Trabaja”. El Programa de Ingreso Social

---

<sup>8</sup><http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/169720/norma.htm>  
Recuperado el 21/10/21.

con Trabajo queda inserto en este espacio junto al programa de proyectos socio-productivos, al programa de formación del microcrédito para el desarrollo social “Padre Carlos Cajade”<sup>9</sup> y al programa de inversión social.

Desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación implementamos el Programa de Inversión Social, el de Ingreso Social con Trabajo, el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, y el Plan Nacional de Microcrédito, integrados a la Marca Registrada “Argentina Trabaja”. (Kirchner, 2010, p.11)

El propósito del Programa Ingreso Social con Trabajo es “la promoción del desarrollo económico y la inclusión social”, generando nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores [...]”. Como “objetivo indirecto, el trabajo generado redundará en el desarrollo e incremento de la calidad de vida de los sectores más vulnerables, a través del apoyo a las comunidades más desprotegidas” (MDS, 2009).

Además, el PAT no es solo una política de transferencia de ingresos, como la mayoría que lo antecedieron. Concretamente, el programa propone la creación de cooperativas de trabajo, a fin de que las mismas realicen obras públicas vinculadas con labores de baja y mediana complejidad para el mejoramiento de la infraestructura y el hábitat barrial de las localidades “más vulnerables” del país. Asimismo, el Programa prevé la capacitación en oficios, en organización cooperativa y en temáticas sociales y de salud y prevención para los cooperativistas. Además, se complementó de manera conjunta con el Ministerio de Educación de la Nación, el Programa Argentina Trabaja, Enseña y Aprende, que facilita el acceso a la alfabetización y finalización de los estudios primarios o secundarios en los barrios de los cooperativistas. De la misma manera el PAT brinda un esquema de formación que abarca capacitaciones específicas que se refieren a cursos sobre la constitución de cooperativas a cargo del INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y

---

<sup>9</sup> Con la ley 26.117, se crea el Programa Nacional de Microcrédito "Padre Carlos Cajade", para el fortalecimiento de la Economía Social y el Desarrollo Local. Como objetivo el programa se plantea la promoción y regulación del sector del microcrédito con el propósito de estimular el desarrollo integral de las personas o grupos de escasos recursos.

Economía Social) y a una formación básica en oficios y nociones generales de salud y seguridad del trabajador dictados por la UOCRA (Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina) y el MTEySS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación).

Los destinatarios del Programa deben cumplir con una jornada laboral que, al momento de su lanzamiento, se estableció en 40 horas semanales, por un monto de 1200 pesos mensuales, sin movilidad.<sup>10</sup>

La retribución que reciben no se considera un subsidio, sino un adelanto en concepto de anticipo de excedente. Este ingreso está garantizado por el Estado y se transfiere de manera directa a una cuenta bancaria de titularidad individual de cada destinatario.

Los recursos necesarios para la realización de las obras que llevan adelante las cooperativas del Programa son transferidos desde el Ministerio de Desarrollo Social a los municipios, que son los encargados de definir las tareas y organizar la logística que requiere el desarrollo cotidiano del trabajo. En esta instancia también participan distintas organizaciones no gubernamentales, tales como movimientos sociales, organizaciones políticas, mutuales, federaciones, universidades nacionales, entre otras. Es propio del programa que los destinatarios sean inscriptos en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, que habilita el acceso al Régimen del Monotributo Social<sup>11</sup>, un régimen tributario particular que permite “facturar” por la realización de actividades productivas, comerciales y de servicios por parte de la población en situación de vulnerabilidad social. Además, permite acceder una obra social, con la posibilidad de adherir al grupo familiar y contabilizar años de antigüedad jubilatoria. Acerca de los aportes a la Seguridad Social, es realizada en su totalidad por el MDS, lo que garantiza la cobertura de salud para los cooperativistas y sus familias. El programa prevé un seguro de accidentes personales y reintegro por gastos de sepelio a cargo del MDS, abarcando al 100% de las personas involucradas.

Lo que concierne al financiamiento general del Programa se realiza con Aportes del Tesoro Nacional, provenientes de las partidas presupuestarias asignadas al MDS.

---

<sup>10</sup> Actualmente la retribución es equivalente a la mitad del salario mínimo vital y móvil con su misma movilidad, por una jornada de contraprestación, equivalente a 4 horas diarias de lunes a viernes.

<sup>11</sup> El Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social se creó mediante el Decreto N° 189/04 y el Monotributo Social, a través de la Ley 25.865.

Los destinatarios son definidos como “personas sin ingresos entre los 18 y 64 años en el grupo familiar, sin prestaciones de pensiones, jubilaciones nacionales, ni planes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social o provinciales”. Los integrantes de estas cooperativas serían, entonces, aquellas personas que conforman el “núcleo duro de la desocupación” y la pobreza en la Argentina (MDS, 2010).

En febrero de 2018, durante la presidencia de Mauricio Macri, el programa adquirió un componente de formación y terminalidad educativa. La asistencia y el control serían certificados ante ANSeS y no ante la Unidad Ejecutora (Municipios y las Organizaciones Sociales), como hasta el momento. Además, el programa conocido como “Argentina Trabaja” y “Ellas Hacen” pasaría a llamarse “Hacemos Futuro”.

Es innegable que el requisito de la terminalidad educativa y la formación en diferentes saberes y oficios suma competencias, saberes, formación integral a quienes son beneficiarias/os de esta política pública, pero conlleva inconvenientes como: implica una serie de trámites que debe gestionarse el propio beneficiario del programa sin tener una cara visible o referencia a quien consultar cómo realizarlo. De este modo, se produce una confusión, falta de información y falta de acompañamiento que tiene como correlato un aislamiento del beneficiario y un desconocimiento de un otro que se encuentra en la misma situación, producto de la tendencia a la desintegración de las formas organizativas previas. Además, se cuestiona la capacidad operativa de ANSeS, referente a ese tipo de gestión.

Se puede observar un intento de solventar una dificultad que estaba presente en la modalidad de gestión anterior, dado que había una difusa barrera entre las tareas municipales y las tareas que debían llevar a cabo los cooperativistas. No obstante, el municipio es aquel que está en contacto directo con las necesidades de la sociedad local y conoce sus demandas y problemáticas, contando con la capacidad para identificar rápidamente quiénes son las personas que se encuentran excluidas del mercado laboral formal. Estas condiciones son las que configuran el efectivo funcionamiento y los resultados de las políticas nacionales, especialmente en aquellas que, como el PAT, requieren de un importante protagonismo de los actores locales y de la experiencia gubernamental a nivel territorial para su implementación, lo que suele dejar un amplio margen a las modalidades de intervención por parte de los gobiernos provinciales y municipales. O a la inversa, se condiciona su acción por los recursos que provee el Gobierno Nacional.

Adicionalmente, otros de los cambios por los que atravesó el programa es la eliminación de los espacios de gestión locales en los que se había construido un espacio colectivo de socialización desde los cuales se organizaba el trabajo cotidiano que en muchos casos estaba inmerso en tareas socio-comunitarias. La cooperativa funcionaba como un recurso de acumulación política y en términos colectivos implicaba un sujeto político, un espacio de identificación y de acumulación de capital social que permitía traccionar una lucha. Su desintegración implica la pérdida de vinculación con las redes sociales y territoriales en torno a la comunidad local y la política local. Muchos cooperativistas que hasta momento trabajaban juntos y para su barrio, fueron reubicados en distintos polos productivos<sup>12</sup> o mantenimiento de sociedades de fomento y centro de jubilados.

Esta desvinculación entre lo formal y lo cotidiano, podría reforzar el imaginario que aparece en algunos grupos de trabajo respecto de que muchos de los integrantes de la cooperativa cobran, pero no van a trabajar, aunque en algunos casos, la situación no sea esa, porque esos destinatarios llevan a cabo las tareas laborales en otras organizaciones o en otros lugares.

El hecho de que desde la página oficial del programa se haga mención a que por participar del mismo los beneficiarios no deben ser obligados a asistir a movilizaciones, implica una interpretación de la nueva gestión de que anteriormente el cooperativista se movilizaba obligadamente, cuando cabe destacar que dichas movilizaciones, en la mayoría de los casos, implicaba una a defensa de lo ganado o bien una lucha y visibilización de la problemática que facilitara la conquista de nuevos espacios y derechos

Se observa que durante el gobierno de Macri, directamente se desestima a las cooperativas como forma de asociación para la generación de empleo y propone cambiar de estrategia. La salida de la crisis del mercado de trabajo solo la visualizan, tal como numerosos lo han manifestado, mediante la inversión de capitales y generación de empleo privado. En gestión de gobierno de Cambiemos destacaremos dos supuestos que están presentes a la hora de definir los lineamientos de las políticas sociales: la meritocracia y el emprendedorismo.

La lógica meritocrática estuvo presente desde siempre en el discurso neoliberal: el beneficiario de las políticas sociales debe ser merecedor del amparo del Estado, o sea, se define el derecho como algo “otorgado” por el Estado y, por lo tanto, debe ser

---

<sup>12</sup> En el municipio de Berazategui los cooperativistas del PAT a partir del 2016 hasta 2018 fueron reubicados en polos productivos, como: Vivero, bloquera, forestación, cultura, reciclado, herrería, carpintería, costura, entres otros establecimientos municipales.

“retribuido”. “Equivale a un proceso de intercambio en el que emerge la idea de merecimiento del beneficio, un “devolver” al Estado lo que él provee para poder considerar el otorgamiento del beneficio como “legítimo” y “justo” (Garcés, 2019).

