

Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales. El boom de las cooperativas del Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja

Pilar Arcidiácono¹

Ángeles Bermúdez²

Resumen

En los últimos años en Argentina se impulsó una línea de política social destinada a sectores débilmente integrados al mercado formal de trabajo que retomaba discursivamente el ideario de la economía social. El Programa Ingreso Social con Trabajo -Argentina Trabaja- se constituyó en un ejemplo de envergadura que haciendo uso de las cooperativas creadas bajo programas sociales, combina principios cercanos al “capital humano”, nociones restrictivas de economía social, lógicas propias de transferencias de dinero a familias y prácticas próximas al trabajo asalariado. Motivado por un contexto de elevada informalidad laboral, plantea desafíos en materia de protección social que se evidencian en la masividad de la medida y el impulso gubernamental. El artículo analiza tensiones, clivajes, supuestos y actores desde el propio diseño del programa, usando como fuentes tanto entrevistas a informantes calificados y a miembros de organizaciones sociales, como documentos públicos e información proveniente de espacios de discusiones sobre la temática.

Palabras clave: cooperativas de trabajo bajo programas sociales, economía social, Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja.

Fecha de recepción: 22/09/2014 – Fecha de aceptación 12/12/2014

¹ Doctora en Ciencias Sociales (UBA), Miembro de la Carrera del Investigador Científico y Tecnológico del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de grado y posgrado Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional de La Plata. Email pilararcidiacono@derecho.uba.ar

² Diplomada en Economía Social y Desarrollo Local (FLACSO); Maestranda en Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Email angelesbermudez1982@gmail.com Arcidiácono P. y Bermúdez A. son investigadoras del Grupo de Trabajo Interdisciplinario “Derechos Sociales y Políticas Públicas” y de los proyectos interdisciplinarios UBACYT “Brechas de bienestar y marginación social en Argentina” y “Familias y necesidades de cuidado en contextos de marginalidad social. Una mirada socio jurídica en torno a las respuestas de las políticas sociales y las sentencias judiciales”.

Cleavages, tensions and dynamics of Worker Cooperatives under social programs. The boom of cooperatives of the Social Income Work Program – Argentina Works

Abstract

For the past years in Argentina social policies have been promoted giving priority focus to sectors which were weakly integrated in the formal labor market. These programs considered, at least at a discursive level, the ideas of the social economy. One of the largest scale examples is the “Social Income through Working Program – Argentina Works” (Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja-) based on cooperatives created under social programs, which combines “Human Capital Theory” principles, restrictive notions of social economy, reasoning associated with cash transfer programs as well as practices closer to waged employment. Driven by a context of high levels of informal employment, the Program creates challenges in the field of social protection, which are evidenced by its massive character and government support. This analysis will focus on tensions, cleavages, assumptions, as well as on relevant actors associated with the Program design. It will be based on interviews with qualified informants and members of social organizations, on the analysis of public documents and on information arising from specialized discussion forums.

Keywords: work cooperatives under social programs, social economy, Social Income through Working Program – Argentina Works, social protection

Introducción

Durante el primer mandato presidencial de Cristina Fernández en Argentina se sucedió un conjunto de transformaciones en materia de políticas sociales destinadas a sectores sociales que en general se encontraban débilmente integrados al mercado formal de trabajo. En este marco se destacan el Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja (PRIST-AT) surgido en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y el de Asignación Universal por Hijo para la Protección Social³, principal política de transferencia de ingresos a las familias con hijos cuyos titulares se encuentran desocupados o trabajando en el marco de la informalidad. Esta política surgió en la

³ Para un análisis detallado sobre la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, cfr. Arcidiácono, Carmona Barrenechea, Paura y Straschnoy (2012); Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy (2013); Bertranou (2010); Hintze y Costa (2011); Mazzola (2012).

órbita de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en octubre de 2009, dos meses después del PRIST-AT.

Este artículo pondrá atención en el PRIST-AT que transfiere ingresos previa generación de un conjunto de cooperativas de trabajo organizadas desde el gobierno y dedicadas a realizar obra de saneamiento integral del hábitat y de cuencas, mejora integral de espacios urbanos y socio-comunitarios y producción social como polos productivos de herrería, carpintería, metálica, madera, entre otros. El PRIST-AT representa un punto de inflexión de una línea de intervención que según define el propio MDS procura generar oportunidades socio-ocupacionales ligadas a esquemas de economía social impulsados especialmente por ese Ministerio desde 2003, año de creación del Plan Manos a la Obra y consolidados con la promoción del cooperativismo en distintas políticas en materia de vivienda e infraestructura a nivel nacional que se valen de las cooperativas bajo programas sociales, fenómeno que denominaremos boom del cooperativismo de trabajo.

Respecto de la dimensión de este tipo de intervenciones cabe mencionar que según datos del Instituto Nacional de Economía Social (INAES)⁴, del conjunto de cooperativas vigentes en Argentina el 78% es de trabajo (y otros objetos sociales). En 2014, de las 22.587 cooperativas cuyo único objeto es brindar trabajo a sus asociados se observa que el 3% (601) fueron creadas durante la década del noventa, el 2% (397) en el período 2000-02, el 35% (7921) en el período comprendido entre el 2003 y julio de 2009, en tanto que el 60% (13.637) fueron matriculadas desde agosto de 2009 hasta abril de 2014, es decir en el período que coincide con la vigencia del PRIST-AT⁵. Según documentos institucionales, las cooperativas incluidas en el

⁴ El INAES (creado a través del Decreto N° 721/2000) es un organismo descentralizado que se ubica al interior del MDS, encargado de la aplicación del régimen legal que regula el funcionamiento de las asociaciones mutuales y las cooperativas y de fomentar el desarrollo, educación y promoción de la acción cooperativa y mutual y apoyar a través de la asistencia técnica, económica y financiera a las entidades y propender a la capacitación de directivos y grupos sociales. Cfr. Listado de Cooperativas INAES 2014.

⁵ El INAES no presenta información sobre las bajas que fueron dadas por lo que queda pendiente construir un panorama claro sobre el estado actual de estas cooperativas en cuanto a su vigencia. En palabras de uno de los funcionarios entrevistados: "Hoy yo no tendría certeza pero dicen en líneas generales que hay unas 9000 cooperativas de trabajo matriculadas en el INAES así que si tenemos 1500 industriales de servicio, el resto es de programas de inclusión con trabajo. Mucho de todo este proceso no tenemos certeza hasta ahora de lo que ha quedado consolidado o no porque hay muchas que pasan de capacitación a mano de obra, o derivan a proyectos productivos. (...) sé en estos años, (...) que se hayan armado 5000 cooperativas más, pero se han bajado muchas".

PRIST-AT son 5795 con un promedio de 30 a 36 integrantes (MDS, 2013) lo que significaría la incorporación de 191.235 titulares⁶.

El financiamiento general del programa se realiza con Aportes del Tesoro Nacional, provenientes de las partidas presupuestarias asignadas al MDS. Según las cuentas de inversiones correspondientes a cada año, el programa contó con el segundo mayor porcentaje del gasto total del MDS desde el año 2010 a 2013. Mientras que para 2010 significó el 21,65%, para 2011 un 13,24%, en 2012 el 11,66% y en 2013 el 10% del presupuesto ejecutado. Se ubica por debajo del presupuesto destinado a las Pensiones no Contributivas que representó el 57,08% en 2010, el 66,82% en 2011, el 70,21% en 2012 y el 77% en 2013 del presupuesto ejecutado⁷. Para ese año, el PRIST-AT contó con un presupuesto de \$4.174,7 millones mientras que el Plan Manos a la Obra tuvo un presupuesto notablemente menor de \$262,6 millones⁸.

Se propone discutir algunos elementos que hacen a la definición y puesta en marcha de esta línea política del gobierno, con especial atención en el PRIST-AT que se destaca por sus niveles de cobertura y presupuesto y por las transformaciones que implican en el trabajo territorial del MDS. Las tensiones y los clivajes presentados no son leídos en clave de una implementación desvirtuada del programa sino buscando las respuestas al interior de su propia lógica, los supuestos que subyacen y los actores que lo traccionan.

Para ello se revisará, en primer lugar, el surgimiento del PRIST- AT dentro de una línea más antigua conducida principalmente por el MDS que se presentó más próxima al ideario de la economía social y se combina con la idea de capital humano para dar lugar a lo que denominamos *boom* del cooperativismo de trabajo. Se repararán en

⁶ Durante 2012 el PRIST-AT ejecutó \$3.826,7, millones y según documentos institucionales para ese año alcanzaba a más de 200 mil receptores (MDS, 2012). Sin embargo, se advierte cierta incongruencia frente a lo informado por la Cuenta de inversión 2012 que detalla que a diciembre de ese año el programa incorporó "un total de 138.508 cooperativistas incluidos en procesos de adquisición de experiencia de trabajo y capacitación, de los cuales 115.000 recibieron capacitación específica sobre salud, seguridad en la construcción e introducción a la construcción y algunos de ellos recibieron capacitación sobre saneamiento integral del hábitat.

⁷ Cfr. MECON 2010, 2011, 2012 y 2013.

⁸ En 2013, según el Ministerio de Hacienda se liquidaron 5.904.548 incentivos (lo que implica un promedio mensual de 492.056 personas asistidas) registrándose un aumento de 255,2% con respecto a 2012, se brindó asistencia a 60 entes ejecutores (organismos no gubernamentales y gubernamentales) y a 127.500 personas en materia de capacitación en oficios y apoyo a la terminalidad educativa (aumento interanual de 134,8%) Cfr. MDS (2013).

esta sección los criterios de selección de los cooperativistas y las principales disputas interjurisdiccionales y territoriales.

En segundo lugar se plantearán los clivajes que aparecen, por un lado, entre este nuevo cooperativismo y otro más tradicional cuya insistencia está puesta en sostener el carácter distorsionado de las nuevas experiencias y, por otro, que se traducen en cierto solapamiento y tensiones de este tipo de cooperativismo creado vía programas sociales con respecto a experiencias típicamente catalogadas como de economía informal.

