

TRANSFORMACIONES EN LAS POLÍTICAS SOCIALES DE PROMOCIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y DEL TRABAJO EN LA ECONOMÍA POPULAR EN LA ARGENTINA ACTUAL¹

Malena Victoria Hopp²

Resumen

El objetivo del artículo es analizar las transformaciones en las políticas sociales que se proponen promover la economía social y popular en Argentina, a partir del cambio de gestión de gobierno en diciembre de 2015. Indagamos los contenidos y fundamentos de los programas implementados por el Ministerio de Desarrollo Social, centrándonos en aquellos destinados al fomento del trabajo cooperativo en el periodo 2009-2015 y la ruptura que plantea el Salario Social Complementario instituido a partir de la sanción de la Ley de Emergencia Social en diciembre de 2016. Para ello, utilizamos un enfoque cualitativo que incluyó entrevistas, grupos focales y análisis documental. El artículo muestra las disputas por el sentido del trabajo, la política social, la solidaridad y el horizonte político de la construcción de la economía popular, que implican las transformaciones de los programas analizados. En la nueva orientación de las políticas priman las transferencias de ingresos como respuesta a las demandas sociales y el desarrollo de la empleabilidad, desvinculada de espacios de organización colectiva del trabajo. Estos cambios van construyendo un enfoque individualista de la sociedad y de las intervenciones sociales del Estado, junto con la reactualización de una concepción filantrópica de la solidaridad ejercida por nuevos actores sociales.

Palabras clave: economía popular, economía social, política social, cooperativas.

Abstract

The objective of the article is to describe and analyze the transformations in social policies that are proposed to promote the social and popular economy in Argentina, starting with the change of government in December 2015. We investigate the contents and foundations of the new orientation of the programs implemented by the Ministry of Social Development, focusing on those that were oriented to the promotion of cooperative work in the period

¹ Recibido 31/10/17. Aceptado 2/12/17.

² Investigadora del CONICET, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora del Departamento de Cooperativismo del Centro Cultural de la Cooperación. Investigadora del Grupo de Trabajo CLACSO "Esquemas de bienestar en siglo XXI". Docente de la Carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Email: malenahopp@yahoo.com.ar.

2009-2015 and the rupture posed by the Supplementary Social Salaries instituted after the enactment of the Social Emergency Law. Regarding the methodology, we used a qualitative approach that included interviews, focus groups and documentary analysis. The article shows the disputes about the meaning of work, social policy, solidarity and the political horizon of the construction of the popular economy.

Key words: popular economy, social economy, social policy, cooperatives.

Resumo

O objetivo do artigo é descrever e analisar as transformações nas políticas sociais que se propõem para promover a economia social e popular na Argentina, começando com a mudança de administração do governo em dezembro de 2015. Nesta jornada investigamos os conteúdos e fundamentos da nova orientação dos programas implementados pelo Ministério do Desenvolvimento Social, focalizando aqueles que foram orientados para a promoção do trabalho cooperativo no período 2009-2015 e a ruptura que representam os Salários Sociais Complementares instituídos após a promulgação da Lei de Emergência Social. Quanto à metodologia, utilizamos uma abordagem qualitativa que incluía entrevistas, grupos focais e análise documental. O artigo mostra as disputas sobre o significado do trabalho, política social, solidariedade e o horizonte político da construção da economia popular, o que implica a transformação dos programas analisados.

Palavras-chave: economia popular, economia social, política social, cooperativas.

1. Introducción

En el período 2003–2015, se desplegó en la Argentina un proceso de ampliación de las políticas sociales y de protección social, orientado al mejoramiento de las condiciones de vida de las clases populares. Se trató de una estrategia que dio centralidad al trabajo como vector de la integración social y económica e impulsó el reconocimiento de derechos y la incorporación de trabajadores informales y desocupados al Sistema de Seguridad Social. En consonancia con un discurso oficial que afirmaba que la mejor política social es la creación de empleo, desde la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS), se optó por una estrategia de generación y fortalecimiento de formas de trabajo asociativas, cooperativas y autogestionadas, con el objetivo de promover la inclusión social de grupos en situación de vulnerabilidad, pobreza y/o desocupación (Hintze, 2007; Grassi, 2012; Hopp, 2013).

Inicialmente esto se realizó mediante el otorgamiento de subsidios destinados a grupos familiares y asociativos para la compra de herramientas e insumos de trabajo, mediante el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”. Esta línea tuvo una fuerte presencia hasta el 2009. Otra de las modalidades desarrolladas, fue el Microcrédito que tomó impulso y autonomía en la gestión a partir de la sanción de la Ley 26.117 de Promoción de Microcrédito y la constitución de la Comisión Nacional de

Promoción del Microcrédito (CONAMI), encargada de ejecutar el Programa Nacional de Microcrédito “Padre Carlos Cajade”.

En un segundo momento, entre 2009 y 2015, el Plan “Manos a la Obra” se reconfiguró dándole centralidad a la creación de cooperativas de trabajo mediante los Programas Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” y su ampliación en 2013, de la línea “Ellas Hacen”, destinada a mujeres con hijos en situación de alta vulnerabilidad social o víctimas de violencia de género³. Concretamente, estas cooperativas se destinaron a la realización de obras públicas de baja complejidad y otras tareas de mejoramiento barrial y comunitario. Asimismo se brindó capacitación y se buscó el fortalecimiento de lazos sociales.

Estos programas intentaron distinguirse de los planes asistenciales, por un lado, a partir de concebir el ingreso que brindaban a los destinatarios como una retribución por el trabajo realizado en cooperativas. Por otro, mediante la búsqueda del fortalecimiento de nuevas organizaciones de trabajadores, como parte de una direccionalidad política e institucional hacia la conformación de espacios colectivos de trabajo y capacitación orientados por los valores de solidaridad, inclusión y compromiso con la comunidad⁴.

A pesar de ello, el ingreso que brindaban estos programas no tuvo incrementos significativos y su monto fue perdiendo peso respecto del valor del Salario Mínimo, Vital y Móvil. En 2009, al momento de su lanzamiento, éste representaba alrededor del 90% de su valor. Sin embargo, en el año 2012, sólo significaba el 50% del mismo. La cantidad de horas de trabajo que requería inicialmente el programa también se redujo, pasando de 8 a 4 horas diarias, sumado a la capacitación que recibían los cooperativistas (Kasparian, 2017).