En relación al emprendedorismo, Merklen (2013) sostiene que en relación a las políticas sociales el Estado demanda al individuo la responsabilidad de sus propias trayectorias, sin estimar que muchas veces la exposición al riesgo es desigual, así como los recursos que disponen cada persona para protegerse de él. Afirma Garcés (2013) “se fortalece la idea de trabajo individual en el marco de la economía de mercado y la idea central es que “de la pobreza se sale por propio esfuerzo”.

#### **4.4. Educación, formación, autogestión en el marco del PAT**

Este apartado está conformado por el nudo de esta investigación que en nuestra concepción contienen tres principales pilares, que consideramos importantes para el fortalecimiento de las cooperativas: la educación, la formación y la autogestión.

En los documentos del MDS y en el discurso político se pone el énfasis en el diseño de estrategias para el desarrollo territorial, los derechos de las personas como sujetos centrales de los procesos de acción colectiva, considerando soluciones sustentables. “Así, el Estado aparece como el gran articulador de “lo colectivo”, como el fortalecedor de la capacidad de gestión de los trabajadores/cooperativistas “(Pautassi, Gamallo,2012, p.187).

Referente a la educación el programa presenta la posibilidad de una educación formal para trabajadores, en el marco de Argentina Trabaja, Enseña y Aprende a través del plan de finalización de estudios primarios y secundarios para jóvenes y adultos (en adelante FinEs)- Creado en 2007, en el marco del artículo 138 de la Ley de educación Nacional 26.206/06. La terminalidad educativa es un componente central del programa, y se sostiene por lo menos desde el discurso oficial: “La terminalidad educativa es uno de los desafíos de las políticas públicas orientadas al desarrollo de capacidades y la certificación de los distintos niveles educativos y en ese marco la formación básica es una de las herramientas hacia el proyecto ocupacional.” (MDS.2010:106).

En nuestra concepción nos parece una decisión política positiva la educación formal focalizada en los integrantes de las cooperativas (a pesar de acotada). Reconocemos su valor en materia de política social, dando oportunidad de formación educativa a un sector

marginado del trabajo y de la educación. Sin embargo, cuestionamos si el plan FinEs “es la herramienta adecuada en el marco de una estrategia de construcción de puestos de trabajo en proyectos de autogestión” (Pautassi, Gamallo, 2012, p. 217).

Por otro lado, en el plan FinEs en el marco del PAT se presentaron dos espacios curriculares que son relacionados para la formación de cooperativas, uno especializado en economía social y otro especializado en organización y administración de microemprendimientos. Entendemos que un programa que pretende preparar las cooperativas para una futura autogestión, a pesar de las adaptaciones curriculares, es insuficiente. Es entendible, porque el plan FinEs no tiene una orientación vinculada al trabajo o un perfil específico, sino que aporta conocimientos para la formación integral de las personas. Además, es una política transitoria en la cual no se discutieron cuestiones laborales, sino que propone un diseño curricular flexible, adaptado para jóvenes y adultos.

En ese sentido concordamos con lo/a autor/a (Pautassi y Gamallo) que sostiene: “Tal vez una iniciativa interesante hubiera sido la articulación con centros de formación profesional, o directamente una reforma curricular para la modalidad, que permitiera trayectos orientados, y en este caso hacia el cooperativismo y la autogestión” (2012, p.215).

Relativo a la capacitación, el programa supone un esquema de formación que abarca capacitaciones específicas y capacitaciones integrales. Las capacitaciones específicas se refieren a cursos sobre la constitución de cooperativas a cargo del INAES y a una formación básica en oficios y nociones generales de salud y seguridad del trabajador dictados por la UOCRA y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. En la capacitación integral intervienen los ministerios de Educación, Desarrollo Social, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y algunas áreas del Gobierno Nacional. Aquí las temáticas se plantean en sintonía a las necesidades y problemáticas de cada barrio. Se abarcan las siguientes problemáticas: salud, educación, trabajo, juventud, capacidades organizacionales, familiares y comunitarias. En las cooperativas en las que se haya establecido la presencia de un orientador, se ofrece también el apoyo diario a los trabajadores en las tareas de capacitación. Finalmente se trabaja con el área de Cultura y Educación Popular del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para fomentar el sentido de familia, la integración barrial y la recuperación de la cultura de trabajo.

El programa, además, prevé una diplomatura de extensión universitaria para los cooperativistas de duración de un año. El lanzamiento de la diplomatura fue pensado para:

“Generar un espacio de aprendizaje que articule los conceptos teóricos sobre la organización y dinámica de grupos, economía social, educación popular, entre otros. El objetivo es partir de las propias experiencias de trabajo barrial y organizativo, para poder reflexionar hasta alcanzar una síntesis conceptual que fortalezca las prácticas” (MDS, 2011b:2)

No queda claro si esas acciones interministeriales pudieron cristalizarse, “es decir, no se puede afirmar que el abordaje multidimensional de los problemas sociales se resuelva con una mesa de diálogo y compromiso entre las esferas involucradas, pero sería deseable que ese fuera el comienzo de un trabajo compartido” (Pautassi, Gamallo, 2012, p. 195)

En lo que concierne a la autogestión, es un concepto que ocupa un lugar preponderante en la historia reciente de Latinoamérica. Paulo Peixoto Albuquerque (2003), sostiene que se trata del “ejercicio de un poder compartido que involucra al conjunto de prácticas sociales autónomas de un colectivo y se expresa a través de relaciones más horizontales”. Es un concepto multidimensional, conformado por una dimensión económica, en donde las prácticas privilegian el factor trabajo sobre el capital; una dimensión política, porque las decisiones son productos de una construcción colectiva, y una dimensión técnica que refiere a otra forma de organizar el trabajo. La autogestión implica superar la distinción entre quien toma las decisiones y quien las ejecuta, y la autonomía decisoria de cada unidad, superando las interferencias ajenas en la definición del hacer.

Además, recuperamos el concepto de “Factor C” de Luis Razeto (1990). El autor hace referencia a un factor productivo (además de la tierra, el capital y el trabajo) que se configura a través de la cooperación, la solidaridad, el hecho de compartir conocimientos, la adopción colectiva de decisiones, -etc.

En este trabajo realizamos una breve revisión de cómo se ha tratado el tema en la literatura especializada sobre autogestión y la otra economía. Sin embargo, queremos focalizar el concepto en un proceso empírico de lucha de los trabajadores y su capacidad de organización y no solo en idealizaciones teóricas, pero también la necesidad de esos trabajadores de subsistir.

La autogestión es un proceso heterogéneo con muchas matices y avatares, su precisión “depende de la voluntad consciente de sus miembros y no de normativas formales o consignas abstractas, debe ser llevado adelante en la práctica, no puede ser simplemente sancionado o declamado” (Ruggeri, 2018, p.6).

Por un lado, la autogestión del trabajo demanda recursos y compromiso en la planificación y organización de las tareas, y muchas veces los protagonistas a principio del emprendimiento no la poseen. Resaltamos que nos referimos a un compromiso colectivo, respaldado por circunstancias económicas y sociopolíticas que promocionen la consolidación de formas de trabajo alternativas. Los desafíos que supone la asociatividad como forma de organización del trabajo, que requiere de la construcción de lazos de solidaridad y reciprocidad y de un compromiso colectivo que permitan sostener el emprendimiento (Hoop, 2015). Además, su “supervivencia depende de que logre convertirse en una dinámica de organización y funcionamiento colectivo que se mantenga a lo largo del tiempo y logre hacer funcionar a la empresa recuperada en tanto unidad económica” (Ruggeri, 2018, p.6).

Los ingresos que perciben esos trabajadores, dependen siempre de la cantidad de trabajo “que entra”, por ello éstos son irregulares y muchas veces insuficientes para atender las necesidades de los asociados y sus familias. En este sentido, podemos afirmar que la lógica de funcionamiento que se observa en el proceso cooperativo, está centrada en el trabajo y no en la búsqueda de la ganancia o el interés individual. No obstante, la capacidad de resistir como unidad económica depende de la inserción en relaciones de competencia de un mercado usualmente en inferioridad de condiciones. Es claro que esta situación condiciona el desarrollo y el sostenimiento de las experiencias asociativas y autogestionadas y genera tensiones en su funcionamiento cotidiano, difíciles de superar. “Pero si este momento decisivo, donde la reciente empresa autogestionada corre el peligro de “comerse” a sí misma, es superado, el camino a la consolidación de la autogestión aparece mucho más claro” (Ruggeri, 2011, p.11).

Ruggeri, sostiene que:

La empresa recuperada es viable en tanto asegura ingresos percibidos como decentes para sus trabajadores, es decir, ingresos (retiros en la terminología cooperativa) que aseguren la reproducción de la fuerza de trabajo redirigiendo y

controlando la acumulación de capital, recuperando la plusvalía para las necesidades colectivas de la organización laboral. (2018, p.41)

Algunas de las cuestiones a tener en cuenta en la realidad cotidiana de esas unidades económicas/productivas en cuestiones de comercialización y su relación con la producción y su escala, son: problema de disponibilidad de efectivo y la dificultad de conseguir financiamiento para adelantar la compra de materia prima e insumos; falta de maquinaria o inadecuada; dificultades en el cálculo de los costos para hacer presupuestos a sus clientes y en la organización de la producción, entre otros.