Finalmente, se abordarán problemáticas que hacen a la protección social de los cooperativistas. Este entramado *sui generis* de cooperativas de trabajo bajo programas combina lógicas propias de la economía social con otras más conformes a las transferencias de dinero a las familias con ciertas prácticas propias del empleo. Las preguntas sobre el tipo de protección social del sector cooperativo, y de este tipo de formatos en particular, adquieren especial relevancia a partir de la masividad que han adoptado debido al impulso gubernamental desde la creación del PRIST-AT.

El análisis del PRIST-AT que refleja el artículo se concentra en el diseño e implementación del programa a nivel nacional. Cabe destacar que en un programa con un alto componente de diversidad territorialidad, una mirada a nivel local requeriría de una investigación específica para captar diferencias en la implementación a nivel municipal y el entramado de relaciones entre actores estatales, organizaciones y movimientos sociales⁹. La investigación estuvo basada en técnicas cualitativas, combinando una serie de entrevistas a informantes calificados sobre cooperativismo de trabajo en general y algunos miembros de organizaciones sociales receptoras del programa, junto con el análisis de distintos documentos públicos e informes sobre la materia, pedidos de información realizados en el marco de este trabajo bajo el Decreto 1172/03 de Acceso a la Información Pública realizados en marzo de 2014. Asimismo se nutrió con material obtenido a través de la participación en espacios de discusiones sociales y académicas sobre la temática¹⁰.

⁹ Véase investigaciones con un abordaje de tipo territorial Constanzo et al. (2014), Zarazaga (2014), Fernández (2012) y Hopp y Frega (2012).

¹⁰ Particularmente la Conferencia: "Las Cooperativas de Trabajo y la protección de los derechos de sus asociados. La Resolución INAES N° 4664/13", organizada por la Comisión de Derecho Cooperativo, Mutual y de la Economía Social y Solidaria de la Asociación de Abogados de Buenos Aires y el Departamento de Cooperativismo del Centro Cultural de la Cooperación "Floreale Gorini" 26/03/2014; y el Seminario

I. El PRIST-AT protagonista del *boom* del cooperativismo de trabajo.

I.1. Surgimiento y consolidación

Si bien el movimiento cooperativista y el mutualismo tienen larga data en Argentina, los sucesos de 2001-2002 dieron un nuevo impulso a estas formas con ciertas particularidades. Por una parte, de manera espontánea surgieron o cobraron más fuerza clubes de trueque, empresas recuperadas¹¹, microemprendimientos, cooperativas de trabajo y/o abastecimiento, productoras de bienes y servicios, redes de consumo colectivo. Todos ellos, con mayor o menor éxito, destacaron el valor del trabajo, más allá de la crisis de empleo registrado y procuraron romper con las políticas sociales asistencialistas al generar espacios que cubrieran necesidades materiales, actuando también como constructores de identidades individuales y colectivas al proponer un rol activo de los individuos frente a la crisis. Por otra parte, otro conjunto de experiencias fue apoyado o impulsado directamente por el gobierno nacional con magnitudes y complejidades muy diversas que comprenden desde el apoyo a emprendimientos mercantiles de pequeños grupos hasta cooperativas, empresas o redes de empresas autogestionadas por los trabajadores (Hintze, Costa y Deux Marzi, 2011).

Los programas implementados a partir del 2003 desde el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, utilizaron la figura de cooperativismo de trabajo bajo programas sociales, a través de los Programas Emergencia Habitacional y Agua Más Trabajo, entre otros. Específicamente queremos destacar las acciones emprendidas desde el Ministerio de Desarrollo Social identificando como un hito inaugural el año 2003, momento de implementación del Plan Manos a la Obra como sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local

organizado por las autoras "Cooperativismo de trabajo y programas sociales. Nuevos desafíos para la economía social y políticas sociales", Instituto Ambrosio Gioja de la Facultad de Derecho de la UBA, 1/09/2014.

No obstante reiterados intentos no se ha podido concertar entrevistas con funcionarios del MDS responsables del programa analizado. La visión oficial se encuentra documentada a través de una entrevista realizada a uno de los Directores de INAES y la consulta a diversos documentos disponibles en la página web institucional.

¹¹ Las empresas recuperadas son unidades productivas gestionadas por los propios trabajadores. Nacieron a partir de empresas que quebraron o en las que la patronal abandonó el negocio. Estas empresas tienen como problemas generar un mecanismo legal para quedarse con los bienes de la empresa (aspecto que suele resolverse a través de expropiaciones realizadas por el Estado y la posterior conformación en cooperativas) y resolver las limitaciones en cuanto al capital de trabajo inicial. Para mayor profundidad Cfr. Wyczykier (2009), La Serna (2010), entre otros.

destinado a sectores de bajos recursos que conformen experiencias productivas y/o comunitarias. Más allá de otras transformaciones normativas e institucionales, identificamos como segundo gran hito la creación del PRIST-AT en 2009. Si bien surgieron en contextos diferentes, en ambos casos la pobreza y la informalidad laboral eran temas centrales en la agenda pública.

En un contexto donde se hacían visibles las dificultades del empleo registrado como mecanismo de acceso a ingresos y protección social, distintas intervenciones políticas surgidas desde 2003 reforzaron un discurso “trabajocéntrico”. Por un lado, un conjunto importante de intervenciones estuvieron justamente dirigidas a la recuperación del empleo y a la reducción de los niveles de no registro en el trabajo asalariado. En este caso el gobierno generó y sostuvo las condiciones macroeconómicas que permitieron el proceso de reactivación económica y lo acompañó con algunas políticas y acciones destinadas a mejorar los ingresos de los trabajadores formales: lanzamiento de las negociaciones colectivas, aumento en las asignaciones familiares, recuperación del salario mínimo, entre otras (Arcidiácono, 2012). Por otro, esta visión “trabajocéntrica” se plasmó en el campo de los programas sociales que a su vez surgían debido a las dificultades propias del mercado de trabajo¹². En este caso se proponía la ampliación hacia otras formas de trabajo más allá del empleo asalariado, valiéndose de instrumentos por ejemplo más próximos a la economía social.

El PMO fue la primera política en esta línea y contó con un abundante desarrollo conceptual y discursivo sobre el rol de la economía social tanto en el marco del MDS como con el apoyo de un conjunto de actores del mundo académico. Los documentos institucionales del PMO parten de un diagnóstico sobre la situación social, que reconoce la existencia de una nueva pobreza, caracterizada por la falta de ingreso y por el acceso temporal y precario al mercado laboral, en la que básicamente el problema principal se vincula a la carencia de capital económico más que a la de capital humano¹³. Se identifica luego una ausencia del “hábito o cultura del trabajo” en

¹² Para el caso del PRIST-AT Levy y Bermudez (2012) llaman la atención sobre el uso del término “trabajo decente” dados los múltiples cuestionamientos que recibió el concepto al suponer la incorporación de la masa asalariada al mercado de trabajo formal registrado e invisibilizar el debate acerca de la naturaleza asimétrica de las relaciones laborales de explotación en el capitalismo.

¹³ La Teoría de Capital Humano surgida en los años treinta es una teoría económica que focaliza en el rol de la educación en el mercado de trabajo. Ha recibido fuertes críticas por su visión economicista de la educación que privilegia el crecimiento económico como motor y condición de desarrollo social en las sociedades “subdesarrolladas”.

relación -principalmente- con la población joven, que si bien se encontraba en condiciones de emprender una actividad productiva o de autoempleo no poseía las herramientas materiales o insumos suficientes para desarrollarla (MDS, 2005).

La idea de promover el trabajo en el marco de la economía social estaba asociada con la posibilidad de generar herramientas financieras y técnicas que permitirían a las personas que habían perdido o disminuido sus oportunidades laborales, mejorar sus ingresos a través de la iniciación de emprendimientos productivos o cooperativas a partir de la experiencia adquiridas en trabajos anteriores (Merlinsky y Rofman, 2004). El PMO como punto de partida, aunque no representa cuantitativamente una porción significativa del presupuesto sobre todo si se lo compara con el PRIST-AT, se consolidó como un mensaje político del MDS.

Aunque existieron algunas experiencias previas de políticas públicas relacionadas con la perspectiva de la economía social implementadas a través de la ex Dirección Nacional de Economía Solidaria¹⁴, dependiente de la Secretaría de Políticas Sociales del MDS, el surgimiento del PMO en 2003 implicó un cambio en todo sentido en relación a las experiencias precedentes y marcará un camino para las experiencias posteriores en clave de unificar las intervenciones gubernamentales en materia de economía social y aumentar ampliamente su cobertura. Hasta el inicio del PMO estos abordajes dentro del MDS eran poco significativos contando con un presupuesto de \$4 millones. En 2005 se invirtieron \$110 millones y en 2006 \$131 millones para dar un salto en 2010 (Cogliandro y Melamud, 2010) con \$532,1 millones. Vale decir que en 2009 su presupuesto había sido de \$1.252,6 millones al incluir en su partida los gastos correspondientes al PRIST-AT (MECON, 2010). Paulatinamente el PMO perdió relevancia una vez implementado el PRIST-AT (MECON, 2012).

Al PMO como experiencia de economía social en el MDS se le suman diversos programas que utilizaron la figura de cooperativas de trabajo; se trató de: Emergencia Habitacional y Agua Más Trabajo bajo la órbita del AySA y ENHOSA; Centros Integradores Comunitarios del Ministerio de Desarrollo Social; Capacitación con Obra dependiente

¹⁴ Creada a través de Decreto 1300/02 mediante el que se aprueba la estructura organizativa del MDS en julio del 2002, modificado por el Decreto 2742/02. Esta Dirección desarrolló tareas en el marco de las políticas tendientes a promover el desarrollo comunitario y productivo conjuntamente con las estrategias locales y regionales a través del apoyo, creación y fortalecimiento de emprendimientos productivos; y/o de servicios y sociales autogestivos y sustentables (MDS, 2003).

del INAES; Integración Social Comunitaria dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. En la distribución de las 5301 cooperativas de trabajo se advierte que el PRIST-AT nuclea al 87,32% de estas entidades¹⁵.