En cuanto al fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores, el apoyo que brindaban los programas de promoción de la Economía Social y el cooperativismo permitió la creación y expansión de distintas organizaciones, federaciones y confederaciones de cooperativas de trabajo y de trabajadores de la economía popular. Sin embargo, y especialmente en el caso de aquellas vinculadas con los programas “Argentina Trabaja” y “Ellas Hacen”, el propio diseño y los modos de instrumentación en la escala cotidiana de la política en cada territorio, pusieron en tensión y limitaron la autonomía de las mismas, la capacidad de construcción de espacios de participación colectiva y los propios objetivos de integración social y económica que proponían normativamente los programas.

Si bien no se trató de cooperativas de trabajo “tradicionales” (Vuotto, 2011), desde el discurso oficial el fomento del trabajo cooperativo en este periodo, fue uno de los pilares centrales de la intervención del Ministerio de Desarrollo Social y tuvo antecedentes de

³ De acuerdo a la información que provee la Memoria del Estado de la Nación publicada por la Jefatura de Gabinete de la Presidencia de la Nación (2015: 347), la creación de Ellas Hacen “es una respuesta a las necesidades de las mujeres que atraviesan una situación de mayor vulnerabilidad, garantizándoles el derecho a la integración a través del trabajo asociado en cooperativas, a la capacitación en oficios y la terminalidad de sus estudios primarios y secundarios. El impacto del programa es triplemente positivo: crea nuevos puestos de trabajo genuino, promueve el desarrollo de las personas y sus familias y mejora la calidad de vida en los espacios comunitarios”.

⁴ Esto incluyó el ingreso de representantes de movimientos sociales a la burocracia estatal del Ministerio de Desarrollo Social (Perelmitter, 2012).

programas en otros Ministerios (como el Programa Agua más Trabajo o Techo más Trabajo del Ministerio de Planificación, por ejemplo).

Luego de más de una década de implementación de programas de fomento de la Economía Social, sumado a la difusión de nuevas experiencias cooperativas como las empresas recuperadas por sus trabajadores y trabajadoras, la composición del sector cooperativo en el país se reconfiguró, pasando de un predominio de cooperativas agrarias, de servicios públicos y de consumo, vinculadas con una larga trayectoria del sector en la Argentina, al de las cooperativas de trabajo, cuya expansión se relacionó tanto con el creciente desempleo y las formas de precarización laboral resultado del modelo neoliberal que se profundizó en la década de 1990, como con la creación de cooperativas de trabajo vinculadas con programas sociales, propia del período post crisis de 2001-2002 (Acosta, Levin y Verbeke, 2013; Kasparian, 2017). Según los datos del Ministerio de Desarrollo Social, en el año 2015 existían 7.781 cooperativas del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, de las cuales 2.671 correspondían a “Ellas Hacen” y 5.110 a “Argentina Trabaja”. En ambas líneas participaron más de 300.000 personas (MDS, 2015)⁵. La asunción de Mauricio Macri a la Presidencia de la Nación, en diciembre de 2015, representa el ascenso de la derecha y del proyecto neoliberal al poder político y marca un quiebre en la orientación general de las políticas públicas, que implicó un corrimiento del trabajo y la ampliación de los derechos de los trabajadores como objetivos centrales de la política pública, hacia la flexibilización del mercado laboral y la reducción del déficit fiscal⁶. Las profundas transformaciones de la política económica incluyeron una fuerte devaluación de la moneda, apertura económica, eliminación de retenciones a la exportación de productos agrícolas, quita de subsidios a servicios públicos, entre otras medidas que favorecieron a los sectores agroexportador, financiero y a empresas de capital concentrado en desmedro de las pequeñas y medianas empresas (PyMES), entre ellas las cooperativas de trabajo, empresas recuperadas y otras experiencias asociativas y autogestionadas (Ruggieri, 2016; Rebón, 2017; Hopp, 2017). Todo ello en un contexto de creciente inflación y la consiguiente pérdida de poder adquisitivo de los salarios, acompañado del aumento del desempleo (CESO, 2016).

Este cambio de rumbo socio-económico y político, implicó también modificaciones en las políticas sociales que comienzan a construir nuevos sentidos de la intervención estatal y la solidaridad, estilos de gestión y formas de vinculación con las organizaciones y sujetos destinatarios. En el caso de los programas de promoción de la Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social, éstos se vincularon con modificaciones normativas tendientes a enfatizar los objetivos de formación laboral y fortalecimiento de la

⁵ Para este mismo año el INAES informa que existen 24.483 cooperativas de trabajo registradas. Cabe señalar que las cooperativas del programa Argentina Trabaja representaban el 31,78% de las cooperativas de trabajo registradas.

⁶ Para un análisis del proceso político iniciado en diciembre de 2015 se puede consultar Tzeiman (2017).

empleabilidad de los destinatarios de los Programas Argentina Trabaja y Ellas Hacen (Res. MDS 456/16, 592/16 y 2055/16).

Por su parte, la sanción de la Ley 27.345 de Emergencia Social, en diciembre de 2016⁷, explicitó la intención de una paulatina reestructuración de los programas sociales existentes y la transferencia de recursos hacia la instrumentación de un Salario Social Complementario, destinado a los trabajadores/as de la economía popular inscriptos en un Registro creado por la misma Ley.

En este contexto, el objetivo de este artículo es reconstruir las principales transformaciones, fundamentos y contenidos de la política social de promoción de la economía social y las intervenciones destinadas a trabajadores de la economía popular en la Argentina, a partir del cambio de gestión de gobierno en diciembre de 2015. Primero presentaremos la estrategia metodológica utilizada. Luego describiremos y analizaremos las principales transformaciones en los programas de promoción de la economía social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, en particular en el Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” y “Ellas Hacen”. Finalmente, indagaremos acerca de la ruptura que plantea la creación del Salario Social Complementario en la estrategia de política social destinada a trabajadores de la economía popular que se venía llevando adelante. Por último presentaremos las reflexiones finales.