En un proceso de autogestión, son los trabajadores quienes poseen los medios de producción, realizan el trabajo y toman las decisiones sobre el desarrollo de la producción. Eso implica dedicar más tiempo y esfuerzo, (que en otras experiencias laborales), sin embargo, se valora la posibilidad de aprendizaje y la relación con sus compañeros. Se considera positivo poder organizar y fijar el flujo de trabajo, poder discutir cosas y tomar decisiones de manera conjunta. Procede un cambio de subjetividad en las actitudes de los trabajadores que durante mucho tiempo estuvieron sometidos la dominación ideológica y cultural capitalista. El trabajo más distendido, habilita la posibilidad de romper con la idea del trabajo como puro esfuerzo y sufrimiento.” Estas medidas no se cuantifican en los ingresos, pero forman parte de la nueva productividad” (Ruggeri, 2011, p.14).

Cabe preguntar, hasta qué punto las cooperativas conformadas por el PAT entran o no en contradicción con los postulados anteriores. Se trata de establecer cuál es el potencial del programa para consolidar una salida autónoma que genere esquemas de trabajo autogestionado que impliquen una visión más amplia que la empleabilidad.<sup>13</sup>

Según Pautassi y Gamallo los lineamientos del PAT:

“que entiende el trabajo como la “mejor política social”, le estaría concediendo más importancia al factor trabajo que, acerca de los postulados de la autogestión, en cuanto su dimensión económica. Por otra parte, “desde la dimensión técnica de

---

<sup>13</sup>Independientemente del programa que se trate, el concepto de empleabilidad tiene un efecto discursivo estigmatizante vinculado a la responsabilización del trabajador/pobre/desocupado respecto de su estado de desocupación, desestimando que la desocupación no es un problema individual y que las posibilidades de acceso y permanencia en un empleo dependen de variables macroeconómicas que escapan a la esfera de acción del trabajador (Levy, 2005).

la autogestión como forma particular de organizar el trabajo, sería el propio programa el que delinea la organización interna, a través de un estatuto constitutivo de las cooperativas y un reglamento interno muy elemental” (Pautassi y Gamallo, 2012, p. 200).

Además, el programa distribuye los roles y jerarquías en cuanto a los asociados, capataces y orientadores. Cada ejecutor selecciona los receptores y les asigna una cooperativa en función de sus perfiles y las obras a realizarse, de la misma manera selecciona a los capataces y encargados para supervisar las obras. De esta manera no se puede diferenciar entre quienes toman las decisiones y quienes las ejecutan, se podría decir que esa jerarquización acompaña la lógica del capital. Siendo esa cuestión, una de las ambigüedades que presenta el programa, dado que el MDS destaca entre sus objetivos:

Brindar las condiciones de posibilidad para la construcción de nuevas prácticas o nuevos aprendizajes en el hacer, de nuevos saberes y habilidades que puedan dar lugar efectivamente a una nueva cultura del trabajo. Esto finalmente impacta fuertemente sobre la dimensión política de la autogestión porque obstaculiza la construcción colectiva a partir de la participación en las decisiones de manera democrática (Levy y Bermúdez, 2012: 201).

Asimismo, las autoras sostienen, “es una réplica el modelo fordista de organización del trabajo, lo que subyace es una perspectiva individualista del trabajador como obrero tradicional y no hay lugar para el aprendizaje de la autogestión (Levy y Bermúdez, 2012: 219).

Por otro lado, las cooperativas del PAT teóricamente se encuadran dentro de la Ley de cooperativas N°20.337, que expresa elementos de organización propios del cooperativismo como: la asamblea, que es el órgano democrático donde todos los miembros de la cooperativa tienen derecho a opinar y a votar. Siendo este, uno de los valores que distinguen una cooperativa; el valor de la igualdad.

En la primera asamblea, se aprueban punto por punto el estatuto y van a formar el consejo administrativo. Son 3: presidente, tesorero y secretario. Los tres consejeros forman lo que el estatuto general llama el Consejo de Administración. Este es el órgano ejecutivo de la cooperativa. Además, se elige a un síndico y a los suplentes de estos cargos. Sobre la

organización de las cooperativas que componen el PAT, Zarazaga (2014) afirma: “La auto-organización, característica fundamental de las cooperativas, es nula. Los consejos de administración son entidades inexistentes o abstractas, y las asambleas de asociados, ficticias” (p.91). De nuestra parte relativizamos la afirmación del autor, por no tener suficiente información fehaciente, si dada circunstancia es general o particular de algunas cooperativas del PAT.

Siguiendo en la misma línea, de ser cierto en algunos casos, es esencial que estas cooperativas cuenten con márgenes de autonomía para la definición democrática de reglamentos internos porque el reglamento previsto para las cooperativas creadas e incorporadas al Programa es justamente una forma de adhesión de la organización a los requisitos del Programa y las condiciones fijadas por él.

El programa transfiere a cada receptor por igual un monto fijo en dinero.<sup>14</sup> Quizás el término “retiro mensual” sea más reconocido por el cooperativismo tradicional, pero en realidad es una retribución al trabajo de un cooperativista asociado, o sea, un salario.

Según el programa la transferencia representa un “incentivo a la inclusión” en el marco de un programa de generación de oportunidades socio-ocupacionales. Más allá de estos matices, el propio diseño puede reforzar la autopercepción de los integrantes de las cooperativas como “receptores-obreros” más que como cooperativistas en vías hacia la autogestión (Moreno, 2009).

El grupo de capataces elegido por el ente regulador, deberá llevar el control de las jornadas de trabajo de cada asociado y ante su incumplimiento, se prevé sanciones y la baja del asociado incorporando otro/a en su lugar. Dan lugar a un modo de organización del trabajo distinta del cooperativismo y de la autogestión, que replica el enfoque de empleabilidad.

De nuestra parte observamos la situación antagónica, e la cual el MDS plantea objetivos desde las políticas focalizadas, buscando la generación de empleo, siendo esta una institución que históricamente estuvo vinculada con los programas asistenciales. Por lo tanto, pensamos el PAT no como una política de empleo, sino una reafirmación deliberada

---

<sup>14</sup>Las cooperativas en general, en todos los ejercicios, antes de repartir los excedentes, realizan tres reservas irrepartibles y obligatorias; reserva legal 5% de cada ejercicio (se utiliza ante eventuales quebrantos), fondo de promoción y educación cooperativa 5% (se suele utilizar para financiar bachilleratos populares) y fondo de asistencia o promoción al personal 5%. Luego de constituir las reservas, se reparten los excedentes entre los asociados.

de consolidar el trabajo asociativo y autogestionado que, a su vez, también genera puestos de trabajo.

Sin embargo, las cooperativas del PAT, establecen una relación particular con el mercado. En su mayoría éstas no producen bienes, sino que prestan servicios a los municipios. Es decir que la totalidad de su trabajo es absorbido por el Estado. Por un lado, es favorable porque resuelve el problema de la búsqueda de clientes, por otro lado, el trabajador queda anclado entre un monto fijo de subsistencia y la posibilidad de constituir una unidad económica genuina.

Otra circunstancia que causa incertidumbre es la dependencia de esas cooperativas que están bajo la demanda de trabajo generada por el Estado. ¿Qué pasaría una vez cubierta la demanda o finalizado el programa? Desde una mira optimista, una posibilidad podría ser la provisión de servicios al municipio una vez finalizado el Programa (tal como lo haría cualquier empresa contratada) o la posibilidad de afianzar las experiencias cooperativas del programa.

En cuanto las prestaciones que otorga el programa, que posibiliten que esas peculiares cooperativas puedan autogestionarse, queda pendiente la ampliación y el fortalecimiento de sistemas de financiamiento para el trabajo asociativo y autogestionado que incluyan tanto subsidios como créditos. A nuestro parecer es fundamental que el Estado subsidie a este tipo de experiencias asociativas y promueva políticas públicas para viabilizar su desarrollo. Desde las arcas del Estado muchas veces fueron direccionados fondos para rescatar o subsidiar grandes empresas, “no se pone en duda la sostenibilidad de dichas unidades económicas, ni tampoco se discute públicamente la legitimidad de que el Estado les brinde ese apoyo” (Hopp, 2021, p. 375).

Creemos que el PAT fue una decisión política positiva, sea para afrontar el problema del desempleo como para iniciar un camino a nuevas formas de trabajo y organización social. Aunque la forma de organización de las cooperativas debe ser perfeccionada, para el desarrollo del Programa en clave de la economía social y la autogestión. Opinamos que, “más allá de las controversias que suscitó la puesta en marcha del Programa, consideramos que el mismo profundiza el proceso de reestructuración de las políticas socio-laborales iniciado en el 2003” (Guimenez, Hopp, p.8).

Para concluir, consideramos las cooperativas del Pat, como cualquier otra cooperativa, y sus integrantes como trabajadores con la misma condición que otros trabajadores.

### Capítulo III

#### **5. El caso: Cooperativa de Trabajo Berazategui N°26 Ltda.**

Para la ejecución del PAT en el territorio, se han firmado convenios desde el inicio del programa en el año 2009 entre las intendencias de los municipios (específicamente del conurbano bonaerense) y el responsable del programa en el MDSN con el fin de que sea el municipio el encargado de la implementación del programa en el territorio.

Para iniciar lo proyectado se firma un Convenio Marco y luego uno específico, entre el MDS y ente ejecutor, en el que se detallan las obras a ser realizadas. Los módulos de trabajo son establecidos por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación (desde la coordinación que lo representa en la Unidad Ejecutora). Los módulos de obra que se asignaban a cada cooperativa contemplaban el ingreso de los beneficiarios y el financiamiento de materiales, insumos y herramientas para la ejecución de obras públicas de baja y mediana complejidad destinadas al mejoramiento de infraestructura y el hábitat de los barrios más postergados.