En paralelo a la creación de esta institucionalidad ligada con el cooperativismo de trabajo bajo programas sociales se impulsaron normas específicas y se instauraron estructuras burocráticas que consolidaron esta línea política de intervención (Hopp, 2013)¹⁶, proceso que culmina con la creación de la Secretaría de Economía Social (Decreto 505/2010) bajo la órbita del MDS lo que implica sin duda una mayor jerarquización.

Por su parte, las cooperativas de trabajo creadas bajo programas se ubican al interior del modelo de “cooperativas de trabajo inducidas por el Estado” según el esquema de Vuotto (2011: 20) que refleja la situación de cooperativas cuyos orígenes están basados en sujetos vulnerables, para quienes la necesidad/situación de vida es el móvil prioritario. Formalmente, la creación de cooperativas en el marco de estos programas se llevó a cabo a través de la Resolución N°2038/INAES/03 y posteriormente por la Resolución N°3026/INAES/2006 que amplia y deroga aquella norma. A través de dichas Resoluciones del INAES se agilizó el procedimiento administrativo para la creación de cooperativas, que concluyó con la autorización del mencionado organismo para funcionar, simplificando los trámites y eximiendo a las organizaciones del pago de aranceles fijados para este tipo de tramitación, como por ejemplo la rúbrica de libros. En paralelo la Resolución General de AFIP N°1991/06 modificó la obligación que poseen determinadas cooperativas de trabajo en lo que refiere al Impuesto al Valor Agregado (IVA). Para poder estar alcanzadas por dicho régimen deben estar inscriptas en el Registro Nacional de

¹⁵ Le siguen los siguientes programas: Otros municipios y provincias, 4,72%, Plan Manos a la Obra 3,62%, Inversión Social 2,06%, Capacitación con Obras 0,83%, Integración Socio comunitaria 0,70%, CIC 0,60%, Agua más trabajo 0,15%. Cfr. Cuenta de Inversión 2012. Ministerio de Desarrollo Social. Recuperado de: <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2012/tomoi/jur85.htm>

¹⁶ Se hace referencia a: Monotributo social (Ley 25.865); Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (Decreto 189/04); Marca Colectiva (Ley 26.355); Programa de Competitividad para Empresas Autogestionadas y Sistemización de Modelos de Gestión (MTEySS) en 2006 y Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social en 2004 (MDS), Ley 26.117, de Promoción de Microcréditos de 2006 y la Comisión Nacional de Microcréditos (CONAMI) en MDS, Subsecretaría de Comercialización de la Economía Social (Decreto 2.194/08); Instituto de Promoción de la Economía Social (2009 - INAES-MDS).

Efectores Sociales y realizar ventas sólo al Estado con una alícuota reducida del 10,5%. Asimismo, el trámite normal de otorgamiento de la personería jurídica, que usualmente requiere la firma de la mayoría simple del directorio de INAES (cuatro de los siete Directores) se flexibiliza en 2009, en el marco del lanzamiento del PRIST-AT, delegándose al Presidente del Directorio y ante su ausencia en dos vocales, la emisión de actos administrativos de otorgamiento de personería jurídica a cooperativas de trabajo comprendidas en la Resolución INAES N° 3026/2006. Finalmente, el INAES se mostró también flexible para que las cooperativas de trabajo bajo programas sociales cumplan con la remisión de balances, estados de resultados, convocatorias y actas de reuniones, previstas en la Ley de Cooperativas¹⁷.

Se ha subrayado que el marco normativo e institucional del cooperativismo bajo programas sociales permitió la proliferación de cooperativas aunque esta discusión no puede ser escindida del debate sobre la pobreza, la desocupación y la informalidad que hacia el 2008 se había reinstalado en la agenda pública y estatal casi con la misma intensidad que en los años posteriores a la crisis de 2001. La persistencia de un elevado nivel de empleo no registrado disminuyó el impacto de las mejoras en los ingresos y aumentó las disparidades entre los asalariados registrados y los no registrados, en especial con relación a los perceptores de programas sociales. El hecho de que existiera durante el período aproximadamente un 40% de trabajadores sin protección de sus derechos laborales expresa los alcances de esa situación. La dinámica de los indicadores sociales generales -pobreza, indigencia, trabajo- mostraba referencias inquietantes, a pesar de los años de recuperación económica (2003-2007), los datos sobre condiciones de vida de personas y hogares revelaban que hacia el 1° semestre de 2009, 709.000 hogares (9,4%) se encontraban por debajo de la línea de pobreza, -3.429.000 personas (13,9%). En cuanto a los indicadores laborales, en el 1° trimestre de 2009, la tasa de desocupación era de 8,4% y en el 2° trimestre de 8,7%, mientras que la desocupación entre los jefes de hogar fue del 4,6% y 4,9%

¹⁷ En 2009 se otorgó un plazo de 180 días para regularizar su situación con la remisión de la documentación establecida por dichos artículos. Esos plazos fueron ampliados en 2010 y 2011 y se instruyó a la Secretaria de Desarrollo y Promoción de INAES para que elabore una propuesta para la presentación de documentación simplificada. A la fecha se desconoce la cantidad de cooperativas que han presentado balances, actas de asambleas y demás información ante el INAES.

respectivamente, y la tasa de empleo no registrado (para asalariados mayores de 14 años) de 35,1% y 35,2%¹⁸.

En términos de la conflictividad política, la disputa del gobierno con el sector agropecuario se engarzó con los resultados de las elecciones legislativas de junio de 2009 que, electoralmente, dejaron al gobierno en una situación de mayor debilidad. En términos más amplios, el escenario de una oposición fragmentada, los temores en la sociedad por las repercusiones de la crisis internacional de 2008 -en particular su impacto en los niveles de empleo y capacidad de consumo de la población- y la creciente desconfianza sobre las estadísticas oficiales, delinearon un horizonte de mayor incertidumbre en relación a la situación social, en el que se hacía cada vez más necesaria la adopción de algunas nuevas medidas en materia social (Lindenboim, 2011).

En este marco, sostenemos que es necesario comprender el surgimiento del PRIST-AT como parte de un contexto de discusión más amplio sobre opciones de políticas sociales. El MDS mantuvo una postura institucional más resistente frente a opciones más universalistas en materia de transferencia de ingresos a los hogares, propuesta que era reiterada desde el diverso arco opositor. Esto se sostenía en el supuesto de que el trabajo continuaría como la vía privilegiada para la superación de la pobreza y como la única política universalizable y en el reconocimiento de la potencial inequidad que podía generarse al recibirla también quienes “no lo necesitan” (MDS, 2007). El PRIST-AT se presentaría como una alternativa política, dos meses antes del surgimiento de la Asignación Universal, reforzando el rol del MDS como actor clave de la política social sobre todo en las disputas territoriales en distritos políticos y electoralmente álgidos.

El lugar que ocupa orgánica y funcionalmente el programa ayuda a dar cuenta de esto. Si bien normativamente el PRIST-AT se asocia al resto de programas de economía social, la Unidad Ejecutora de PRIST-AT¹⁹ se ubica por fuera de las seis secretarías que integran el MDS, implementándose a través de una unidad dependiente directamente de la Ministra de Desarrollo Social (incluso de la Secretaría de Economía Social). Entendemos que su ubicación por fuera de las secretarías le permitiría obtener mayor margen de maniobra respecto a su presupuesto y a las propias dinámicas de asignación de recursos,

¹⁸ Boletín de Estadísticas Laborales, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS, en base a la EPH.

¹⁹ Por la Resolución N° 2476/MDS/2010 el PMO queda asimilado a la marca registrada “Argentina Trabaja” junto con el PRIST, el programa de formación del Microcrédito para el desarrollo social “Padre Carlos Cajade” y el programa de inversión social.

aspecto que si bien excede los alcances del presente trabajo, será un eje de relevancia para futuros desarrollos.

1.2. Criterios de selección, relaciones interjurisdiccionales y disputas territoriales

Cuando se hace referencia a las disputas territoriales, el criterio de focalización geográfica por etapas resulta un elemento crucial²⁰. Según información oficial, se trató de una priorización de regiones y provincias del país que se plasmó en el “Distribuidor Nacional - Programa de Ingreso Social con Trabajo” (MDS, 2010a). Posteriormente, como segundo criterio de focalización, la selección de los/as receptores/as se realizó individualmente caso por caso, para determinar si los postulantes reunían o no las características requeridas por los objetivos planteados. El PRIST-AT llevó a cabo una pre-selección de candidatos a través de “diversas puertas de detección” (MDS, 2010b) a partir de derivaciones de otros programas sociales con foco en población de alta vulnerabilidad, usando las bases de datos de los gobiernos municipales, los resultados de las visitas, relevamientos y talleres desarrolladas por profesionales del MDS en los barrios más críticos de cada distrito²¹.

Las personas que cumplen con los criterios de elegibilidad entraron a un proceso de verificación de su situación de vulnerabilidad y de ingresos: si la situación está justificada, se los incorpora como Efectores Sociales y el MDS asigna personas a cooperativas de acuerdo a la cantidad de módulos conveniados en cada ente ejecutor. Una vez consolidada la asignación de personas a cooperativas, se aprueban luego sus estatutos - tipo, confeccionados por el propio INAES. Del trabajo de campo surgen relatos variados sobre la distribución de postulantes

²⁰ Según fuentes oficiales en 2013 se crearon 5795 cooperativas. A continuación se enumera las provincias según cantidad de cooperativas creadas: Buenos Aires (4115) 71%, Tucumán (525) 9%, Chaco (172) 3%, Entre Ríos (153) 2,6%, Corrientes (104) 1,8%, Santiago del Estero (98) 1,7%, Misiones (88) 1,5%, Mendoza (81) 1,4%, Catamarca (69) 1,2%, Jujuy (68) 1,2%, San Juan (65) 1,1%, Salta (59) 1,0%, La Rioja (52) 0,9%, Santa Fe (42) 0,7%, Río Negro (34) 0,6%, Córdoba (33) 0,6%, Formosa (26) 0,5%, San Luis (11) 0,2%. Cfr. MDS (2013). Quedan excluidas del PRIST-AT las provincias de Chubut, La Pampa, Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

²¹ En esta etapa del proceso, el criterio de selección hizo foco en los hogares en situación de vulnerabilidad socio-económica que no percibieran ninguna prestación monetaria proveniente de otro programa o plan social (salvo Asignación Universal, prestaciones alimentarias y Plan Familias) y que tampoco desarrollaran una actividad registrada como empleado o monotributista, ni sean jubilados o pensionados -tanto en el sistema contributivo como no contributivo-, o perciban seguro de desempleo.

en organizaciones. Como ejemplo, en el municipio de Lanús donde las organizaciones sociales tienen menos presencia, el criterio de reparto de personas fue por abecedario a distintas cooperativas que tenían la misma denominación, acompañado por números en orden consecutivo.