2. Precisiones teórico-metodológicas

Para plantear la estrategia metodológica, partimos de entender la política social como la forma política o estatalizada de la cuestión social (Grassi, 2003). Las políticas sociales son constitutivas del régimen social de acumulación e intervienen en las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos grupos sociales, interviniendo en la distribución secundaria del ingreso y cumpliendo también una función reguladora de las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo (Cortes y Marshall, 1991; Danani, 1996). Desde esta perspectiva, la política social no sólo es un intento de compensar las desigualdades que produce el mercado, sino una intervención generadora y reguladora de la propia desigualdad (Adelantado *et al*, 1998: 141). Por ello, las políticas sociales tienen un rol central en los procesos de integración y en el mantenimiento del orden social (Soldano y Andrenacci, 2005). Históricamente en nuestro país, en particular las políticas de asistencia social, han sido utilizadas para frenar la emergencia de protestas y conflicto en situaciones de crisis (Cortes y Marshall, 1991).

⁷ Esta Ley fue impulsada por distintos movimientos sociales, principalmente la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), el Movimiento Evita, Barrios de Pie y la Corriente Clasista y Combativa. Surge del Proyecto “Ley de Emergencia Social y de las organizaciones de la economía popular” N° 3612/2016 aprobado por el Senado de la Nación. Luego de intensos debates en la Cámara de Diputados, logra su sanción, aunque con modificaciones, fundamentalmente a partir de la eliminación de la propuesta de generación de un millón de nuevos puestos de trabajo en cooperativas del Programa Solidario de Ingreso Social con Trabajo que establecía el proyecto original. Estas cuestiones serán analizadas en el punto 3.3.

A partir de esta conceptualización, consideramos las políticas sociales como procesos que incluyen tanto el nivel estructural de los procesos político-sociales, como el de los sujetos y sus prácticas. Sus distintas instancias son momentos de la realización de la política y comprenden una multiplicidad de situaciones en las que intervienen agentes, prácticas y recursos diversos (Minteguiaga, 2003). Esta idea de totalidad pone de manifiesto la necesidad de integrar la lógica histórico-temporal de la instrumentación de las políticas y las condiciones político-sociales de su producción. La intervención social del Estado se encuentra necesariamente inscripta en procesos sociales más amplios que exceden el aparato estatal y las instituciones públicas. La comprensión de la política como proceso permite observar el modo en que los problemas se van definiendo y redefiniendo en la práctica, de acuerdo a la capacidad de movilización y representación de los agentes sociales intervinientes, sus recursos y los distintos intereses en juego.

Optamos entonces, por un enfoque relacional que se sitúa en la interacción entre la institución estatal y la sociedad civil (Hintze y Deux, 2007), y articula el análisis normativo de los diferentes programas de promoción de la economía social y popular, con la mirada de los agentes estatales y sujetos destinatarios que participan en ellos.

En las políticas sociales que analizaremos, los términos economía social y economía popular muchas veces son utilizados indistintamente y sus sentidos en distintos contextos resultan diferentes. En los casos de los planes “Manos a la Obra”, “Crear y Crear” (creado en 2016 mediante la Res. MDS 457/16) y los programas “Argentina Trabaja” y “Ellas Hacen”, a grandes rasgos, sus normativas hacen referencia al fomento de la Economía Social, vinculada a procesos de desarrollo local, fortalecimiento y generación de emprendimientos familiares y asociativos, cooperativas y otras alternativas de trabajo destinadas exclusivamente a personas y grupos en situación de vulnerabilidad social, fundadas en valores de solidaridad, inclusión y fortalecimiento de lazos sociales y comunitarios. Por su parte, la Ley de Emergencia Social sancionada en diciembre de 2016, refiere al trabajo en la economía popular, entendida como

toda actividad creadora y productiva asociada a mejorar los medios de vida de actores de alta vulnerabilidad social, con el objeto de generar y/o comercializar bienes y servicios que sustenten su propio desarrollo o el familiar. La Economía Popular se desarrolla mediante proyectos económicos de unidades productivas o comerciales de baja escala, capitalización y productividad, cuyo principal activo es la fuerza de trabajo (Decreto 159/2017).

Desde nuestra perspectiva teórica, entendemos la economía popular como “el conjunto de actividades económicas y prácticas sociales desarrolladas por los sectores populares con miras a garantizar, a través de la utilización de su propia fuerza de trabajo y de los recursos disponibles, la satisfacción de las necesidades básicas, tanto materiales como inmateriales” (Icaza y Tiribia, 2004: 173). Esta definición implica considerar una dimensión de la

economía que excede la lógica de acumulación de las ganancias y se encuentra estrechamente ligada a la reproducción de la vida y comprender estas prácticas económicas como configuraciones que varían social, histórica y culturalmente. La economía popular se compone del conjunto de recursos que comandan las unidades domésticas y las actividades que sus integrantes realizan para satisfacer sus necesidades (trabajo por cuenta propia o en relación de dependencia, actividades e intercambios mercantiles o no mercantiles, producción para el autoconsumo, etc.), las reglas, valores y conocimientos que las orientan y los agrupamientos, redes y relaciones que las unidades domésticas instituyen formal o informalmente con otras unidades para su reproducción (Coraggio, 2008)⁸. Desde este enfoque orientado hacia la construcción de “otra economía” (social o del trabajo), la economía popular se presenta como un terreno de disputa, que da cuenta del agotamiento de una forma de organización de la economía (y de la sociedad) pero también de una solución posible para minimizar los problemas que este genera, mediante la organización colectiva y pensando a quienes la conforman como sujetos de derechos (Muñoz, 2017). En este sentido, es pensada como el substrato histórico de otra realidad posible: la economía social o la economía del trabajo, entendida como una nueva forma de organización social y económica, cuyo eje es la “reproducción de la vida de todos, lo que implica una ética superadora de las formas subordinadas y mercantilizadas del trabajo” (Coraggio, 2008: 38). Desde una perspectiva centrada en la investigación empírica sobre la economía popular realmente existente, Cabrera y Vio (2014) definen la economía popular como una matriz de estrategias de reproducción que tiene una lógica de funcionamiento diferente a la del sector capitalista moderno, pero que no se encuentra aislada. La misma se caracteriza por la informalidad de los vínculos e intercambios económicos, el fuerte peso del trabajo doméstico y las transferencias de las políticas sociales en las estrategias de reproducción de los hogares que la conforman (Cabrera, 2016), así como también la territorialidad como característica y condicionante de las prácticas económicas de las clases populares (Cabrera y Vio, 2017). Esta perspectiva comparte el universo empírico, pero se distingue de las miradas de la economía social que ven en la economía popular la base de “otra economía” con valores de cooperación y solidaridad.