Dicha implementación, exigió a los gobiernos provinciales y locales la adecuación y/o desarrollo de herramientas de gestión para la organización de las diversas actividades del programa. En cada distrito, dicho proceso adquirió diferentes características, desde la gestión y la compra de los materiales exclusivamente por parte del ente ejecutor.

En enero del 2009, empiezan las reuniones y convocatorias en el Municipio de Berazategui. En la primera estancia del programa no se convocaron las organizaciones sociales, fueron los referentes barriales que decidieron entre los moradores en situación de vulnerabilidad, cual entraba y cual no. Se armaron un total de 32 cooperativas con 16 integrantes cada una. En los meses siguientes, se realizaron varias reuniones entre los referentes y los funcionarios municipales encargados del sector ONG, para la elección de los cargos administrativos, la redacción del estatuto y la inscripción en el INAES de las cooperativas. En julio se desarrollaron las inscripciones de los/las cooperativistas como efectores sociales. Se entregaron uniformes y elementos de seguridad (cascos, chalecos, botines) y herramientas (desmalezadoras, pala pico, trompos, etc.).

Referente a la legalidad de la cooperativa y los principios cooperativos, era todo muy confuso para los integrantes del programa. Con decir que los integrantes de las

cooperativas fueron comunicados que hacían parte del Consejo Administrativo, unos días antes del acto de la firma del estatuto.

A respecto se manifiesta Verónica que fue convocada para hacer parte del consejo: “a mí nadie me había dicho, que tenía que poner la firma. No tengo idea de cómo funciona eso. Dijeron que van a dar computadoras para hacer los papeles de la cooperativa nosotros. Ni celular tengo.” A pesar que al principio tenía reticencias en relación a la convocación, nos sigue comentando: “no me queda otra, no puedo perder esa plata. Me dijeron que nos van asesorar en todo lo necesario. Además, la otra compañera que convocaron está más cachera con esas cosas, que lo haga ella y yo firmo.”

Verónica como todos los integrantes de la cooperativa 26, no tiene sus estudios formales completos y tampoco acceso a la tecnología.

Mauricio, hace mucho que está en política como referente barrial y la convocatoria a participar en el consejo ya estaba más que cantada. Además, nos comenta que le agrada la idea. “a mí me gusta la idea, a pesar que sé que va a ser un gran compromiso, voy a dar todo de mí.”

Claudia es la tercera del consejo que fue convocada, como dice Verónica, la considera que esta más cachera. En razón a esa afirmación Claudia contesta: Ni ahí, estoy muy asustada. Solo que, si hice el curso de operadora de pc, pero no tengo compu para practicar. Igualmente dijeron que nos iban a asesorar en todo y me gusta la idea de aprender cosas.

“A pocos meses del lanzamiento del programa, comenzaron las protestas por parte de distintas organizaciones sociales que denunciaban clientelismo y discrecionalidad en la adjudicación de los planes y reclamaban la incorporación de nuevos destinatarios” (Hopp, 2021, p.206). Desde el ámbito académico, Lo Vuolo (2010) también pone en cuestión las formas de selección y permanencia de los destinatarios: Esta situación generó desde su lanzamiento controversias públicas en torno a la “discrecionalidad aplicada en la distribución de sus beneficios y su consiguiente uso como instrumento para conseguir lealtades político partidarias” (Lo Vuolo, 2010: 1). “La consagración del poder de quienes tienen capacidad de otorgar un puesto de empleo sobre los necesitados es así evidente” (Lo Vuolo, 2010: 10).

En el caso de la Cooperativa de Trabajo Berazategui N°26 Ltda. (en adelante Coop. 26), quedó conformada por cinco mujeres y once hombres. Todos los integrantes fueron anotados por concejos barriales, delegados municipales o alguien relacionado con la política local.

Verónica nos comenta que fue su primo que trabaja en la municipalidad que la anotó: “me anotó mi primo, sabe mi situación y que soy cumplidora. No me dijo mucho, solo que era una oportunidad para tener un trabajo, que eran tipo cooperativas”.

Sandra a su vez, dice: “Fue todo muy rápido, casi quedé afuera, eso me dolió un poco. Imagínate que todos en mi familia militan desde siempre. Además, necesito mucho el trabajo.”

Mauricio, es uno de los integrantes de la cooperativa y referente barrial, fue el primero en anotarse y además anotó otros integrantes. “tengo algunos cupos y voy a anotar quienes realmente necesitan trabajo.”

En el caso de Claudia, también es militante y siempre ayudo en las campañas y elecciones: “me anotó un pariente, que sabe que no tengo drama en agarrar una pala.”

A su vez Alejandro fue anotado por el delegado municipal: “él sabe que trabajo bien, ya he trabajado varias veces en su casa desde hace muchos años. Él sabe que vivo de changas y necesito mucho ese trabajo.”

Acá abriremos un paréntesis, si bien las denuncias públicas, tanto de organizaciones sociales como de los propios destinatarios del programa acerca de los usos discrecionales del Plan “Argentina Trabaja” son innegables e incluso nuestra unidad de análisis refleja esa situación. No es posible generalizar y afirmar que en las demás unidades pasó lo mismo y de esta manera deslegitimar la puesta en marcha del programa en su totalidad.

“Además, la asociación simplista entre planes y clientelismo, solo refuerza la estigmatización de los destinatarios del Programa, quienes, por razones ajenas a su propia voluntad, se encuentran desempleadas y requieren el apoyo de este tipo de programas sociales” (Hopp, 2021, p.217).

En definitiva, la cooperativa empezó a trabajar el 1 de abril de 2009. Los primeros trabajos realizados fueron desmalezamiento, limpieza de calles y pintura de cordones. Todos hacían el mismo trabajo hombres y mujeres, incluso cuando empezaron las obras públicas.

Una vez constituida la cooperativa, son muchos los desafíos que se enfrentan sus integrantes, porque se encuentran inmersos en una “supuesta” lógica distinta: la de “cooperativistas”. Las primeras tensiones en el interior de la cooperativa fueron las reiteradas ausencias de los integrantes del Consejo Administrativo en el trabajo en la calle, que al principio de la gestión tenían varios compromisos administrativos.

“¿No es que somos todos iguales? Nosotros nos estamos rompiendo en la calle, hace mucho frío, y ellos están paseando de acá para ya” nos comenta Alejandro. “Que vengan a trabajar un par de horas por lo menos.”

Vale aclarar que en 2009 cuando empezó el PAT, la carga horaria de trabajo era de ocho horas diarias. Sin embargo, casi que inmediatamente, los cooperativistas asociados a unidad de análisis, empezaron a trabajar con módulos diarios de productividad. El trabajo era inspeccionado por el delegado municipal, terminado el módulo diario, se podían retirar. Lo que permitía a los trabajadores seguir con sus changas.

Referente al tema, Claudia dice: “ellos no saben lo que dicen, porque no les tocó. Es complicado, todo es nuevo, hay mucha burocracia y mucha responsabilidad. Ellos trabajan y ya está, nosotros estamos permanentemente pensando cómo vamos hacer las cosas bien. Porque nosotros ponemos la firma, si pasa algo, los primeros a reclamar son ellos. Verónica nos comenta:” Y sí que trabajamos en la calle, pero cuando tenemos compromisos nos dan el día administrativo, no son todos los días. Es un clima tenso en el trabajo, “algunos compañeros ya ni me hablan.”

Al principio del programa todo fue hecho sobre la marcha, los integrantes no estaban bancarizados individualmente. En Banco Nación se abrió una cuenta en nombre de cada cooperativa, en la cual el Estado depositaba el dinero para los sueldos, seguros de vida y contra terceros, el monotributo y retenciones estipuladas por ley de cooperativas<sup>15</sup>. El consejo administrativo de cada cooperativa era el encargado del reparto.

En este momento aclaramos que en el rastreo bibliográfico no se ha encontrado referencia a este tema, lo cual no sabemos si era una dinámica general del PAT, o una particularidad del distrito de Berazategui.

---

<sup>15</sup> Se realizan tres reservas irrepartibles y obligatorias; reserva legal 5% de cada ejercicio (se utiliza ante eventuales quebrantos), fondo de promoción y educación cooperativa 5% (se suele utilizar para financiar bachilleratos populares) y fondo de asistencia o promoción al personal 5%. [Ley 20337/1973](#)

En el caso de la Coop. 26, se pagaban los sueldos en la casa del Delegado Municipal, lugar físico donde al principio se usaba como pañol y encuentro de las cuadrillas. Verónica nos comenta: “Es mucho compromiso, tenemos que ir los tres al banco, con ese montón de plata, si nos llegan a afanar, estoy siempre tensionada. Además, hay que separar plata de los sueldos, monotributo, seguros y una retención que tenés que guardar en tu casa. Y la cuenta al final tiene que cerrar, es como hacer una caja, no podemos equivocarnos”.

Después de algunos meses los/las cooperativistas fueron bancarizados, cada uno recibió una tarjeta del Banco Nación con la cual cobraba el sueldo. Además, se abrió una cuenta en Banco Credicoop, para depositar el dinero necesario para cumplir con las obligaciones de la cooperativa. Sin embargo, el monotributo y los seguros eran abonados por el consejo administrativo. Claudia nos menciona: “a pesar de que todavía tenemos que hacernos cargo de pagar los seguros y el monotributo, no tenemos que andar con la plata de los sueldos, y guardar plata en casa. Eso no me dejaba dormir a la noche.”