La selectividad inicial a nivel territorial fue sin dudas uno de los factores críticos a la hora de analizar al PRIST-AT y foco central de los cuestionamientos provenientes del campo académico (Lo Vuolo, 2010; UCA, 2011), de los sectores vinculados con el cooperativismo más tradicional (Bertolini, 2010; Elgue, 2011), de sectores políticos opositores al gobierno nacional y de las organizaciones sociales, como aquellos que participaron en una audiencia pública referida específicamente al programa realizada en el Congreso Nacional a principios de 2010²². Fundamentalmente, se cuestionaron los criterios establecidos para la distribución territorial de las cooperativas y para la selección de los/as receptores/as, aspecto que se potenció a partir de las numerosas observaciones a la producción de información y estadísticas oficiales (Fernández, 2012; Zarazaga, 2014).

Si bien en sus documentos de base los criterios territoriales guardan formas de “ponderación” en función de criticidad de la situación por regiones y provincias, el mapa efectivo de la implementación mostró que dicha ponderación fue, en el mejor de los casos “flexible” respecto a sus propios postulados. En ese sentido, pueden leerse las demandas y gestiones de las autoridades provinciales para que - en la jerga del MDS- se “baje el programa a territorio”.

El propio diseño del PRIST-AT descentraliza la gestión hacia los gobiernos subnacionales. Aunque se consigna la presencia de entes ejecutores a nivel provincial, quienes tienen mayor injerencia en la gestión del programa son los gobiernos municipales. En cuanto a su organización, alguno de estos incorporan la gestión del programa en la estructura municipal vigente, mientras que otros, conforman unidades ejecutoras propias. El PRIST-AT (al igual que el PMO) presenta una alta complejidad de gestión y una sobrecarga de responsabilidades técnicas y políticas a los gobiernos subnacionales. Ante la ausencia de la definición de un reglamento operativo que sienta las bases de gestión específica para los órganos subnacionales y locales (Fernández, 2012) cada ente ejecutor se organizó de acuerdo con sus capacidades preexistentes, lo que moldeó la gestión territorial.

²² Polo Obrero, Barrios de Pie, Corriente Clasista y Combativa, Frente de Unidad Barrial de Desocupados (FUBADE), Movimiento Octubre, Organización de Productores Socioculturales, y Organización de Trabajadores Radicales.

El programa está atravesado por disputas entre los intendentes municipales y las organizaciones sociales receptoras para mantener el control territorial. Si bien estas dimensiones de análisis no son parte del presente trabajo cabe subrayar que la dinámica de capitalización política y económica es diferente para los municipios y los movimientos sociales. La llegada del PRIST-AT representa para los municipios contar con fondos para atender la cuestión social local (pobreza, desocupación, informalidad, etc.) al tiempo que se obtiene mano de obra ya sea para realización de obras públicas de baja o mediana escala, con costos laborales menores y/o para tareas generales de mantenimiento tal como sucedía con el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados hacia 2002. La evidencia empírica obtenida hasta el momento arroja una visión naturalizada y frecuente sobre el uso de estos recursos para otro tipo de actividades por fuera de los objetivos explícitos del programa, desde aquellas de tipo electoral y apoyo político, hasta las de tipo personal asociadas con los intendentes²³.

Por su parte, la dinámica difiere cuando el ente ejecutor es una federación de cooperativas, integrada por organizaciones sociales para quienes la figura cooperativa es solo una formalidad adoptada para poder facturar y recibir subsidios y para quienes la lógica asociativa no necesariamente impera en su dinámica interna ya que habitualmente se organizan en base a criterios que exceden la actividad productiva que realizan (actividades de militancia y promoción en los barrios, etc.).

Ante la introducción de cambios en la gestión del PRIST-AT en el año 2012 los municipios realizan las compras que distribuyen entre las cooperativas de acuerdo a las necesidades y ejecutan los fondos a través de un sistema destinado a tal fin (Boix, et al. 2011). De hecho, son múltiples las referencias recogidas en el trabajo de campo en torno a municipios que desvían los fondos del programa destinados a la compra de materiales y equipos para el desarrollo de las obras de las cooperativas hacia otros destinos (incluidas las campañas electorales); la justificación de gastos con facturas falsas o con sobrepuestos y se producen nombramientos de capataces afines al gobierno local por parte del municipio encargado de distribuir puestos en las cooperativas

²³ De las entrevistas surge que desde fines de 2013 las cooperativas vinculadas con movimientos sociales no alineadas al gobierno nacional no estarían recibiendo el financiamiento para la compra de materiales, herramientas, y ropa de trabajo, por lo que el programa se encontraría parado. Por esta razón desde algunos municipios, los gobiernos locales u otros organismos o programas (por ejemplo la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo – ACUMAR-) le abonan un plus a los/as receptores/as del PRIST-AT para la realización de obras, evitando así su total paralización.

y recibir porcentajes del incentivo mensual de los/as receptores/as²⁴. Debido a la ausencia de lineamientos generales precisos sobre la implementación se terminan configurando diferentes perfiles de ejecución del PRIST-AT, según la jurisdicción que se analice.

Finalmente vale mencionar la introducción de modificaciones al programa. La primera realizada en febrero de 2012 para su reformulación (Resolución SCyMI N° 1499/2012) por lo que el INAES le imprimió mayor celeridad a la conformación de nuevas cooperativas redimensionadas (Resolución INAES N° 179/2012) con un promedio de treinta integrantes al tiempo que se incorporaron universidades como unidades ejecutoras. La redefinición incluyó también componentes calificados para la capacitación con obras y/o en procesos productivos de insumos prioritarios para las obras (polos productivos de cemento, herrería, carpintería metálica y madera, construcciones, mejoras, refacciones, ampliaciones de viviendas sociales en casos de emergencia). La reformulación incluyó también el reconocimiento a través de la evaluación del presentismo y la productividad social de las actividades para nuevos incentivos económicos especiales a los/as receptores/as (MDS, 2014a). La incorporación de incentivos económicos introduce una lógica propia del trabajo asalariado que refuerza el interés individual para el cumplimiento del presentismo o productividad y lo aleja de esquemas de solidaridad, complementariedad o redes de reciprocidad, más propias de un subsistema como el de la economía social.

La segunda modificación, realizada en febrero de 2013 incorpora la modalidad “Ellas Hacen” (Resolución MDS N°2176/2013) destinada a mujeres desocupadas con tres o más hijos menores de 18 años y/o discapacitados que perciben Asignación Universal, residentes en villas de emergencia, asentamientos o barrios de extrema vulnerabilidad, jefas de hogares monoparentales y/o que padecen situaciones de violencia de género²⁵ que a partir de las actividades de terminalidad educativa

²⁴ Un factor que cambia la dinámica de las cooperativas receptoras en relación a sus entes ejecutores es la posibilidad de que las mismas puedan contratar sus propios contadores, que si bien por un lado les implica un gasto, por otro les otorga cierto margen de maniobra para poder administrar sus fondos, por lo que algunas organizaciones receptoras han reclamado con éxito la administración de los fondos del programa y reclaman la devolución del IVA por parte de los municipios, según lo dispuesto en la Resolución AFIP 1991/2006.

²⁵ Hacia agosto de 2013 las inscriptas eran 98.976 postulantes con la siguiente distribución (Buenos Aires 56,4%, Tucumán 15,1%, Salta 5,2%, Corrientes 3,4%, Santiago del Estero 2,9%, Misiones 2,8%, Chaco 2,7%, San Juan 2,5%, Entre Ríos 1,9%, Formosa 1,6%,

(como actividad) y capacitación, derivan en la conformación de "grupos pre cooperativos y cooperativos", en plena etapa inicial en marzo de 2014 según informa el propio programa. Las receptoras reciben los mismos incentivos económicos de los titulares del PRIST-AT con el compromiso de participación de 20 horas semanales.

Estas modificaciones ampliaron exponencialmente el volumen de cooperativas de trabajo creadas. En efecto, el 33% (4.489) del conjunto de cooperativas de trabajo creadas a partir de la vigencia del programa (13.637) se constituyó desde agosto de 2009 hasta enero de 2012 y se corresponde con la primer etapa del programa, previa a su reformulación. Así, en la segunda etapa desde febrero de 2012 hasta enero de 2013 se creó el 43% (5.847) de cooperativas y desde febrero de 2013 hasta abril de 2014 el 24% (3.301), período que se corresponde con el surgimiento de la modalidad "Ellas Hacen"²⁶.

A la par del crecimiento, es cada vez más frecuente encontrar posturas críticas de las propias organizaciones o movimientos ante la falta de transferencia de fondos para la compra de materiales (aspecto que imposibilita la realización de tareas) y en torno a la necesidad de incrementar los montos que perdieron poder adquisitivo por la creciente inflación registrada en los últimos años. Al momento del lanzamiento del programa, el incentivo mensual por una jornada laboral completa -típica de los trabajos en relación de dependencia de 40 horas semanales- era de \$1.200 y presentaba cierta relación con el salario mínimo vital y móvil de aquel momento (\$1.500). Actualmente, aunque se abonen montos por productividad y presentismo (\$800) el ingreso se aleja de dicho parámetro, al no haber ajustado dichos montos por inflación (como sí sucedió con la AUH). Sin modificar el monto básico, en el mes de octubre de 2014 se anunció el aumento del presentismo y la productividad a partir del 1° de noviembre, alcanzando en total los \$2.600 más el aporte de \$233 correspondiente al monotributo social²⁷. Cabe señalar que hasta agosto de 2014 el salario mínimo se encontraba en \$3.600²⁸ y a partir de septiembre de ese año se fijó en \$4.400²⁹.