Partiendo de estas consideraciones, las reflexiones que presentamos en este artículo se construyeron a partir de:

1. El relevamiento y análisis de diversas fuentes documentales y estadísticas, principalmente las normativas -resoluciones ministeriales, decretos y leyes- de regulación y promoción del trabajo asociativo, cooperativo y autogestionado, la Ley 27.345 de Emergencia Social y su reglamentación; los sitios web institucionales e información de prensa. Esto permitió reconstruir los principales cambios en los programas de apoyo a la economía social y popular y sus fundamentos en el plano del “deber ser” de las políticas, a partir del cambio de gestión de gobierno.

⁸ Por ello, debe ser comprendida en el marco de las estrategias de vida, cuya unidad de análisis no es el individuo aislado, sino la unidad doméstica y sus extensiones (Coraggio, 2007).

2. Información recabada en un trabajo de campo cualitativo, realizado entre los meses de septiembre y octubre de 2016, en el que se realizaron grupos focales conformados por distintas categorías de trabajadores y trabajadoras de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Gran Buenos Aires, entre ellos, cooperativistas y destinatarios de los programas “Argentina Trabaja” y “Ellas Hacen”. A partir del uso de esta técnica de análisis buscamos conocer las representaciones que construyen los sujetos acerca del Estado y las políticas sociales y explorar los argumentos que esgrimen respecto de la legitimidad de las distintas formas de intervención estatal. Asimismo, indagamos acerca de los sentidos del trabajo, de la autovalía y la dependencia en relación con las políticas sociales. En total se realizaron once grupos focales de entre siete y nueve participantes, conformados del siguiente modo: dos grupos de trabajadores y trabajadoras rutinarios del sector público y privado, tres de obreros formales y trabajadores informales, dos de profesionales y trabajadores independientes, dos de cooperativistas y destinatarios/as de los programas de Argentina Trabaja” y “Ellas Hacen”, dos de trabajadoras del servicio doméstico e informales, de distinto sexo y edades. En este artículo consideramos la información de dos de estos grupos, llevados a cabo el 21 de octubre de 2016: el primero de ellos, conformado por dos varones y dos mujeres cooperativistas, una destinataria del Programa “Argentina Trabaja” y tres titulares de “Ellas Hacen”. El segundo, por tres varones y tres mujeres cooperativistas (principalmente del rubro de comunicación y gráfica), dos destinatarias de “Argentina Trabaja” y una del “Ellas Hacen” (en total 8 y 9 participantes respectivamente).
3. Esta información se complementó con algunas entrevistas realizadas a trabajadores del Ministerio de Desarrollo Social de los programas de promoción de la economía social y popular durante el año 2017.

3. Transformaciones en las estrategias de política social destinadas a promover la economía social y el trabajo en la economía popular⁹

3.1 El desarme de las cooperativas de trabajo

Al poco tiempo de iniciada la gestión del Ministerio de Desarrollo Social a cargo de Carolina Stanley, se reorganizaron los programas de Economía Social y se modificó la orientación de aquellos destinados a la promoción del trabajo en cooperativas. El cambio plasmado en la nueva normativa regulatoria, distingue “Argentina Trabaja” y “Ellas Hacen”

⁹ Para una descripción detallada del desempeño del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación desde su creación hasta 2017 y los principales cambios que se observan a partir del cambio de gobierno se puede consultar Gamallo (2017).

de las líneas de Economía Social existentes¹⁰ y enfatiza la formación laboral para fomentar “la empleabilidad” y “la cultura del trabajo” de los destinatarios, mediante actividades de capacitación en prácticas socio-comunitarias y productivas, finalización de los estudios primarios y secundarios y participación en grupos asociativos autogestivos (Res. MDS 592/16 y 2055/16).

Esta modificación suprimió la figura de la cooperativa como organizadora de las tareas realizadas en el marco de estos programas. En este sentido, la Resolución MDS 592/16 afirma que

La participación de Cooperativas en el Programa no ha logrado la consolidación de las mismas y su inserción en el mercado, con la correspondiente inclusión laboral de las personas físicas que las integran.

Por ello, advierte “la necesidad de reformular sus lineamientos básicos”.

Esta eliminación de la participación en una cooperativa como requisito de acceso y permanencia implicó una acción directa en el territorio para ofrecer a los destinatarios la opción de renunciar a la cooperativa. Al respecto una trabajadora del Ministerio de Desarrollo Social del área de Economía Social¹¹, planteaba que lo que formalmente se denominó como “operativos de regularización de cooperativas”, vinculados con el cumplimiento de requisitos formales y burocráticos para su funcionamiento (presentar balances, libros contables, actas, etc.), fueron en la práctica “operativos de desarme” con “una finalidad política” que se opone a la intencionalidad de construcción de espacios colectivos de trabajo que primó en la orientación y los fundamentos que dieron origen a estos programas.

Ante esta situación, algunas de las cooperativas tomaron la decisión de continuar funcionando como tales haciéndose cargo de su administración, es decir afrontando los costos y tareas que esto implicaba. Otras, que trabajaban en el marco de movimientos sociales, ya venían desarrollando estrategias para sortear las dificultades administrativas y las limitaciones para la facturación que tenían las cooperativas conformada a partir de estos programas¹². Una ellas, fue la conformación de una nueva cooperativa de trabajo desde la organización por fuera del programa, que les permitiera realizar otros trabajos además de aquellos en los que el destinatario era el Estado. La posibilidad de facturar a otros privados,

¹⁰ Las acciones incluidas en esta línea son: monotributo social, proyectos socio-productivos “Manos a la Obra”, microcréditos, ferias y mercados, Marca Colectiva, emprendedores de nuestra tierra y responsabilidad social. Recuperado de: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/economiasocial>.

¹¹ Entrevista a trabajadora del Ministerio de Desarrollo Social del área de Economía Social, 2/10/2017.

¹² Las cooperativas de programas sociales implicaron la creación de nuevas normas que facilitarían su creación y desarrollo, como la Resolución 3026/06 del INAES. El funcionamiento general de las cooperativas “tradicionales”, conformadas a partir de la asociación voluntaria, se encuentra regido por la Ley 20.337.

a través de la nueva cooperativa, les permitía complementar ingresos y planificar su actividad productiva más allá del programa¹³.