En relación a las destinatarias del programa, aquellas que participan diariamente en las tareas de la cooperativa, no se sienten beneficiarias de un plan social y sí trabajadoras que se ganan el pan de cada día y encuentran en este espacio el reconocimiento y construcción de vínculos entre pares. Hopp (2021) observa que, en una situación económica crítica, el programa es una opción para obtener un ingreso que aumente el presupuesto familiar y la autonomía de la mujer beneficiaria.

Contribuyen a reproducir o transformar el rol tradicional de la mujer como madre y ama de casa, (...) puede constituirse en una puerta de “salida” de la esfera doméstica (...) una disposición de recursos que, al ser ganados por ellas mismas, les permiten tener un mayor margen de autonomía en las decisiones sobre sus vidas. (Hopp, 2021, pp.443-444)

Además, según la autora las actividades de mejora de calles, establecimientos educativos, sociedades de fomento, etc., que realizan las cooperativas en los barrios tienen un reconocimiento social, lo que fomenta los vínculos entre compañeros, los vecinos del barrio y con las autoridades municipales. “Las tareas que realizan en el marco del Programa, además de ser consideradas útiles, le resultan entretenidas y se realizan colectivamente con sus pares” (Hopp, 2021, p. 437).

Para la mayoría de los integrantes formar parte de la cooperativa es lo mejor que les paso en estos momentos, ya que muchos hacían rato que no conseguían un trabajo estable.

Verónica “A mí me viene bien ese trabajo, porque con las limpiezas no me alcanza. Ahora voy a pasar las casas que limpio para la tarde y otras para el sábado. No puedo perder las limpiezas porque uno no sabe si eso va a continuar. Además, trabajamos juntos en la mejoría de nuestro barrio.”

Claudia sostiene “tengo una adrenalina, nunca trabajé fuera de casa. Ahora tengo mi plata, para comprar cosas para mí y los chicos. No me siento una planera, Estoy orgullosa de mi trabajo y llena de expectativas”.

Más allá de los matices y los diversos sentidos que adquiere el trabajo en la experiencia singular de cada uno, todos estos trabajadores se auto-reconocen como trabajadores y no beneficiarios de un plan.

La identidad laboral que construyen colectivamente se vincula con los valores de igualdad, reciprocidad y cooperación, que se opone en primer lugar, al trabajo bajo patrón, concebido como una forma de explotación

A lo que concierne a las capacitaciones, el programa administró al principio un par de cursos a cargo de la UOCRA. Todos los integrantes participaron de los cursos, pero a partir de ese momento empezó en la cooperativa la división del trabajo.

Alejandro que es medio oficial albañil, nos comenta: “pensé que el curso era otra cosa. Pero te enseña lo más básico, como cambiar una gomita de una canilla, o cómo usar un nivel. Pero además solo la teoría, no realmente como se hace. No me sirve.”

El curso son dos horas por semana, no me sirve porque no es real, dice Claudia. Solo te dicen cómo hacer, pero no en la práctica. Quiero aprender cómo hacer una vereda desde el principio, por ejemplo.

Concluido los cursos, Claudia y Sandra que eran las más interesadas en el aprendizaje del trabajo relacionado con obras, estaban decepcionadas: Al principio todos hacíamos de todo, ahora nos mandaron a barrer, pintar cordones y andar atrás de los cortadores levantando el pasto. Eso no es justo, quedamos estancadas.

Alejandro protesta: “No tenemos autonomía en la organización del trabajo, porque las chicas que trabajaban conmigo, hacían bien el trabajo, estaban predispuesta a aprender el oficio, nos llevábamos bárbaro. Las sacaron y las mandaran a barrer. Que desperdicio.”

Según el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad (2017):

La segregación horizontal contribuye a la desigualdad de género en términos de cantidad y calidad de empleo. Las mujeres que participan en el mercado laboral están excesivamente representadas en una serie limitada de sectores y ocupaciones. La presencia de las mujeres en las actividades primarias o de construcción es baja. Las principales fuentes de empleo para las mujeres siguen siendo el trabajo en casas particulares, la enseñanza y los servicios sociales y de salud. (pág. 13)

Al que concierne al Plan FiNes, las mujeres de la cooperativa tuvieron más expectativas de saber más sobre el programa y anotarse.

A Sandra le parece una excelente iniciativa: “es una oportunidad para terminar los estudios, dijeron que te dan el día de estudio. Aunque no fuera así, yo trabajo y después voy a clase, que sea a la noche. De igual manera lo piensan Verónica y Claudia, sin embargo, Mónica: Yo me anotó, me gusta la idea, pero si tengo el día de estudio, total no es obligatorio anotarse.

En cambio, los hombres el único que le gustó la idea fue a Pablo: “Me parece genial, poder estudiar con mis compañeros, creo que no va ser fácil agarrar la mano al estudio después de tanto tiempo, pero voy a poner ganas. Es importante el título para en un futuro poder anotarte para un mejor trabajo, para todo te piden el secundario.”

Mauricio nos aclara: “No me voy anotar en el secundario, pero me gusta estudiar. Creo que para nosotros tendría que ser relacionado con oficios el estudio y valer como un secundario. Quiero decir, no un cursito cualquiera, a full dos o tres años”. Gustavo piensa lo mismo que su compañero: “Para mi tenía que ser como los Politécnicos. Qué se yo, no me convence”.

Referente a la organización del trabajo, Pablo (38 años, soltero) cree que a partir de poder participar en las decisiones es que se generan los demás principios del cooperativismo: “Es positivo organizar el trabajo, poner tu creatividad. Participar en las decisiones. A mí me gusta compartir el trabajo, la organización de igual a igual. Discutir, poner el pensamiento. Así creamos vínculos entre nosotros. Lo hablamos siempre entre compañeros, pero no podemos llevar a la práctica. Pensamos que es una cuestión de disciplina, como moldearnos. Él trabajó años en relación de dependencia y nunca pudo adaptarse a bajar la cabeza y trabajar. Hacía ya dos años que estaba sin un trabajo formal “(hago changas, de lo que venga, nunca me faltó trabajo)” y pensó que en la cooperativa sería una oportunidad para dejar de trabajar bajo patrón.

Gustavo piensa lo mismo, “tratar de organizar de mejor manera posible el trabajo diario y semanal. No ese desmadre que hacen, empiezan un trabajo y no lo terminan, pasan a otro, después vuelven atrás, no sé lo que pasa. Falta de materiales no es, es evidente que estaba mal organizado, lo veíamos, pero no podíamos meternos. Aunque que lo intentamos. A pesar que hay cosas que no nos gusta de la organización del programa, construimos un lindo grupo de trabajo.”

No obstante no todos piensan lo mismo, Mónica tiene 44 años, dos hijos y su compañero trabaja como albañil. Desde adolescente Mónica trabajó en casa de familia por hora, acepta la organización vertical, la considera típica de todo trabajo.

Nos comenta que: “no me importa que no participe en la organización del trabajo, al revés me parece mucho más cómodo, solo hay que trabajar”, chau me voy a mí casa.

Para Mónica la cooperativa es un trabajo más, que le da la oportunidad de un ingreso fijo, pero no rompe con su concepción de trabajo, resultante de su trayectoria laboral.

Como se dijo anteriormente el programa trajo trabajo para muchas personas que hacían mucho vivían de trabajos informales o nunca tuvieron un trabajo. A pesar de muchas dudas y mal informados, algunos beneficiarios sentían que el programa era la oportunidad para tener un ingreso regular, a través de un emprendimiento cooperativo.

Algunos de los proyectos que nos cuentan los integrantes eran: trabajar en el barrio con un equipo de desmalezamiento y veredas. Otro proyecto era fabricar trapos de piso y bolsos de residuos, al principio la municipalidad sería el principal cliente. Los cooperativistas hicieron el presupuesto de las maquinas (era viable, no eran maquinaria

compleja) tenían incluso el lugar físico, para arrancar. La otra era fabricar pañales económicos, otro proyecto con poca inversión.

Vale aclarar que el primero proyecto era el más viable, porque ya tenían las herramientas y la actividad estaba adentro de las posibilidades existentes en el estatuto. Los otros dos proyectos serian microemprendimientos, que en este momento el Estado otorgaba el equipamiento para panaderías, pizzerías, talleres de costura, etc.

Nos comenta Mauricio, que:” Nosotros éramos los primeros de la lista de los microemprendimientos, según el discurso. La idea era ubicar los grupos con proyectos, dar el equipamiento necesario, asesorar legalmente y acompañar el desarrollo del proyecto. De esta manera se abrirían más cupos en la cooperativa, reemplazando los que se fueron.”

“Cuando nos mandaron a barrer, me agarro una impotencia, porque queríamos aprender hacer veredas o que sea tener experiencia en desmalezamiento, para poder seguir como una cooperativa autónoma. Podemos emitir boleta de servicio, y la gente en vez de pagar un cortador seguro nos iba a contratar como cooperativa,” nos cuenta Sandra.

El proyecto de desmalezamiento y veredas fue el más viable, dado que, la cooperativa solo podía legalmente cortar el pasto y construir veredas afuera de los domicilios y había una gran demanda de los moradores para trabajos adentro del patio.

Alejandro fue el primero a dar la idea: “la gente está muy satisfecha con nosotros, agarro confianza y quieren que entre al patio a cortar el pasto e incluso mantener los jardines, a parte hay pequeños trabajos de construcción: como pisos, muros, que podíamos agendar para el invierno cuando hay menos trabajo de desmalezamiento. Soy cabeza de familia, quizás al principio va haber poco reparto, pero sé que podría funcionar.

La perspectiva de Alejandro, acerca del trabajo en la cooperativa remite al mayor esfuerzo, acompañado también de la satisfacción que implica emprender algo suyo.” “Lleva tiempo ser dueño, pero vale la pena”, lo ratifica.