Mendoza 1,6%, La Rioja 1,3%, Catamarca 1,1%, San Luis 1,1% y Capital Federal 1%). Cfr. MDS (2014a).

²⁶ Cfr. listado de cooperativas matriculadas en abril de 2013 disponible en la página web del INAES.

²⁷ Cfr. <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Noticia.aspx?Id=4105>.

²⁸ Cfr. Resolución N° 4/2013 del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil.

²⁹ Cfr. Resolución N° 3/2014 del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil.

2. Nuevos clivajes. Pseudo-cooperativas versus cooperativas genuinas, Economía social versus economía informal

La expansión de la línea gubernamental de cooperativas bajo programas implicó una redefinición del universo de las estrategias agrupadas bajo el paraguas de la economía social. En este contexto, aparecen reiterados esfuerzos dentro del mundo del cooperativismo y en los estudios académicos sobre la economía social (Alschuler y Casalis, 2006; Pastore, 2008; Bertolini, 2010) por distinguir analítica, social y políticamente las cooperativas genuinas, planteándose diversos clivajes con las cooperativas creadas bajo programas, a las que no casualmente un abanico diverso de entrevistados de diferentes ámbitos denominan “pseudo-cooperativas”, “cooperativas sociales” o “cooperativas protegidas”. En síntesis, la constitución de las cooperativas de trabajo no es previa, es decir, no es un proceso autónomo desarrollado por los/as receptores/as, sino que son conformadas por el propio Estado como resultante de la aplicación de los distintos planes y programas nacionales. Según Vuotto (2011), la autora, a través de estas iniciativas se atiende prioritariamente la necesidad de tener trabajo, ya sea cuando la actividad central de la cooperativa que se conforma es la de proveer servicios; entiende que la propia necesidad no constituye una idea empresaria y aunque el tejido de relaciones sociales que permite construir puede resultar estabilizador y reproductivo, puede generar también una pérdida importante de autonomía. Asimismo, afirma que entender estas cooperativas como un medio para obtener beneficios individuales conduce a una visión de corto plazo que dificulta generar normas compartidas relativas al carácter asociativo de la cooperativa de trabajo³⁰.

En desarrollos previos (Levy, Bermúdez, 2012; Arcidiácono, Kalpschtrej, Bermúdez, 2014) sostuvimos que el esquema prefijado por el programa en cuanto a la distribución de roles entre los capataces y orientadores y el resto de los integrantes, lejos de respetar la participación de los/as receptores/as en la toma de decisiones y la elección de sus responsables, introduce al interior de la organización una lógica que reproduce las relaciones verticales y asimétricas acercándose a una perspectiva individualista del trabajador, como obrero tradicional de una fábrica/empresa o empleado en relación de

³⁰ Capítulo aparte merecería el análisis sobre las diferencias respecto de las empresas recuperadas por sus trabajadores, que si bien adoptan el formato jurídico de cooperativas de trabajo tienen una identidad más próxima a la asalariada-formal (Vuotto, 2011).

dependencia, sin dar lugar a nuevas prácticas y nuevos saberes, es decir, no hay lugar para el aprendizaje de la autogestión. La creación de cooperativas de modo vertical obstaculiza la organización genuina y el estímulo a la conformación de una identidad cooperativa entre los/as receptores/as y el reconocimiento legítimo del trabajo autogestionado, en particular de quienes no tenían experiencia previa de trabajo colectivo (Constanzo et al., 2014).

Si aceptamos que el concepto de economía social tiene un carácter polisémico y abarca diferentes corrientes y pretensiones es indudable que la impronta que ganó terreno en este tipo de intervenciones gubernamentales es a priori la visión menos pretenciosa, llamada economía social liberal y agrupa experiencias de subsistencia temporales surgidas ante imperfecciones coyunturales de los mercados. Por estas razones la literatura especializada en la materia (Hintze et al., 2011; Hopp, 2012; Toscani et al., 2013) advierte sus límites, sobre la fragilidad de estas estructuras cuando se termina el programa y sobre su estructura y financiamiento, al igual que lo que sucedido en el PMO. La escasa autonomía en la forma organizacional se ve reforzada por la dependencia del sujeto al que se le asignan tareas e instrucciones que debe cumplir sin conocer “hasta cuando dura el plan”, “cuando se renueva la etapa” o “en qué momento llegarán los fondos”, las que se encuentran más cercanas al favor por haber sido “incluido en la lista” (Vuotto, 2011). Esto también llevó a que luego de años de experiencias de este tipo se instalara, incluso al interior de los organismos nacionales responsables, la idea de que las experiencias promovidas desde el gobierno en el marco de las crisis terminaron consolidando una “economía de pobres para pobres”³¹.

Creemos que esta posibilidad queda abierta frente a la masificación de cooperativas bajo programas. Se trata de establecer cuál es su potencial para consolidar una salida autónoma que genere esquemas de trabajo autogestionado que impliquen una visión más ampliada en clave de economía social. Uno de los directivos del INAES pone en palabras esta inquietud “Estas son pseudo cooperativas -el de las cooperativas es un proceso mucho más largo-, si luego continúa como cooperativa, porque hay una decisión de continuarla bueno, ahí interviene un contador, sino la verdad es que los contadores de la federación le ayudan a llevar los libros y acatan cumplir con el balance y las cosas que les pide el INAES, punto. No le pidas más nada. Se convierten en los

³¹ Muchas de las iniciativas del PMO trascendieron, en la propia jerga ministerial, como “microentrenamientos” (Arcidiácono, 2012).

hechos y pasan a hacer una cooperativa cuando entran en la otra etapa”.

En relación con el compromiso de los/as receptores/as con la organización cooperativa como nuevo formato de actividad productiva, según fuentes oficiales, el 87,3% declaró que fuera del horario laboral no realiza con su cooperativa o parte de ella ninguna actividad y sólo el 12,7% si lo hace. El 76,3% declaró no tener ningún proyecto con su cooperativa o grupo cooperativo, frente al 23,7% si lo tiene (MDS, 2013). Sin dudas este universo heterogéneo incluye desde cooperativas creadas bajo programas sociales que continúan vigentes y activas, pasando por cooperativas que se redefinen luego de la reformulación del programa en febrero de 2012, a experiencias de receptores/as que egresan del mismo a través de una salida cooperativista y otras que se incorporan al mercado de trabajo asalariado -formal o informal- o bien receptores/as en cooperativas pasivas que por diferentes razones no pudieron hacerlas funcionar.

Si bien no se encuentra disponible información sistematizada sobre estas tendencias, de las entrevistas surge que si bien las cooperativas creadas bajo programas sociales corren diferente suerte y realizan trayectorias dispares suele haber una alta valoración por parte de los propios receptores/as. Esta apreciación positiva cobra sentido cuando se conoce el punto de partida de muchos de sus integrantes y frente a lo que implicó esta oferta programática: que “pasaran a existir” o que “se recuperaran personas”.

Cuando se trata de pensar distinciones, el propio desarrollo del conocimiento sobre la economía social acuerda en diferenciar entre la economía social fundacional, compuesta principalmente por cooperativas y mutuales históricas creadas en el siglo XIX y una nueva economía social que abarca experiencias surgidas tras los procesos de “ajuste estructural”, asociadas mayormente a sectores con un débil vínculo con el mercado de trabajo y/o ubicados en contextos de pobreza que debieron desarrollar formas de reproducción por fuera de la tradicional relación capital-trabajo (Altschuler y Casalis, 2006). Esto no sorprende ya que históricamente estas experiencias aparecieron en contextos de crisis económicas y en América Latina se emparentaron con aquello que en la década del setenta se denominó sector informal, y hoy se denomina economía informal. Según Salvia (2011) estas experiencias nacieron con la proliferación de sectores no incluidos a los procesos de modernización, fenómeno propio del desarrollo de economías periféricas en que las actividades que generan empleo

conviven con actividades de baja productividad, albergando el subempleo o actividades laborales de subsistencia³².

Al respecto han sido reiterados los esfuerzos discursivos por parte del gobierno por distinguir los fenómenos: “No debe entenderse a la economía social como un sector informal, este se orientaría más a un mecanismo defensivo, de sobrevivencia, que a un instrumento para el desarrollo. La economía social debería entenderse asociada a una estrategia económica distributiva y de equilibrio territorial” (MDS, 2005). Más allá del énfasis discursivo el propio contexto de surgimiento de políticas como el PRIST-AT y el perfil de los receptores/as abonan la hipótesis de que se trata de una redefinición discursiva de un sector que se encuentra más bien próximo a la informalidad que es construido con apelaciones y referencias propias de la economía social, aspecto sobre el que ya años atrás llamaban la atención Merlinsky y Rofman (2004) para el caso del PMO.

Esto se hace visible cuando se analiza el perfil de los cooperativistas del PRIST-AT y queda claro el alto nivel de vulnerabilidad: i) el 56,20% son mujeres; ii) el tamaño medio de hogares receptores es de 4.2 integrantes por hogar, el 60,9% de los hogares tiene jefatura femenina y el 70,7% de los hogares se integran con menores de 18 años; iii) el 32,4% de los/as receptores/as tiene entre 18 a 29 años; el 56,5% tiene entre 30 y 49 y el 15% entre 50 y 59 (MDS, 2014b); iv) si bien el 80 % de los titulares vive en casa, las condiciones de la vivienda hacen que se considere que un 55 % del total de titulares vivan en condiciones de “déficit habitacional”³³; v) sólo el 19% completó los niveles de educación formal, el 16,6% nunca asistió o no completó estudios primarios; mientras que el 64,4 % de los titulares sólo cuenta con estudios primarios completos. Así, el PRIST-AT se encuentra abocado a situaciones de vulnerabilidad persistentes tras los años de recuperación económica³⁴.