Frente a los cambios normativos y las acciones de desarme de las cooperativas, se plantea la pregunta sobre en qué medida se consolidó una identidad, un auto-reconocimiento de estos trabajadores destinatarios de los programas “Argentina Trabaja” y “Ellas Hacen” como cooperativistas y qué actores demandan efectivamente por la continuidad de las mismas. Al respecto, la trabajadora del Ministerio de Desarrollo Social entrevistada explicaba que desde su punto de vista, el Programa Ingreso Social con Trabajo, a diferencia de la experiencia previa, hoy sólo sostiene un ingreso mínimo que puede cubrir las necesidades más básicas de alimentación: “sostiene que la gente coma”, nos decía, pero ya no se promueven instancias de organización colectiva del trabajo, ni espacios de abordaje de las problemáticas de género en el caso de “Ellas Hacen”. A pesar de ello, observa que en algunos casos cuando van al territorio, los propios cooperativistas le preguntan cómo podía ser que hoy les esté ofreciendo la posibilidad de dejarla, “si estuviste durante tantos años hablándome sobre la importancia de la cooperativa”¹⁴. En su relato podemos ver su propia implicación con los proyectos cooperativos apoyados por el Ministerio de Desarrollo Social y las tensiones que se generan frente a los cambios en los estilos de gestión y la puesta en cuestión de la organización cooperativa. Por otro lado, podemos inferir que aún con limitaciones, los programas habilitaron espacios de reconocimiento en los que se construyeron identidades vinculadas con el cooperativismo o con ciertas formas de trabajo colectivo. Estas experiencias pueden funcionar como resistencia a la disolución de las cooperativas, tanto en los casos en los que se optó por la continuidad de su funcionamiento, como frente a los “operativos de desarme” descritos, que durante el año 2017 (también en el marco de un año electoral) se fueron suspendiendo (Entrevista a trabajadora del MDS del área de Economía Social, 2/10/2017).

Desde la mirada de los destinatarios, estos cambios de gestión en los programas generaron temor e incertidumbre. En los diálogos de las titulares de “Ellas Hacen” y “Argentina Trabaja” que participaron en los grupos focales realizados, observamos referencias al miedo, la desconfianza y la inseguridad que generaron estos cambios en relación con la continuidad del Programa y los proyectos que estaban llevando adelante. Sobre este punto,

¹³ Entrevista a asistente técnica de una organización social de trabajadores desocupados, 29/9/2017.

¹⁴ Al respecto la entrevistada reflexiona y plantea que en algunos casos, los cooperativistas entienden que el cambio de orientación del programa se vincula con la nueva gestión del Ministerio, pero en otros no, porque se vive como un derecho adquirido, aunque en realidad no lo es, ya que no hay ninguna Ley o normativa que garantice la continuidad las cooperativas. A diferencias de estos programas, otras iniciativas vinculadas con la Economía Social, como la Marca colectiva y el microcrédito, lograron una mayor institucionalización mediante la sanción de leyes que hacen más sólida su continuidad. (Entrevista a Trabajadora del Ministerio de Desarrollo Social, del área de Economía Social, 2/10/2017).

una titular que había realizado una tecnicatura en Economía Social¹⁵ planteaba que no eran buenos tiempos para dedicarse a eso:

Laura: [...] Yo no era cooperativista cuando salió el Programa y después me incluyeron. Y ahora veo que con este título (de técnica en Economía Social) yo no tengo salida laboral.

Entrevistadora: Dices hoy, ¿desde cuándo?

L: Desde el cambio de gobierno, *veo que no hay un apoyo a las cooperativas*. [...]

Entrevistadora: Aja, y dónde lo ves esta falta de apoyo, me pones un ejemplo muy claro.

L: Si, falta de comunicación que genera desconfianza dentro de las cooperativas, en si esto va a continuar o no, *si nos vamos cada uno con nuestro incentivo, o no hacemos nada porque igual se va a ir a pique, es como que la falta de información genera esto, desconfianza* (Grupo focal 9. Cooperativistas y destinatarios de los programas Argentina Trabaja y Ellas Hacen, 21/10/16).

Otra destinataria que con el Programa pudo capacitarse en albañilería y plomería y terminar de construir su vivienda¹⁶, asentía y compartía su experiencia con las representantes del Ministerio de Desarrollo Social, cuando le ofrecieron la opción de renunciar a la cooperativa:

Carla: Supuestamente dicen que vienen desde el Ministerio... por ejemplo son chicas que vienen de Ituzaingó o La Matanza... lo que es la parte de Ituzaingó lo manejan las chicas de La Universidad de la Matanza... entonces vienen chicas de allá... viene un equipo de allá donde ya bajan con la orden, ya del Ministerio [de Desarrollo Social] que dicen que esto es así... 'o siguen en la cooperativa y empiezan a armar proyectos o tienen la posibilidad de

¹⁵ De la mano del crecimiento de las experiencias de Economía Social y la institución de políticas que la promueven, se crearon tecnicaturas en universidades nacionales que ofrecen formación en la temática, orientadas especialmente a miembros de cooperativas, mutuales, organizaciones de la economía social y solidaria; integrantes de organizaciones y movimientos sociales, culturales y políticos que promueven la economía social y el desarrollo local. Estas experiencias educativas creadas para fortalecer la dimensión asociativa y la autogestión de las cooperativas de los Programas Argentina Trabaja y Ellas Hacen en las que se graduaron 7500 cooperativistas (Gamallo, 2017), en la nueva gestión de gobierno están siendo desarticuladas mediante su desfinanciamiento.

¹⁶ En su presentación al inicio del grupo contaba: [...] gracias al plan "Argentinas ellas hacen" tengo casa propia, es más la cañería de agua la hice yo porque hice el curso de plomería gracias al programa. Aprendí a preparar cemento y hace un par de meses termine mi casa porque pegué esos ladrillos yo... Si necesitan plomería yo tengo todas las herramientas yo les paso, soy Plomera (Grupo focal 9. Cooperativistas y destinatarios de los programas Argentina Trabaja y Ellas Hacen, 21/10/16).

renunciar’... que es lo que te están diciendo. Y... *empiezan a implantar el miedo en la mayoría de los que estamos en programas como estos... que no se sabe si continúan o no continúan... están generalizando un miedo* (Grupo focal 9. Cooperativistas y destinatarios de Argentina Trabaja y Ellas Hacen, 21/10/16).