Mauricio, desahoga: “pasa el tiempo y nos vamos dando cuenta que somos empleados del municipio, que el discurso de armar un proyecto para largarse solos, era puro verso. Llevamos un par de ideas a ONG, nos dijeron que quizás en el futuro, que las ideas eran interesantes. Pero el futuro nunca llegó. Insistimos un par de veces, pero no pasó nada.

Ya nos miraban con otra cara (los rompe de la coop. 26) y bueno, hay que conservar el trabajo.”

Pablo y Gustavo, les gusta la cooperativa, no obstante, la idea de autogestión les parece como una idea muy remota. Pablo nos comenta: soy soltero vivo solo, pero tengo una hija que mantener, alquilo una pieza, pago impuestos. No subsisto solo con la cooperativa, nadie lo hace. Hago changas incluso el final de semana. La cooperativa me da un fijo, no me voy a meter en algo que no se sabe.

Gustavo tiene la misma opinión que su compañero: Tengo familia que mantener y no creo que largarse solos vaya a funcionar. Con el municipio sí, porque siempre va haber trabajo. Hago changas y mi mujer vende cosméticos y productos de limpieza sueltos. Estamos bien, tenemos obra social para los chicos y cuentan años también para jubilarse.

Para Mónica: me gusta trabajar en la cooperativa, es más agradable y tranquilo que limpiar casas por hora, además trabajo en mi barrio. Antes tenía que viajar mucho tiempo, me quedé con dos limpiezas que hacía muchos años que tenía, y son muy buena agente. Espero que dure la cooperativa, sino tengo que buscar más limpiezas.

Para esos integrantes de la cooperativa, la oportunidad laboral que les brinda el programa es valorada como un trabajo que juntamente con las changas que realizan, llegan a vivir dignamente. Sin embargo, no ven la oportunidad de continuidad de manera autónoma. La finalización del programa les devolvería la necesidad de comenzar la búsqueda de un nuevo empleo.

## Conclusiones

Sostenemos la importancia de observar el proceso de implementación del programa y escuchar la voz de los sujetos que participan del mismo, a través de la realización y análisis del trabajo de campo. Por otra parte, desde nuestra perspectiva tratamos de mirar de dónde venimos, y como estábamos, apenas algunas décadas atrás, y consideramos el PAT, inserto en una nueva era de políticas sociales de enfoque de derechos, un agente de cambio positivo para toda la sociedad.

En este sentido, creemos positiva la decisión política de intervenir para afrontar el problema del desempleo y fomentar nuevas formas de trabajo y organización social con el objetivo explícito de recomponer el tejido social. Asimismo, como bien sostienen Giménez y Hoop (2011) el PAT en tanto política social, “no está exento de tensiones, contradicciones y dificultades, que deben ser analizadas” (p.8).

En contraposición con los objetivos planteados por el MDS respecto a la conformación de cooperativas el PAT no responde, al menos desde la implementación del mismo, con los ideales y prácticas propias del espíritu cooperativo, que se encuentran tensionadas por la organización vertical y jerárquica del trabajo. En el PAT es el Estado el que selecciona los participantes, impone la forma de organización, gestiona los recursos, etc. La imposición por parte del Estado de una determinada forma de asociación, condiciona las decisiones a tomar, limitando la autonomía, la independencia y el control democrático de los socios.

Referente al espíritu cooperativista, el análisis demuestra que los integrantes de la unidad de análisis se unieron al programa por vínculos políticos locales, bajo la presión impuesta por la urgencia de satisfacer necesidades esenciales en un contexto donde el mercado laboral formal no los incluye y no por el carácter voluntario de una organización cooperativa.

La autonomía e independencia de esos cooperativistas, como rasgo propio del trabajo cooperativo, queda restringida a las decisiones del ente ejecutor, los cuales asignan las tareas y organizan el trabajo. Los trabajadores perciben ingresos de transferencias directas por contraprestación por parte del Estado, ésta se opone al reconocimiento de la cooperativa como una organización con autonomía para la toma de decisiones respecto de la distribución de los ingresos de sus asociados. Las cooperativas algunas veces para el desarrollo económico de sus unidades entran en acuerdos, incluso con gobiernos (federal, provincial o municipal) o recurren a capital de fuentes externas, sin embargo, lo

realizan en términos que aseguren el control democrático por parte de sus miembros y mantengan la autonomía de la cooperativa. Esta situación expresa la tensión presente en el desarrollo de una política social que se propone promover la participación colectiva y fortalecer los lazos sociales a partir del trabajo en cooperativas, pero que en la práctica no logra la formación de asociaciones que se correspondan efectivamente con esta forma organizativa.

Respecto a los sentidos que otorgan los integrantes de la cooperativa a su trabajo, a todos les resultó conveniente la oportunidad que les dio el programa de un monto fijo que paralelo a los trabajos informales que tienen, les ayuda a subsistir. Incluso un integrante nos comenta que nunca le faltó trabajo, no obstante, no puede dejar las changas y quedarse solo con la cooperativa porque “nadie vive solo con ese salario”. El programa al no garantizar un ingreso suficiente para atender a las necesidades de los hogares, no propicia las condiciones productivas que permitan a los sujetos sostener la unidad laboral en el tiempo. Estas condiciones obstaculizan la posibilidad material y subjetiva de pensar esta forma laboral como una alternativa genuina en el largo plazo.

En relación a las mujeres de la cooperativa, se sienten trabajadoras y no beneficiarias de un plan. La mayoría, ya tenían experiencias de trabajos informales fuera de su casa, ahora con dos ingresos más la Asignación Universal por Hijo, les cambió para mejor la situación económica. La cooperativa les trajo un empoderamiento social y económico, inédito para esas mujeres, les brinda una cierta capacidad de disposición de recursos que, al ser ganados por ellas mismas, les permiten tener un mayor margen de autonomía en las decisiones sobre sus vidas.

Esos trabajadores, antes eran trabajadores informales (changueros), con el Programa adquirieron una identidad laboral: “son cooperativistas”. Además, los integrantes y sus familias pueden acceder a una obra social y el aporte del monotributo social les computará años de antigüedad jubilatoria. A su vez, se sienten reconocidos por los vecinos, trabajando en la mejoría del barrio y sus instituciones.

Desde nuestra perspectiva el Programa, pretende la recuperación de la territorialidad como estrategia de reconstitución de los lazos sociales, no solo mejorando la situación económica de sus integrantes y del barrio donde viven, sino también en la destigmatización de los desocupados que, desde nuestro entender, no es poca cosa.

En relación a las capacitaciones, nos parece central que el Programa, entre sus prioridades incluya el trabajo necesario para que las cooperativas creadas sean autosustentables y generen puestos de trabajo de calidad. Es vital que además de las capacitaciones que ya

hacen parte del Programa, se concreten otras complementarias que optimicen este aspecto formativo del programa. Nos parece importante brindar un cuerpo integrado de capacitaciones intensivas que hagan eje en los aspectos centrales del Programa. Al tratarse su gran mayoría, de cooperativas relacionadas con la construcción, las capacitaciones deberían dirigirse a los rubros que cubran esa demanda de trabajo. Así también, como capacitación en la construcción y administración de cooperativas, que pueden resultar fundamentales para el buen funcionamiento del PAT y para pensar en una posible apropiación de las cooperativas por parte de los asociados y la construcción de ciudadanía. Además, que aborden temáticas transversales como: salud, seguridad e higiene, evaluación y planificación de tareas y sensibilización en cuestiones de género.

En relación con los estudios formales, reconocemos el valor de lograr terminar los estudios personas que por una razón u otra fueron excluidos al acceso de este derecho.

Sin embargo, el Plan FinEs está pensado para la formación integral de las personas, es entendible que no tenga una orientación vinculada al trabajo o un perfil específico, el plan propone un diseño curricular flexible, adaptado para jóvenes y adultos.

Entendemos que un programa que pretende preparar las cooperativas para una futura autogestión, a pesar de las adaptaciones curriculares, es insuficiente.

Quizás sería relevante basado en la propuesta del Programa, la articulación con Escuelas de Educación Técnica, Centros de Formación Profesional, o la creación de un nuevo diseño curricular, hacia el cooperativismo y la autogestión.

Referente a autogestión, el análisis teórico realizado muestra los límites que encuentra la intervención específica de un programa que se desarrolla en un contexto en el que aún no existe un sistema integral de apoyo al trabajo asociativo y autogestionado. Hintze, (2010) advierte, la inexistencia de un sistema público de reproducción del trabajo asociativo y autogestionado que viabilice el fortalecimiento y la expansión de estas formas de trabajo en condiciones socialmente aceptables.

Sobre la autogestión desde la perspectiva de los integrantes de la unidad de análisis, las opiniones están divididas. Algunos trabajadores que no son el principal sostén del hogar y/o cuentan con el apoyo familiar, tienen mayores recursos para continuar apostando al proyecto asociativo, otros a pesar que son el sostén de familia apuestan a una iniciativa autogestiva, a pesar de las dificultades materiales que plantea la irregularidad de los ingresos. Sin embargo, para otros el sentido del trabajo en la cooperativa, no se vincula con la idea de autogestión y asociatividad que supone el Programa Ingreso Social con

Trabajo, por el contrario, se sienten cómodos con la organización vertical y jerárquica del trabajo.