³² Aquel que nos interesa se refiere a un segmento de la informalidad donde se encuentran los individuos que desarrollan actividades de subsistencia, de escasos vínculos con el sector formal (*lower-tier*) (Bertranou et al. 2013).

³³ Según define el propio PRIST-AT la categoría “déficit habitacional” está constituida por viviendas que cumplen al menos una de las siguientes condiciones: 1) cada cedida o prestada u ocupante de hecho, 2) casa construida en terreno fiscal o 3) el tipo de vivienda es rancho, casilla, hotel, pensión o cuarto. Cfr. MDS (2014a).

³⁴ Si se compara esta información con lo que arrojaba en 2007 el análisis de la población incorporada al PMO (SIEMPRO, 2007), puede verse en los rasgos de las poblaciones a las que se dirige, que la intervención del PRIST-AT se trasladó hacia grupos más jóvenes. En el PMO, se trataba efectivamente de una población de más edad - con un promedio de 43 años para los referentes- y una distribución pareja entre las categorías que iban de los 26

En síntesis, el perfil de receptores/as de PRIST-AT corresponde con aquellos que no lograron una inserción vía empleo formal durante el período de mayor creación de puestos de trabajo (2003-2007). A diferencia de un cooperativismo genuino o de experiencias consideradas más próximas a la economía social fundacional, para estos sectores hubo una oferta política concreta. Se trató de la creación de un esquema que combina ciertas transferencias de ingresos fijas con una lógica poco pretenciosa (o liberal) de la economía social, que frente a las debilidades coyunturales de los mercados concibe la necesidad de activar este tipo de experiencias desde el gobierno.

3. Protección social en el mundo del cooperativismo de trabajo bajo programas

Una cuestión que aborda la literatura especializada sobre el cooperativismo de trabajo (Kaplan de Drimer y Drimer, 1975; Basaños, 2010; Vuotto, 2011) que surgió recurrentemente en las entrevistas realizadas, es la larga historia de auto-explotación de los propios asociados a raíz de su doble condición como propietarios de la cooperativa y como trabajadores de la misma. En otras palabras, los asociados asumen por un lado la necesidad de capitalizarse como cualquier unidad económica para reproducirse sustentablemente y afrontan los riesgos de la viabilidad de la cooperativa al tener la responsabilidad de definir el monto de sus remuneraciones, el esquema de protección para sus asociados, la opción sobre dónde y cómo invertir sus excedentes en caso de tenerlos y/o decidir sobre su destino para mejorar las propias condiciones de trabajo, etc. Dada la dificultad de capitalizarse principalmente en los primeros años de vida, la existencia de programas de ayuda es central para constituir el capital de la cooperativa y el autofinanciamiento de su protección social.

Trascendiendo el caso del PRIST-AT, la discusión sobre el tipo de vínculo de los asociados con la cooperativa y la consideración del asociado como un trabajador distinto al trabajador asalariado o individual autónomo, es parte de una agenda más amplia de discusión imbricada en la propia imprecisión de la figura jurídica del cooperativismo de trabajo que requiere de la sanción de una ley específica que defina la protección social de estos asociados/trabajadores. La Ley 20.337 (sancionada en 1973) que regula las

a los 55 años, -con una leve preponderancia de los referentes entre los 46 y los 55 años -; también contaban con mayor nivel educativo- en el caso del PMO, el 60% no había completado el nivel secundario; y un 84.7% cuenta al menos con el nivel primario completo.

cooperativas nada menciona sobre las condiciones de protección social y este vacío legal ha sido subsanado por normativas que fue dictando el INAES, las que junto a fallos de la justicia, brindaron un sustrato legal para el funcionamiento de las cooperativas de trabajo. En este sentido, el debate actual gira en torno a la idea de proteger el trabajo asociativo y autogestionado a través de regulaciones que reconozcan una nueva categoría de cobertura que combine la situación individual con el formato de organización asociativa colectiva en cuanto a formas de contribución y acceso a prestaciones (Vázquez, 2011). En esta perspectiva aparece por momentos, el esquema de referencia del trabajo asalariado. Sin embargo, el problema surge a la hora de plantearse las alternativas de financiamiento y sustentabilidad que requieren los formatos de aportes y contribuciones del trabajo asalariado cuando tratan de exportarse al caso de las cooperativas creadas bajo programas.

Ahora bien, el PRIST-AT tiene diversas particularidades que merecen especial atención, al combinar transferencias de ingresos que adquieren el nombre de incentivos y que incluye al interior receptores/as de planes /cooperativistas/ trabajadores (Arcidiácono, Kalpschtrej, Bermúdez, 2014). Esto se vehiculiza a través de las cooperativas bajo programas que presentan diversos desafíos en materia de protección social de sus miembros. Al respecto estamos en condiciones de afirmar que el acceso a este programa implica ciertas ventajas si se lo compara con otros programas sociales por el monto involucrado. Pero si el prisma que se utiliza para comparar es el del empleo registrado (habida cuenta que de hecho suelen realizar tareas conjuntas con los empleados municipales de planta o incluso aquellas que son menos calificadas), las desventajas comienzan a hacerse cada vez más visibles.

En primer lugar, el PRIST-AT en su diseño inicial, sin ser parte de los conocidos programas de transferencias condicionadas de ingresos³⁵, transfiere ingresos mensuales y es tramitado directamente por el MDS. Según anuncia el propio programa, el monto de la transferencia en marzo de 2014 continuaba en \$1.200 mensuales -al igual que en 2009-, proporcional a su concurrencia -según la información que suministran los entes ejecutores-, junto con los dos incentivos económicos, en el marco de la reformulación del programa. Un punto que merecerá la

³⁵ En este punto discrepamos con las definiciones que consideran desde el origen al PRIST-AT como programa de transferencias de ingresos (Zarazaga, 2014) y de transferencias de ingresos con contraprestación laboral (Fernández, 2012).

atención a futuro es el perfil que va adquiriendo el PRIST-AT en tanto son numerosas las menciones de actores que señalan que el mismo está migrando hacia un programa que sólo transfiere ingresos, muy similar a lo sucedido con el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados que si bien era un plan de empleo transitorio cuando el componente de las contraprestaciones perdió fuerza fue virando a favor del componente transferencia de ingresos (Arcidiácono, 2012).

Actualmente, el 70% de la transferencia realizada por el MDS se destina directamente a los cooperativistas en base a la labor realizada, así por un lado, el monto es notablemente mayor si se lo compara con programas de transferencias condicionadas de ingresos previos o, aún comparado con la actual Asignación Universal (\$644). A la vez, a pesar de sus postulados, tiene ciertos elementos que son más bien propios del trabajo asalariado registrado. Según el programa la transferencia representa un “incentivo a la inclusión” en el marco de un programa de generación de oportunidades socio-ocupacionales o en palabras de un funcionario de INAES se trata de una “contraprestación laboral en este programa que se combina con un formato de cooperativas de trabajo”. 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).

Concordantemente, como ya se mencionó, el gobierno nacional a partir de febrero de 2012, incorporó dos incentivos bimestrales: uno por productividad de la cooperativa (vinculada al cumplimiento de metas) de \$450 y otro por cumplimiento del presentismo de \$350³⁶, es decir se añaden \$800. Los capacitadores/capataces perciben \$1.000 más si se informa que han cumplido la concurrencia a las actividades (MDS, 2014b). Vale decir que los incentivos, a diferencia del monto de base, recibieron un incremento de \$100 cada uno, a partir de abril de 2013 (MDS, 2014a)³⁷. Así en caso de recibir los dos incentivos el monto máximo cobrado por los/as receptores/as hasta octubre de 2014 era de \$2.000 y de \$3.000 para el caso de los capataces.

³⁶ Para ello se implementó un sistema on-line de concurrencia, por medio de un sistema web de carga de concurrencia, en articulación con otras áreas y sectores del Ministerio vinculados con los Sistemas de Información (Liquidaciones y Recursos Humanos) y aquellos que interactúan directamente con el Banco de la Nación Argentina, dependientes de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional del MDS. Cfr. MDS (2014a).

³⁷ En 2012, en promedio 107.245 titulares recibieron estos incentivos, en tanto que en 2013 lo cobraron en promedio 118.736 (MDS, 2014b).

En este sentido, como en el resto de los programas sociales, los montos previstos no incluyeron ningún mecanismo de ajuste por inflación y los aumentos aplicados han sido discrecionales. No obstante, el valor de la transferencia perdió poder adquisitivo tal como sucedió con otros programas sociales, en particular en los últimos años, período caracterizado por altos niveles de inflación.

Para los receptores/as el Estado encuadra la actividad impositiva, previsional y el acceso a la obra social en el régimen de monotributo social, orientado a personas físicas o jurídicas en torno a actividades de la economía social cuya situación de vulnerabilidad social les impide competir y producir con criterios de escala y diferenciación. Facilita al emprendedor cierto nivel de formalización, a través de la facturación, más el beneficio de prestaciones sociales y de seguridad social. La diferencia del monotributo social con el monotributo es que sólo se abona la mitad del valor de la obra social en forma mensual. El componente impositivo y el aporte jubilatorio están subsidiados totalmente por el Estado y además se accede al cobro de la Asignación Universal (Feser et al., 2012). Si bien, el monotributo social ha sido un importante avance en materia de inclusión de los trabajadores en situación de vulnerabilidad en el sistema tributario, aspecto que le permite facturar y contar con beneficios como obra social y aportes jubilatorios, según Fernández et al. (2011) dada la situación económica de algunas cooperativas de trabajo que no están bajo programas, se hace difícil sostener el pago mensual del monotributo social, lo que genera una deuda que repercute significativamente en el acceso a la obra social y a la jubilación; el tope de facturación es muy bajo y limita a realizar trabajos que excedan ese límite. Este no es el caso de los/as receptores/as de PRIST-AT ya que el MDS abona totalmente el valor del monotributo social, incluido el componente de la obra social elegida por los receptores al momento de su inscripción en el Registro Nacional de Efectores³⁸. Sin embargo, del trabajo de campo surge recurrentemente la dificultad de corroborar el efectivo pago que realiza el MDS del monotributo social ya que comienzan a aparecer casos de receptores/as que quieren iniciar su jubilación pero no tienen sus aportes realizados en forma continua, ante la baja del programa durante un mes.