Si bien los programas continuaron en funcionamiento, ambos relatos muestran el modo en que se viven los cambios normativos y la incertidumbre que experimentan frente a la posibilidad de extinción de las cooperativas que son tanto una fuente de ingresos, como un espacio de aprendizajes y construcción de proyectos personales (como la oportunidad de capacitarse y tener una casa propia) y colectivos (vinculados con la Economía Social y la formación y el trabajo en esa temática) en los que la incertidumbre también se expresa en la disyuntiva entre “irse con su incentivo” o continuar trabajando con otros si el programa se termina¹⁷.

Es importante señalar que estos cambios en los programas de fomento de cooperativas que –aún con limitaciones- podían ser pensadas como intervenciones tendientes a fortalecer las experiencias de economía popular con miras a la construcción de un sector de Economía Social, en donde se pretendía incorporar la autogestión, la asociatividad y la cooperación en el trabajo, a partir de valores de solidaridad e inclusión social (Hopp, 2016), se dan en un contexto que plantea importantes obstáculos para la sostenibilidad de las cooperativas, tanto en el plano económico (por los efectos de la quita de subsidios a servicios públicos, la pérdida de poder adquisitivo de los ingresos, las dificultades para la comercialización de la producción frente a la apertura de las importaciones), como en la dimensión política y cultural por la fuerte deslegitimación de las cooperativas de trabajo, que son públicamente sospechadas, acusadas o denunciadas por los propios funcionarios de gobierno de corrupción u otros delitos, o en el caso de las empresas recuperadas, los sistemáticos vetos de leyes de expropiación que permitirían regularizar la situación legal y garantizar el sostenimiento de la actividad productiva (Hopp, 2017).

En este contexto, los testimonios de los participantes de los grupos focales respecto de la coyuntura del país y cómo afectan los cambios de política pública a sus cooperativas, construían un “deber ser” sobre la intervención del Estado asociada al rol de promotor de

¹⁷ En una charla informal con un técnico del área de los programas Argentina Trabaja y Ellas Hacen del Ministerio de Desarrollo Social, frente a la pregunta acerca de qué sucederá con las cooperativas de estos programas y cuáles fueron los cambios en aquellas que se encuentran en funcionamiento, el entrevistado planteó que las cooperativas que hoy existen siguen siendo parte del programa, pero la participación en ellas ya no es un requisito obligatorio. Según la explicación que recibió de su superior, esto se hizo para que los destinatarios no tengan que formar parte “de un modo de producción con el que no están de acuerdo”. Además, lo vinculó con un intento de evitar el clientelismo y la dependencia de una organización (Entrevista a técnica del MDS, 15/2/2017). Más allá de los argumentos que esgrime el funcionario al que se refiere en la entrevista, la implementación de la Ley de Emergencia Social que analizaremos en el próximo apartado no está exenta *per se* de discrecionalidad en la asignación de recursos o de la dependencia de una organización.

estas experiencias laborales y garante de un marco de seguridad para aquellos que participaban de los programas. Sin embargo, sentían que en la práctica esta función no se estaba cumpliendo:

Ana (cooperativista rubro gráfica): A mí me pasa que siento que sí nos golpea este cambio a nivel de tarifas y costos [...] Mi balance es que fuimos creciendo y este año estamos mucho mejor que los anteriores, pero a nivel de costos nos subieron mucho y por eso estamos iguales o un poquito mejor. Quizá *si no hubiese habido tarifazo estaríamos muy bien...* sucedió eso. *Como cambió la política de gobierno, nos golpeó un montón...* El mes pasado nos cortaron la luz porque debíamos 5 meses, imposible pagar... Ahora en este momento estamos buscando un lugar [para trabajar con la cooperativa]... es una factura de 21 mil pesos.

Entrevistadora: ¿Eso por los 5 meses?

Ana: Sí. Y todavía debemos 5 mil. Y ahora el mes anterior que fue el corte de luz, *la otra cooperativa que fue la que nos alquiló el espacio [de trabajo] nos dijo que cerraban...* que veamos qué hacemos nosotros.

Entrevistadora: ¿De qué es la otra cooperativa?

Ana: También gráfica. O sea la idea era acompañarnos haciendo las cosas que hacen ellos y nosotros... Entonces *estamos con clientes, con flujo de trabajo, con producción pero en el borde del precipicio.* Es una situación muy extraña.

Sabrina (destinataria Ellas Hacen¹⁸): Es ahí donde *uno se pregunta ¿dónde está el Estado?, que se supone que en estos momentos ellos tendrían que estar ahí bancándonos.* Porque, ¿de qué te sirven tantas capacitaciones?... ¡tanto esfuerzo que uno pone!... (Grupo focal 9. Cooperativistas y destinatarios de Programas “Argentina Trabaja y “Ellas Hacen”, 21/10/2017).

Estas experiencias dan cuenta de la precariedad del trabajo y el débil entramado institucional de apoyo al sector cooperativo, es decir de la falta de un sistema de reproducción del trabajo asociativo autogestionado (Hintze, 2011) que permita la reproducción y crecimiento de estas unidades productivas, resguardando las condiciones de trabajo, facilitando su desarrollo y brindando un marco de protección y seguridad para los trabajadores y trabajadoras. Frente a las nuevas dificultades de la coyuntura económica y los efectos del aumento de las tarifas de servicios básicos para la producción¹⁸, entre ellos

¹⁸ En el marco de un discurso oficial que impulsa la reducción del déficit fiscal, a comienzos del año 2016 el Gobierno Nacional realizó una quita de los subsidios a los servicios públicos de luz, gas y agua. Esto produjo un fuerte incremento de las tarifas (de más de 500% en algunos casos) que afectó tanto a consumidores de viviendas particulares como a la producción nacional y al comercio. Este fue uno de los conflictos más importantes del nuevo gobierno, en el que intervinieron el poder judicial y el congreso de la nación para fijar pautas razonables y frenar el abrupto aumento. Respecto del gas, la Resolución del Ministerio de Energía y Minería de la Nación 129/16 limitó el incremento a 400% en viviendas particulares y 500% al uso general. Más allá de este límite parcial, durante 2017 se produjeron nuevas subas. A pesar de las protestas de usuarios y productores, el esquema tarifario continuó sin contemplar las particularidades, la situación económica y productiva y las necesidades de las cooperativas, PYMES y pequeños emprendimientos asociativos.

la energía eléctrica, se quiebra la capacidad de planificación y la previsibilidad en el cálculo de los costos de producción. En este caso, también se debilitan las estrategias de cooperación entre cooperativas que se venían desarrollando, como el compartir un espacio de trabajo y acompañarse en las tareas diarias debido al cierre de una de las cooperativas. El cambio de rumbo económico desde la mirada de estos trabajadores, principalmente aquellos que participan en organizaciones representativas del sector, la coyuntura actual es interpretada como una estrategia más amplia que perjudica a la industria y la producción nacional:

Javier (cooperativista del rubro comunicación y gráfica, trabajador asalariado. Realiza la prensa de la federación a la que está asociada su cooperativa): [...] *está totalmente orientada a bajar la producción nacional la matriz del gobierno*. Con el tema de las importaciones, el aumento a las tarifas, una de las primeras medidas fue pagarle a los fondos buitres, la recesión, el dólar.