Quedan abiertos los interrogantes acerca de las posibilidades de autogestión por parte de estas cooperativas de trabajo, con capacidad de perdurar como cooperativas más allá del programa. No obstante, creemos que las cooperativas que conformaron el PAT son potencialmente una herramienta de la economía social, con el posible desarrollo de proyectos autogestivos, cooperativas que trabajen más allá del acuerdo que logren con el Estado, aflojando los lazos de dependencia con el sector público. Como propuesta de carácter institucional, se podría establecer un cupo de obras públicas para las cooperativas de trabajo, específicamente en construcción de viviendas y subprogramas de mejoramiento urbano, como cordones cuneta, veredas, redes de agua y cloacas y a la vez priorizar la compra de los diversos elementos que fabricarían las cooperativas. A modo de ejemplo: insumos para la construcción, bolsas de residuos, elementos de limpieza y mantenimiento, etc. Además, es fundamental el apoyo político con respecto a la promoción del cooperativismo de trabajo, en la medida que se trate de canalizar a través de la Cooperativas de Trabajo la construcción de viviendas o de obras de infraestructura y que progresivamente las cooperativas puedan lograr autonomía. Un marco tributario ajustado a las necesidades de los trabajadores, financiamiento y asesoramiento para las organizaciones económicas autogestionadas. Al fin y al cabo, eso establece el sentido a este tipo de intervenciones.

Para finalizar, ambicionamos contribuir más allá de las apreciaciones lapidarias sobre el Programa, la posibilidad de discrepar de las diferentes formas que adopta la ideología del neoliberalismo. Ideologías estas que, a cada política social (o lo que sea) implementada por el Estado, se disparan una batería de críticas negativas, que es difícil disputarle sentido. Algunos autores y especialistas sociales realizan críticas apocalípticas, a cada avance del Estado. Desde nuestra perspectiva, la catástrofe sería dejar a la gente librada a su suerte y el desmantelamiento constante de las instituciones sociales.

## Referencias

Albuquerque P.P., (2003). *Autogestión. La otra Economía*. Cattani, A.D. (Organizador). Editorial Altamira. 39-46.

Dra. Alicia M. Kirchner (2010) *Políticas Sociales del Bicentenario Un Modelo Nacional y Popular*. Políticas Sociales del bicentenario. Tomo II. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina.

Alonso, G., & Di Costa, V. (2012). Cambios y continuidades en la política social argentina (2003-2010). *GIGAPP Estudios Working Papers*, 2(11), 1-23. Recuperado a partir de <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/19>

Alzina, Pilar y Otero Analía (2013). *Controversias y debates sobre el Programa Ingreso social con Trabajo*. Ponencia presentada en X Jornadas de Sociología de la UBA “20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI”.

Arcidiácono, p. y Kalpschtrej, k. y Bermúdez, á. (2014). ¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado? El Programa Argentina Trabaja. *Trabajo y Sociedad*, (22), 341-356. [Fecha de Consulta 5 de octubre de 2021]. ISSN: Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387334694019>

Arcidiácono, Pilar y Bermúdez, Ángeles (2015). *La expansión del cooperativismo de trabajo bajo programas. Una mirada sobre el Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja*. Ponencia presentada en Congreso Nacional de estudios del trabajo: “El trabajo en su laberinto. Viejos y nuevos desafíos”. Buenos Aires: Asociación Argentina de especialistas en estudios del trabajo.

Bertolini, G. (2010). Programa Argentina Trabaja ¿Cooperativas sin Cooperativismo?, Buenos Aires: Fundación Cieso. Recuperado de: [http://www.fundacioncieso.org.ar/testing-wp/wpcontent/uploads/Cooperativas\\_sin\\_cooperativismo.pdf](http://www.fundacioncieso.org.ar/testing-wp/wpcontent/uploads/Cooperativas_sin_cooperativismo.pdf)

Cooperativas de las Américas Principios y Valores Cooperativos, Región de la Alianza Cooperativa Internacional  
Recuperado: <https://www.aciamericas.coop/Principios-y-Valores-Cooperativos-4456>

Constanzo V., Maidana D., Melgarejo, M. (2014). El programa Argentina Trabaja en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS): trayectoria y desafíos de una construcción conjunta. En M. A. Gómez Solorzano, C. Pacheco Reyes (Comp.) *Trabajo informal, economía solidaria y autogestión. Precariedad laboral y resistencia en la globalización*, (pp.129-144). Buenos Aires: Peña Lillo-Ediciones Continente.

Coraggio, José Luis (1998). *Economía Urbana. La perspectiva popular*. Quito: Abya Yala.

Cristobo, M. (2009). El neoliberalismo en Argentina y la profundización de la exclusión y la pobreza. *Revista Margen*. (55), 01-11.

Dabat, Alejandro. (2012). El rumbo de la economía argentina bajo el kirchnerismo. *Economía UNAM*, 9(26), 43-67. Recuperado en 18 de octubre de 2021, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-952X2012000200002&lng=es&tln=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2012000200002&lng=es&tln=es)

Danani, C. (2004) *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*, Buenos Aires: Altamira

Della Vedova, M. A. (2018). Una introducción al enfoque de Derechos Humanos y sus usos para el análisis de las políticas públicas del Kirchnerismo. En *RIHUMSO*.N°14, año7. pp. 217-234.

Dillon G. L. y Romero J. M. (2006) *La Economía Social y Solidaria en Argentina. Su importancia y la necesidad de inclusión de su temática en la Educación Superior*. Revista de Ciencias Sociales 5.01. Divulgación. 89/93

Elgue M. C. (2011). El Plan Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja. En M. C. Elgue (Comp.) *Economía Social, Desarrollo e Inclusión. Emprendimientos e innovaciones locales y regionales* (pp. 243-251). Buenos Aires: Fundación Cieso.

Fizman, Laura (2015). “Disputas en torno al trabajo político: cooperativas, militancia y reconocimiento en el Programa Ingreso Social con Trabajo en un municipio bonaerense”, en Pablo Forni y Luciana Castronuovo (comps.). *Ni punteros ni piqueteros. Organizaciones populares durante el Kirchnerismo*. La Plata: Edulp.

Fizman, Laura (2012). Primeras reflexiones en torno al crecimiento político en las cooperativas del Programa Argentina Trabaja en el Conurbano Bonaerense (2009- 2011). Ponencia presentada en XI Seminario de RedMuni: “Repensando la Agenda Local” 18 y 19 de octubre de 2012 Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Garcés, L. E. (2019) Meritocracia y emprendedorismo ‘Valores’ de las políticas sociales en el gobierno de Cambiemos. *Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales*. Escenarios N° 30. Universidad Nacional de La Plata. p. 5

Giménez, S., & Hopp, M. (2011). Programa Ingreso Social con Trabajo ‘Argentina Trabaja’: una mirada reflexiva desde el corazón de su implementación. *Ponencia presentada en IV encuentro internacional de Políticas Públicas y Trabajo Social: Aportes para la reconstrucción de lo público*. Buenos Aires: Carrera de Trabajo Social UBA.

Gradin, A., & Tiranti, S. (2012). Del Programa Trabajar al Programa de ingreso social con trabajo. *Argentina Trabaja: los nuevos dispositivos de gestión y su impacto en el gobierno local*. XI Seminario Red Muni: *Repensando la Agenda Local*.

Grassi, E. (2012). “Política socio laboral en la argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades”. *Revista Ciencias Sociales*, n° 135-136, p.p 185-198.

Hopp, M. (2013). ¿Cooperativas o planes sociales?: un análisis del proceso de implementación del Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” en un municipio del Conurbano Bonaerense. Ponencia presentada en X Jornadas de Sociología de la UBA “20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI”. Buenos Aires.

Hopp, M. (2013) Políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina actual: un balance. *Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas y Autogestionadas*. N° 9.

Hoop, M. V. (2015) Identidades laborales de destinatarios del Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja". *Trabajo y Sociedad*. (24), 207-223.

Hopp, Malena Victoria. (2016). Potencialidades y límites del Programa Argentina Trabaja en dos barrios populares del conurbano bonaerense. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, (27), 07-35. Recuperado en 26 de noviembre de 2021, de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-37272016000200001&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272016000200001&lng=es&tlng=es).

Hopp, M. V. (2021) *El trabajo: ¿medio de integración o recurso de la asistencia?*, *Las políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina*. Buenos Aires: Teseo. URL:<https://www.teseopress.com/trabajomediointegracionorecursodeasistencia>

Hintze, S. (ed.) 2003 Trueque y Economía Solidaria (Buenos Aires: UNGS Editorial Prometeo).

Hintze, S. (2009). Aportes a la noción de políticas públicas. Para la economía social y solidaria en América Latina. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Informe socioeconómico cooperativas de trabajo y seguridad social en argentina. Programa de cooperativismo y economía social en la universidad convocatoria 2015- proyecto 002-057 secretaria de políticas universitarias- ministerio de educación y deportes.

Iturraspe, Francisco. (1986) *Participación, cogestión y autogestión en América Latina*, vol. 1. Caracas: Nueva Sociedad.

Kirchner, A. (2010) *Políticas Sociales del Bicentenario*. Un Modelo Nacional y Popular. Tomo II

Langou, Dal Masetto, Forteza. (2010). *Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión*. Documento de Trabajo N°45 || Julio de 2010. CIPPEC.