Tal como se desarrolló en Levy, Bermúdez (2012) y Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez (2014) el reglamento tipo definido por el programa establece otros aspectos muy elementales en materia de

³⁸ Cfr. Cuenta de Inversión 2013.

protección social: goce de una licencia anual por vacaciones de 14 días; de 5 días en caso de contraer enlace y de 2 días en el caso de fallecimiento de padre, madre, hermanos, hijos o cónyuges y similar en el caso de nacimiento de hijo; una cobertura social que contemple todos los aspectos de la seguridad social moderna; gestionar planes y becas para educación y capacitaciones cooperativa y técnica. Como puede apreciarse, no hay más que una somera descripción de aspectos de la protección social de los/as receptores/as, sin un desarrollo pormenorizado de los mismos. Asimismo según surge de la totalidad de las entrevistas realizadas, son permanentes las dificultades de acceso a los servicios de salud principalmente por la negativa de las obras sociales a incorporar a los monotributistas sociales en su cobertura. Tal como se explicó en Arcidiácono, Kalpschtrej, Bermúdez (2014) en lo que hace a los riesgos de trabajo, se estipula el acceso a elementos de seguridad como cascos, guantes, calzado, ropa de trabajo, el MDS debe contratar un seguro por accidentes personales cuyo costo está contemplado dentro del programa -al igual que los aportes vía monotributo social-. Sin embargo, no existen más precisiones sobre las modalidades de operatoria en caso de la necesidad de uso efectivo de dichos seguros ni de los mecanismos a partir de los cuales se eligen /seleccionan a las prestadoras de los mismos.

En este marco, la Resolución N° 4664/INAES/2013³⁹ posibilita que los cooperativistas de trabajo puedan adherir al régimen de autónomos, monotributo o cotizar como trabajadores en relación de dependencia (solo a efecto previsional). Deja un vacío en lo que respecta a lineamientos claros de protección de trabajadores autogestionados y creación de fondos para su financiamiento. En síntesis establece que la relación jurídica entre la cooperativa de trabajo y sus asociados es de naturaleza asociativa, autónoma e incompatible con las contrataciones de carácter laboral, civil o comercial y enuncia que se considerará base imponible a los efectos de las cotizaciones como trabajadores en relación de dependencia, sólo las sumas percibidas efectivamente por los socios en forma mensual como retornos, de conformidad a lo establecido en el reglamento interno.

Lo dispuesto en dicha norma permite de forma optativa (asamblea de asociados mediante) inscribir a la cooperativa como empleadora, y

³⁹ Entre otros, la norma se funda en la necesidad de adecuar la normativa en base al marco conceptual y legal otorgado por la Recomendación OIT N° 193/2002 y el principio protectorio del artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Aclara que para su redacción se tuvo en consideración el anteproyecto de Ley de cooperativas de trabajo presentado por la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo-CNCT.

a las personas como empleados. De esta forma se vuelve al esquema previsto antes del año 1992 cuando los cooperativistas de trabajo podían realizar los aportes de la relación de dependencia. Hay consenso en los entrevistados en sostener que si bien el régimen de relación de dependencia resolvería las desventajas propias del régimen de monotributo resulta inaccesible económicamente para la gran mayoría de cooperativas de trabajo “genuinas”. Del mismo modo se sostiene que esta medida parece estar más acorde a las necesidades de las empresas recuperadas cuyos miembros tuvieron años de aportes bajo el sistema de reparto por lo que de esta manera no perderían los años aportados y mejorarían el monto de la futura jubilación.

El financiamiento de la protección social de los trabajadores dispuesto en esta resolución se descontaría del ingreso de los asociados, no de los fondos de las reservas⁴⁰. Cabe señalar que las cooperativas en general deben disponer de una reserva destinada a pagar incentivos a la productividad y bienestar del personal, especialmente las que tienen empleados en relación de dependencia. En suma, la Resolución N° 4664/2013 de INAES no prevé un esquema de protección que reconozca el trabajo autogestionado como tal ni contemple la heterogeneidad del conjunto de cooperativas de trabajo, ya que lo dispuesto no parece una opción real posible para las cooperativas de bajos ingresos ni tampoco contempla la situación de las cooperativas de trabajo bajo programas sociales.

Como consecuencia de las tensiones propias del diseño del programa y de la particular situación de las cooperativas bajo programas sociales surgieron nuevos actores. Uno de ellos es la Asociación Gremial de Trabajadores Cooperativos Autogestionados y Precarizados (AGTCAYP) integrado por trabajadores/as de cooperativas empleadas por el Estado a un mínimo salario, y por trabajadores/as de iniciativas productivas autogestionados. Se trata de un actor que reclamó sistemáticamente desde 2011 tanto ante el MTEySS como el MDS con la consigna del “fin a la tercerización del empleo público y precarización de las condiciones de trabajo” para

⁴⁰ Las cooperativas en general, en todos los ejercicios, antes de repartir los excedentes, realizan 3 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% (en las CT los trabajadores deben ser asociados, solo por 6 meses puede contratarse personal en relación de dependencia). Existe además otra reserva irrepartible no obligatoria cuando se obtienen ingresos por fuera del trabajo, por ejemplo un subsidio. Luego de constituir las reservas, se reparten los excedentes entre los asociados.

reclamar que el valor de las remuneraciones se ubique por encima de la canasta básica familiar, otorgándose el aumento de “salarios que paga el Estado para Obra Pública a través de planes de empleo o contratación de cooperativas”, el acceso a obras sociales y seguros por accidentes de trabajo, estabilidad laboral, aguinaldo y vacaciones pagas, entre otros⁴¹.

Insistimos en la idea de que los mecanismos contemplados en el PRIST-AT actúan como precarios instrumentos de protección, constituyéndose en una suerte de esquemas de menor calidad, particularmente, si se los compara con los esquemas correspondientes a los asalariados formales. Sin embargo dan cuenta a la vez de ciertos privilegios con relación a los/as receptores/as de los restantes programas sociales vigentes en Argentina que no cuentan con este esquema de prestaciones (Arcidiácono et al., 2014) y con respecto a las cooperativas por fuera de programas sociales ya que la gran mayoría de ellas permanece en el régimen de monotributo.

Reflexiones finales

El surgimiento del PRIST-AT consolida el cooperativismo de trabajo bajo programas sociales como una opción política del Ministerio de Desarrollo Social dando cuenta de cierta continuidad desde el año 2003, momento en que aparece el Plan Manos a la Obra, del conjunto de herramientas de promoción de la economía social. Con una combinación de enfoques más cercanos al del capital humano y la empleabilidad plantea la propuesta de contraprestar vía cooperativas. Bajo el paraguas de la economía social, el objetivo inmediato del PRIST-AT es, por un lado transferir ingresos y por otro la capitalización en términos de capital humano y “empleabilidad” de sus receptores/as⁴².

Más allá de las denominaciones conceptuales, su propio diseño se aleja de toda pretensión por constituir un subsector de economía social conformado por unidades económicas que presenten nuevas formas de organización del trabajo junto a una nueva categoría ocupacional y su consecuente esquema de protección social. Tampoco atiende la

⁴¹ Cfr. <http://agtcap.wordpress.com/category/quienes-somos/>

⁴² En trabajos previos se analizó el diseño del programa donde la formación debía estar orientada por el enfoque de empleabilidad, perspectiva que ya había sido eje de los programas de la década del noventa enmarcada en los lineamientos de la OIT, con un efecto discursivo importante vinculado a la responsabilización del trabajador/pobre respecto de su estado de des/ocupación, desestimando que las posibilidades de acceso y permanencia en un empleo dependen de variables estructurales del modelo de acumulación capitalista que escapan a la influencia de la esfera individual (Levy y Bermúdez, 2012).

creación de mercados para la inserción de estas unidades en cadenas de valor en economías regionales que den un marco de sustentabilidad a las cooperativas que logran egresar del programa de forma colectiva y apostando a la producción con ese nuevo modo de organización.

En la dinámica planteada, el gobierno nacional a través del MDS maneja una cartera programática que le permite sostener el anclaje territorial a través de un portafolio de recursos políticos y económicos que desde el ámbito nacional “bajan” en el territorio y van en paralelo a las transferencias sociales que por medio de la Asignación Universal bajan de manera más impersonal desde la ANSES hacia las familias. Queda configurado un espacio formalizado de articulación horizontal entre el gobierno municipal y los actores de la sociedad civil en el espacio local, donde las disputas por la asignación de los recursos sigue siendo tanto un espacio de legitimación de los gobiernos locales como de los actores sociales organizados. Bajo una lógica de “algo nuevo” se rearmen las viejas disputas en el territorio articuladas bajo el paraguas del cooperativismo. Por su parte, los municipios logran dar respuesta a la problemática del desempleo e informalidad en sus jurisdicciones, a la vez que disponen de recursos humanos tanto para obras públicas o para alimentar eventualmente el capital político (al igual que las organizaciones que logran mantener el control del programa).

Apelando a las cooperativas de trabajo *sui generis* el programa representa una visión restringida de economía social desde su específico diseño. El propio contexto social que le dio surgimiento y el perfil de los protagonistas parece indicar que se trata más bien de una redefinición política discursiva de un sector más próximo a la economía informal o de economía de subsistencia. De hecho, a través de la figura de cooperativas bajo programas sociales y el instrumento de monotributo social, el gobierno no sólo transfiere ingresos sino que también “formaliza” a un sector de la población que al momento de ingresar al programa no se encontraba cubierto por el empleo registrado tal como indican los perfiles de cooperativistas y quienes no parecen ser alcanzados por las políticas que se promovieron en materia de registración laboral de trabajadores. A través del monotributo social se engrosan las filas de aquellos registrados, a la vez que se garantiza un piso de protección basado en las prestaciones que este instrumento impositivo habilita y que por cierto si se compara con el que corresponde a los trabajadores registrados resulta deficitario.