Entrevistadora: Pero en el caso puntualmente de los servicios que estaban subsidiados...

Javier: A eso iba, ni siquiera tuvieron una política para definir cuáles son los sectores que pagan, en qué medida, y qué incremento podrían permitir, por ejemplo, mantener las fábricas de pie. En el caso de las compañeras de acá y de Cueroflex [una empresa recuperada] les vino 800.000 pesos. Es obvio que no vieron cuánto es el presupuesto de la empresa para poder pagar eso. Es imposible de pagar, pagaban 25 mil a 800 mil. O tu política es que cierren todas las pequeñas empresas y las cooperativas en este caso o las PYMES, que son el 80 por ciento casi. *Para mí es totalmente focalizado para que el mercado argentino y la producción nacional caigan y se traiga todo de afuera*.

Nora (destinataria de Ellas Hacen, presidenta de la cooperativa): Está destinado a *destruir el mercado interno*. Yo lo que pensaba es que frente a las empresas internacionales, *muchas subsidiadas junto también a grandes empresas nacionales, las cooperativas no lo estaban* (Grupo focal 10. Cooperativistas y destinatarios de Programas “Argentina Trabaja y “Ellas Hacen”, 21/10/2017).

De la mano de la denuncia de los problemas que enfrentan las cooperativas en el nuevo escenario socioeconómico y político, emerge el reconocimiento de las limitaciones del modelo social y productivo existente para la sostenibilidad del sector de cooperativo frente a las empresas de capital de mayor tamaño y peso en la economía nacional.

Para el caso de las empresas recuperadas, como el caso de Cueroflex que menciona más adelante como ejemplo uno de los cooperativistas de los grupos focales, Rugieri (2016) señala las dificultades que generó el incremento de las tarifas en unidades productivas de distintos rubros y ubicadas en diferentes regiones del país. Este estudio argumenta que los aumentos pusieron en riesgo la continuidad de la actividad económica de las pequeñas y medianas empresas en su conjunto, tanto las cooperativas como las empresas tradicionales, por el efecto de las subas en los costos de producción y por la combinación de esa situación con otras medidas económicas que confluyen en un contexto desfavorable para la producción destinada al mercado interno, en la que participan la mayoría de las empresas recuperadas.

3.2 Descentralización de los entes ejecutores y nuevos actores en la implementación de los programas

Además del cambio de orientación hacia la formación laboral y la eliminación de la cooperativa como marco de desarrollo de las tareas que establece el programa, se modificó el proceso de implementación de “Argentina Trabaja” y “Ellas Hacen” en lo que refiere a sus entes ejecutores. Hasta comienzos de 2016 esta función era cumplida principalmente por los municipios que recibían los recursos y estaban encargados de planificar y coordinar las obras y actividades cotidianas de las cooperativas.

La Resolución MDS 592/2016 estableció la descentralización operativa de los entes ejecutores y habilitó a Organismos Gubernamentales¹⁹ y no Gubernamentales, como cooperativas, mutuales, federaciones, fundaciones, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales que trabajan en políticas sociales, a ser parte de la instrumentación del Programa. La capacitación también se realiza a través de estas entidades que reciben un subsidio para financiar los cursos teóricos, prácticas socio-productivas y tareas comunitarias dentro del Programa.

Esta apertura hacia la participación de nuevos actores sociales implica una redistribución del poder y de los recursos que previamente se transferían en su mayoría a los Municipios, quitándoles peso en el proceso de implementación de los programas. En este sentido, distintas organizaciones sociales y ONGs comienzan a tener un mayor protagonismo en las tareas que desarrollan las cooperativas que continúan en funcionamiento y los destinatarios que ya no se encuentran en ellas²⁰.

Los nuevos vínculos con estas organizaciones de la sociedad civil, como fundaciones y asociaciones civiles, puede relacionarse con la trayectoria de los funcionarios del Ministerio con participación y una estrecha relación con algunas de ellas²¹. También puede ser interpretada como un cambio que introduce una mirada despolitizada de la intervención estatal, en la que la sociedad civil y sus organizaciones de solidaridad filantrópica son valoradas por su transparencia y su orientación hacia el bien común y el trabajo voluntario y desinteresado²².

¹⁹ Gobiernos Provinciales, Municipales, Entes Descentralizados, Empresas del Estado, Entes Públicos, Universidades Públicas, Ministerios y Organismos dependientes del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, así como Secretarías, la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo y organismos descentralizados y desconcentrados dependientes del MDS.

²⁰ Gamallo (2017) presenta el detalle de la nueva distribución de los entes ejecutores que pasaron de 112 hasta diciembre de 2015 a 178 en mayo de 2017.

²¹ Por ejemplo, Matías Kelly, el Secretario de Economía Social, dirigió Ashoka Argentina, una ONG promueve el emprendedurismo y el desarrollo de líderes y agentes de cambio. La propia Ministra de Desarrollo, Carolina Stanley, dirigió la Fundación Grupo Sophia.

²² “La solidaridad filantrópica es la primera forma de solidaridad y remite a la visión de una sociedad ética en la que los ciudadanos motivados por el altruismo cumplen sus deberes, unos hacia otros, sobre una base voluntaria. Esta dinámica de interés general, o de organización para otros, constituyó una fuente determinante de la acción y de la ayuda asociativa. Evidentemente, esta concepción filantrópica de la solidaridad fue y es incluso fuertemente marcada en la óptica de las preocupaciones liberales. Focalizada en la “cuestión de la urgencia” y la preservación de la paz

Ante estos cambios, un referente de una de las organizaciones sociales que funciona como ente ejecutor, cuenta que las tareas que realizan los destinatarios actualmente se llevan a cabo en las propias organizaciones y son ellas las que definen qué hacer. Sin embargo, observa que en su caso, no están “bajando” el dinero para las obras, ni las partidas que corresponden a los gastos de administración del ente ejecutor. Esta falta de recursos para las obras y el funcionamiento de las organizaciones, acompaña la pérdida de la centralidad del trabajo en estos programas que hoy podemos definir como de “transferencias sin cooperativas” (Hopp, 2017b). La referente de otra organización explica que para ella, esta posibilidad de administrar los recursos de forma directa es una posibilidad de mayor decisión sobre las tareas y de disponibilidad de recursos (ellas sí reciben los fondos para las obras), aunque al mismo tiempo repercute en una sobrecarga de trabajo que debe ser destinada a tareas de administración y control solicitadas por el Ministerio. Esta dedicación les quita tiempo para la propia organización y la lucha por sus reivindicaciones (Entrevista a referente de un frente de organizaciones sociales, 23/11/2017).