Las mujeres en el mundo del trabajo (2017). Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

file:///C:/Users/Pri/Downloads/mteyss\_genero-y-diversidad-sexual-las-mujeres-en-el-mundo-del-trabajo\_2017.pdf

Ley de Cooperativas, N° 20.337, Buenos Aires ,2 de mayo de 1973  
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/18462/norma.htm>

Ley 24.013 Empleo: El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley, año 1991. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/412/texact.htm>

Ley 11.044: Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. (s. f.) Título 2 Aspectos Éticos de la Investigación en Seres Humanos, capítulo 1 Disposiciones Generales Recuperado, <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley11044-prov-bs-as.pdf>

Ley de Educación Nacional N° 26.206 <https://www.argentina.gob.ar/educacion/validez-titulos/glosario/ley26206>

Ley N° 24.557, Riesgos del trabajo. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/27971/texact.htm>

Levy, E. y Bermúdez, A. (2012). De la empleabilidad a la autogestión. La relevancia de la educación formal en el programa “Argentina Trabaja”. En Gamallo, G. y Pautassi, L. (comp.), *¿Más derechos, menos marginaciones?: políticas sociales y bienestar en la Argentina*. Cap. 5 (pp.181-221). Buenos Aires: Biblos.

Lo Vuolo, R. M., (2016) El ingreso ciudadano en debate. Repensar el bienestar en el siglo xxi. *Nueva Sociedad*, (264), 50 -52.

Lo Vuolo, R. M., (2010). El programa “Argentina Trabaja” y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país. *Documento de Trabajo N° 75*. Ciepp

Merklen, D. (2013). Las dinámicas contemporáneas de la individuación. En Castel, R.; Kessler, G.; Murard, N.; Merklen, D. (comp.). *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?* Buenos Aires: Editorial Paidós.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2010) *Distribuidor Nacional del Programa Ingreso Social con Trabajo*, disponible en <http://www.desarrollosocial.gob.ar/ingresosocialcontrabajo/114>

MORENO, Viviana (2009), “Cooperativas de trabajo y vivienda entre facciones políticas: análisis de la implementación del Programa de Emergencia Habitacional en un municipio del Gran Buenos Aires (2005-2009)”, tesis de Maestría en Ciencias Sociales, UNGS.

Neffa, J.C. (Dir.), Brenda Brown con la colaboración de Agustina Battistuzzi (2011), Políticas públicas de empleo I (1989-1999), *Empleo, desempleo & políticas de empleo*, N°5 /primer trimestre. CEIL-PIETTE CONICET.

Neffa, J.C. (Dir.), Brenda Brown con la colaboración de Agustina Battistuzzi (2011), Políticas públicas de empleo III (2002/2010), *Empleo, desempleo & políticas de empleo*, N°7 /tercer trimestre. CEIL-PIETTE CONICET.

Neffa, J.C. (coord.) Brown, B. y López, E. (2012) Políticas activas de empleo durante la posconvertibilidad. *Empleo, desempleo & políticas de empleo*. N°11/tercer trimestre. Ceil/Conicet.

Ordenanza Municipal Berazategui libre de humo de tabaco, N.º 2046/91, recuperado, [http://www.ficargentina.org/aliar/images/stories/Legislacion/02-12ordenanzas\\_n\\_ciudad\\_de\\_berazategui.pdf](http://www.ficargentina.org/aliar/images/stories/Legislacion/02-12ordenanzas_n_ciudad_de_berazategui.pdf)

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1982). "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación", en Acuña, Carlos (comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 555- 584). Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Pautassi, Laura y Gamallo, Gustavo (2012). *¿Más derechos, menos marginaciones?: políticas sociales y bienestar en Argentina*. 1ª ed. Buenos Aires. Biblos.

Pilar, A. y Otero, A. (2013). Controversias y debates sobre el Programa Ingreso social con Trabajo. *X Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Piovani, J. I. (2007), "Entrevista en profundidad", en A. Marradi, N. Archenti & J. Piovani (orgs), *Metodología de las Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Emecé, pp. 191-202.

Presidencia de la Nación Ministerio de Desarrollo Social, Disposición Nª 1/2010 Bs. As., 4/1/2010, Resoluciones MDS Nº 3182 del 6 de agosto de 2009 y Nº 3391 del 26 de agosto de 2009 y el Decreto Nº 1067 del 14 de agosto de 2009.

Recuperado: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/169720/norma.htm>

Quiroga, D. N. (2009). "Economía feminista y Economía social. contribuciones a una crítica de las nuevas políticas de combate a la pobreza" Maestría en Economía Social – UNGS. Disponible en [www.riless.org](http://www.riless.org)

RESOLUCIÓN MDS N.º 1.375/04 BUENOS AIRES, 13 de abril de 2004 VISTO el Expediente N.º E-18166-2003 del Registro del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

<https://www.tcuentaslp.gob.ar/digesto/digesto%20tribunal/Otros%20Organismos/RFCP/MDSN/Manos%20a%20la%20Obra/Resolucion%201375-2004.pdf>

Resolución Nº 3026/06 Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social COOPERATIVAS

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/120473/norma.htm>

Ruggeri, A., (2011) Reflexiones sobre la autogestión en las empresas recuperadas argentinas. Artículo, *Revista Estudios* nº 1-1, pp 60-79.

Ruggeri, A., Wertheimer, M., Galeazzi, C., & García, F. (2012). Autogestión y cooperativismo. *Cuadernos para la autogestión*, 1.

Ruggeri, A. (2015) (director del proyecto)– Programa Facultad Abierta, FFyL-UBA.SOCIAL, P. D. C. Y. E. INFORME SOCIOECONÓMICO COOPERATIVAS DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL EN ARGENTINA

- Ruggeri, A. (2017). Los distintos caminos de la economía de los trabajadores. *Revista Autogestión para otra economía*, 1(2), 50-53.
- Ruggeri, A. (2018) Autogestión y revolución. De las primeras cooperativas a Petrogrado y Barcelona. Biblioteca «Economía de los trabajadores». *Revista Autogestión*. Callao Cooperativa Cultural.
- Ruggeri, A. (2023) Cuestiones teóricas para el estudio de la autogestión obrera: una aproximación a partir de la experiencia de las empresas recuperadas argentinas. *En preparación para su edición por la Universidad Nacional de Rosario*.
- Santi, M. F. (2015). El debate sobre los daños en investigación en ciencias sociales. *Revista de Bioética y Derecho*, (34), 11-25. Recuperado de [https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1886-58872015000200003](https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1886-58872015000200003)
- Singer, P. y Souza, A. R. (2000) *A economía solidaria no Brasil: a autogestao como resposta ao desemprego*, S.Paulo, Editora Contexto.
- Universidad Católica Argentina (2011). Las actuales cooperativas de trabajo encubren el asistencialismo y no crean empleos genuinos. Serie 36. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo* N°7/2015. Economía Real, Empleo y Desarrollo Social. Recuperado de [http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo12/files/29-\\_2011-02.pdf](http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo12/files/29-_2011-02.pdf).
- Vasilachis de Gialdino, I. (2006). Cap. 1 la investigación cualitativa. En *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa., (pp.23-60). Editorial Síntesis S.A Madrid.
- Vienney, C. (1980)  
Socio-économie des organisations coopératives. T 1. Ed. CIEM, Paris.
- Vuotto, M. (2000). El desempeño organizacional del cooperativismo de trabajo.
- Vuotto, M. (2011). “El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social, Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina”. Serie Documento de Trabajo OIT, n° 217.
- Wainer, A. G., (2018), Economía y política en la Argentina kirchnerista; Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista Mexicana de Sociología* 80, (2), 323-351. Ciudad de México. ISSN: 0188-2503/18/08002-03.
- Zaragaza, R. (2014). “Política y necesidad en Programas de Transferencias Condicionadas: la Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Social con Trabajo “Argentina Trabaja”. en Carlos Acuña (comp.). *El Estado en Acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

## Anexo

Todas las imágenes son de fuente propia



*Cooperativa N°26 Berazategui/2009*



*Trabajo Plaza Fimet (Futbol Infantil Mesa de Trabajo).*



*Construcción y colocación de cerco y portón Club Fimet*



*Construcción de vivienda: calle 27 y 142A*



*Restauración Club Unión de Villa España*



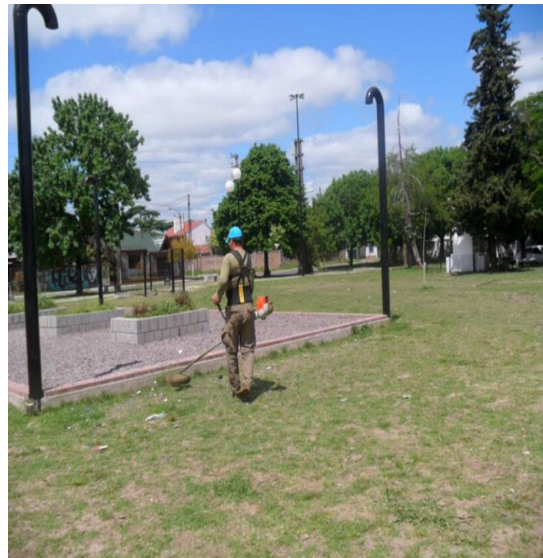
*Preparación vereda : calle144*



*Construcción vivienda: calle 28 y 145*



*Limpieza y pintura: Plaza Hugo del Carril. calle 29 y 141*



*Corte de pasto y limpieza: Plaza de la Paz. Calle 144 e/22 y 23*



*Colocación de juegos: Plaza de la Paz, calle 144 e/22 y 23*



*Veredas: Club Fimet: calle 144 y 28*



*Pintura sede unidad sanitaria N°17: calle 144*



*Vereda y pintura predio Centro de Jubilados: calle,141*



*Pintura Predio Circulo italiano: calle 151 A y Av. Italia*



*Pintura predio Sociedad de Fomento Villa España: Av. Dr. Sabin*



*Pintura predio Gimnasia y Esgrima Villa España: calle 150*