Esta mirada sobre el programa no desconoce que en términos individuales y colectivos el acceso marca una diferencia. No sólo por las implicancias de las transferencias monetarias sino en clave de

reconocimiento y construcción de identidades. Queda un conjunto de interrogantes sobre el curso que tomará. Por un lado con respecto a la actualización o no del monto asignado, lo que tiene directa implicancia en la capacidad adquisitiva y la relevancia del programa en la oferta pública. Por otro lado, la propia lógica de recursividad entre las acciones de las organizaciones e individuos que forman parte del programa y las decisiones gubernamentales las que pueden ir en clave de fortalecer una lógica más próxima a las transferencia de ingresos, fomentar que los receptores ingresen al mercado de trabajo asalariado y propiciar que ellos mismos apuesten a una nueva forma de organización del trabajo priorizando la autogestión desde todas sus dimensiones.

Bibliografía

Altschuler, B. y Casalis A. (2006). Aportes del Desarrollo local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo. En D. García Delgado, L. Noretto (Comp.) *El Desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*, (pp. 1-46). Buenos Aires: Ciccus.

Arcidiácono, P. (2012). *La política del “mientras tanto”. Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires: Biblos.

Arcidiácono P., Carmona Barrenechea V., Paura V., Straschno, M. (2012). La Asignación Universal por Hijo para la protección social. ¿Una vía de transformación en la política social argentina? En L. Pautassi, G. Gamallo (Comp.) *¿Más Derechos, menos marginaciones?* (pp. 149-180). Buenos Aires: Biblos.

Arcidiácono P., Kalpschtrej K., Bermúdez Á. (2014). El Programa Argentina Trabaja ¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado? *Trabajo y Sociedad*. 22, 341-356.

Basañes, C. C. (2010, octubre). Análisis crítico sobre la relación entre la cooperativa de trabajo y sus asociados. Versión preliminar de ponencia presentada en el VI Encuentro de investigadores latinoamericanos en cooperativismo - ACI. Paraguay.

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

- Bertranou, F. (Coord.) (2010). *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina. El caso de las Asignaciones Familiares*. Buenos Aires: OIT en Argentina.
- Bertranou F., Casanova M., Jiménez M., Jiménez, M. (2013). *Informalidad, calidad del empleo y segmentación laboral en Argentina*. Documentos de trabajo, 2. Buenos Aires: OIT en Argentina
- Boix, M. V., Marazzi V., Nacke M. (2011). *Transparencia y rendición de cuentas en la gestión de planes sociales. La implementación del Plan Argentina Trabaja en Morón. Serie Buenas Prácticas Municipales 2*, Buenos Aires: CIPPEC.
- Cogliandro, G. y Melamud, A. (2010). *Análisis del Gasto Público Social en el Presupuesto Nacional 2010*. Documento de Trabajo 1. Buenos Aires: Fundación Siena/Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- 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.
- 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.
- Fernández, J. P. (2012). *La implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" en ámbitos subnacionales*. Documento de Trabajo 96. Buenos Aires: CIPPEC.
- Fernández Vilchez, L., Feser, E., Mutuberría Lazarini, V., Ureta F. (2011). *Seguridad Social y Empresas Recuperadas por sus Trabajadores. Problemáticas en Argentina. OSERA, 1-14*.
- Feser, E., Bausset, M., Mutuberría Lazarini, V. (2012). *Manual para la práctica del cooperativismo de trabajo. Herramientas impositivas de gestión para el trabajador cooperativo*. Buenos Aires: Patria Grande.
- Grondona, A. L. (2011). *"Tradición" y "traducción": un estudio de las formas contemporáneas del gobierno de las poblaciones desempleadas en la Argentina*. (Tesis doctoral). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires

Hintze, S. y Costa, M.I. (2011). La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección. En C. Danani, S. Hintze (Coord.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, (pp. 153-186). Los Polvorines: Ediciones UNGS.

Hintze, S., Deux Marzi, M. V., Costa, M. I. (2011). Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo autogestionado en la Argentina, en C. Danani, S. Hintze (Coord.) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, (pp. 233-259). Los Polvorines: Ediciones UNGS.

Hopp, M. V. (2012). La sostenibilidad de los emprendimientos asociativos y autogestionados: reflexiones para la construcción de la economía social en Argentina. *ORG & DEMO*, 12 (2), 39-58.

Hopp, M. V. (2013). Políticas de Promoción de Trabajo Asociativo y Autogestionado en la Argentina actual: un balance. *OSERA* 9, 1-18.

Hopp, M. V. y Frega M. (2012). Trabajo asociativo y políticas sociales: tensiones y potencialidades en la experiencia de implementación del programa Argentina Trabaja. *Debate Público*. 2 (3), 71-81.

Kaplan de Drimer, A. y Drimer, B. (1975). *Las cooperativas. Fundamentos. Historia. Doctrina*. Buenos Aires: Intercoop.

La Serna, C. (2010). *La transformación del mundo del trabajo, representaciones, prácticas e identidades*. Buenos Aires: CICCUS-CLACSO.

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

Lindenboim, J. (2011). Las estadísticas oficiales en Argentina, ¿Herramientas u obstáculos para las ciencias sociales? *Trabajo y Sociedad*, 15 (16), 19-38.

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

Mazzola, R. (2012). *Nuevo paradigma: La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Ministerio de Desarrollo Social (2003). Anexo de la Memoria Detallada del Estado de la Nación. Buenos Aires: Jefatura de Ministros de la Nación.

Ministerio de Desarrollo Social (2005). Políticas Socio-productivas para el Desarrollo Local. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.

Ministerio de Desarrollo Social (2007). La Bisagra. Informe de gestión 2003-2007, Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.

Ministerio de Desarrollo Social (2010a). Distribuidor Nacional del Programa Ingreso Social con Trabajo. Recuperado de <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Distribuidor%20Nacional%20Ingreso%20Social%20con%20Trabajo.pdf>.

Ministerio de Desarrollo Social (2010b). Relevamiento inicial de procesos actuales. Documento descriptivo del Flujograma de Procesos. Recuperado de: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/ArgentinaTrabaja/5.%20Documento%20Descriptivo%20del%20Flujograma%20de%20Procesos.pdf>

Ministerio de Desarrollo Social (2012). Respuesta a Pedido de Informes propio al MDS (Decreto N° 1172/2003). 22 de octubre de 2012.

Ministerio de Desarrollo Social (2013). Argentina Trabaja. Programa Ingreso Social con Trabajo como herramienta de la Política Social Actual. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Recuperado de: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/uploads/i1/ingreso%20social%20con%20trabajo.pdf>.

Ministerio de Desarrollo Social (2014a). 1° Informe Antecedentes, creación y primera etapa de Ellas Hacen. Abril 2014. Argentina Trabaja, ingreso social con trabajo. Recuperado de: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/1er%20informe,%20antecedentes%20creacion%20y%201er%20etapa.pdf>.

Ministerio de Desarrollo Social (2014b). Respuesta del MDS al pedido de informes propio (Decreto N° 1172/2003). 21 de abril de 2014.

Ministerio de Economía (2010). Cuenta de Inversión correspondiente a la ejecución físico-financiera del Ministerio de Desarrollo Social del 2010. Recuperado de: <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2010/tomoi/19jur85.htm>

Ministerio de Economía (2011). Cuenta de inversión correspondiente a la ejecución físico-financiera del Ministerio de Desarrollo Social de

2011. Recuperado de: <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2011/tomoiijur85.htm>.

Ministerio de Economía (2012). Cuenta de Inversión correspondiente a la ejecución físico-financiera del Ministerio de Desarrollo Social del 2012. Recuperado de: <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2012/tomoiijur85.htm>.

Ministerio de Economía (2013). Cuenta de Inversión correspondiente a la ejecución físico-financiera del Ministerio de Desarrollo Social del 2013. Recuperado de: <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2013/tomoiijur85.htm>.

Merlinsky, G. y Rofman, A. (2004). Los programas de promoción de la economía social: ¿Una nueva agenda para las políticas sociales? En F. Forni, (comp.) *Caminos solidarios de la economía argentina*. Buenos Aires: Ed. CICCUS.

Moreno V. (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 inédita). Los Polvorines: IDES-UNGS.

Pastore, R. (2008). Diversidad de trayectorias, aproximación conceptual y pluralidad de proyectos de la Economía Social. Documento 54. Buenos Aires: Centro de Estudios de Sociología del Trabajo.

Pautassi, L., Arcidiácono, P., Straschnoy, M. (2013). *Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.

Salvia A. (2011). De marginalidades sociales en transición a marginalidades económicas asistidas. Recuperado de: http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/programa/biblioteca/bolsa/ci35_10.pdf.

Siempro (2007). Resultados de la evaluación de medio término: Plan Nacional Manos a la Obra; Estudio Cuantitativo, Buenos Aires: Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano.

Toscani, M. P, Vidarosa, R., Rosa, P., García, A. (2013). Las políticas públicas como campo de poder: una mirada desde las experiencias de economía solidaria en Argentina. En MTESS (Comp.) *Economía Social y Solidaria: Experiencias, Saberes y Prácticas*. Buenos Aires: MTESS.

Universidad Católica Argentina (2011). Las actuales cooperativas de trabajo encubren el asistencialismo y no crean empleos genuinos. Serie

Economía Real, Empleo y Desarrollo Social 29. Recuperado de http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo12/files/29-_2011-02.pdf.

Vázquez, G. (2011). Sobre los conceptos de trabajo asociativo y autogestionado, sus organizaciones y trabajadores. En C. Danani y S. Hintze, (Coord.) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, (pp. 199-232). Los Polvorines: Ediciones UNGS.

Vuotto, M. (2011). El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social. Serie de documentos de trabajo 217. Lima: OIT.

Wyczykier, G. (2009). *De la dependencia a la autogestión laboral*. Buenos Aires, Buenos Aires: Prometeo Libros, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Zarazaga, 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 Acuña, C. (comp.) *El Estado en Acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*, (pp. 71-108). Buenos Aires: Siglo XXI-Fundación Osde.