Desde la perspectiva de una trabajadora del Ministerio de Desarrollo Social, la descentralización operativa implica también una mayor complejidad para el control y la rendición de cuentas. Además nos cuenta que en algunos municipios hay, ahora, diez entes ejecutores en vez de uno, lo cual genera mayor conflictividad en el territorio, vinculada con la puja por los recursos que transfiere el Ministerio. Esto se observa en las mesas de negociación que funcionan para definir qué, quién/es y dónde se realizan las capacitaciones. Estas mesas están conformadas por representantes del Ministerio de Desarrollo Social, de las organizaciones ejecutoras y del municipio, junto con un referente territorial del Ministerio que realiza el seguimiento y toma las decisiones sobre la implementación de los Programas (Entrevista trabajadora del Ministerio de Desarrollo Social, Área de Economía Social, 15/2/2017).

3.3 Del trabajo en cooperativas al Salario Social Complementario

En este contexto de cambios en los programas de cooperativas y de una conflictividad social que fue en aumento llegando a fin del primer año del nuevo gobierno, en diciembre de 2016, se sancionó la Ley 27.345 que prorroga la emergencia social hasta 2019 y tiene el

objeto promover y defender los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía popular, en todo el territorio nacional, con miras a garantizarles alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, cobertura médica, transporte y esparcimiento, vacaciones y protección previsional, con fundamento en las garantías otorgadas al “trabajo en sus diversas formas” (en la Constitución Nacional) [...].

social, se da por objeto el alivio de los pobres y su moralización, poniendo en marcha acciones paliativas” (Laville, 2004: 222).

Asimismo esta Ley crea, en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, el Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario²³ que determinará los lineamientos para cumplir los objetivos planteados y el Registro Nacional de la Economía Popular para la inscripción de los trabajadores que serán alcanzados por las acciones establecidas en la Ley. La propuesta, acordada con distintos movimientos sociales (principalmente con la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), el Movimiento Evita, Barrios de Pie y la Corriente Clasista y Combativa), implica una progresiva transformación de los programas nacionales existentes en el Salario Social Complementario. Para ello, se faculta al Jefe de Gabinete a realizar las reestructuraciones presupuestarias necesarias para proveer los fondos adicionales requeridos en su implementación, hasta el monto de 25 mil millones de pesos²⁴.

En el plano normativo, esta Ley marca un giro en la estrategia de intervención social del Estado sobre las situaciones de vulnerabilidad social, creando una nueva transferencia monetaria que se concibe como un complemento del trabajo en la economía popular. Para comprender algunas de las rupturas que esta nueva política social plantea respecto de las transferencias que fomentaron el cooperativismo y la Economía Social que se venían impulsado, podemos comparar el Proyecto de Ley de Emergencia Social y de las organizaciones de la economía popular²⁵ aprobado por el Senado de la Nación, con la Ley que, luego de ser intensamente debatida en la Cámara de Diputados, logró su sanción²⁶. De esta comparación surgen dos cuestiones fundamentales que marcan diferencias en la concepción de la política social, el rol del Estado y la organización colectiva.

En primer lugar, el Proyecto de Ley retoma la perspectiva del programa de promoción de cooperativas Ingreso Social con Trabajo, puesto en marcha en agosto de 2009, y propone la creación desde el Ministerio de Desarrollo Social de un millón de puestos de trabajo en el marco del Programa Solidario de Ingreso Social con Trabajo, en todo el territorio Nacional. Esta modalidad de intervención fue reemplazada por la creación del Salario Social Complementario, una transferencia monetaria que reconoce la necesidad de apoyo estatal a este sector de la economía pero sin la intervención de la cooperativa como forma de organización del trabajo o como horizonte de la intervención propuesta. Los titulares de los programas “Argentina Trabaja” y “Ellas Hacen”, se encuentran excluidos del cobro del Salario Social que es incompatible con la percepción de “ayudas económicas provenientes de programas de empleo”, prestaciones contributivas por desempleo y prestaciones

²³ El Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario se conformará inicialmente por un representante del Ministerio de Trabajo; uno del Ministerio de Desarrollo Social y otro del Ministerio de Hacienda y tres representantes de organizaciones inscriptas en el Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas (Ley 27.345).

²⁴ Esta suma equivale aproximadamente a 1,7 mil millones de dólares.

²⁵ Abal Medina, Luna, Linares y otros: Proyecto de Ley de Emergencia Social y de las organizaciones de la economía popular N° 3612/16. Recuperado de: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/3612.16/S/PL>.

²⁶ Algunos de estos debates fueron presentados en: <http://www.revistaanfibia.com/ensayo/del-piquete-a-la-economia-popular/> y <https://notasperiodismopopular.com.ar/2016/11/28/que-dejo-debate-emergencia-social/>.

previsionales (Art. 4º Resolución MTESS 201-E/2017, creación Programa de Transición al Salario Social Complementario).

En segundo lugar, el proyecto explicitaba la garantía de cobertura de salud mediante una Obra Social de Trabajadores de la Economía Popular y la propuesta de creación del Consejo de la Economía Popular y el Registro Nacional de la Economía Popular se encontraban en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. En la Ley 27.345 y su reglamentación (Decreto 159 de 2017), la referencia a la cobertura de salud es más difusa (“promover y defender los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía popular, en todo el territorio nacional, con miras a garantizarles [...] cobertura médica, [...]”) y tanto el Consejo como el Registro de la Economía Popular se crean en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social.

De las diferencias que surgen del análisis de la normativa, podemos inferir, por un lado, la opción por una transferencia individual fundada en la emergencia pública frente a la propuesta de creación de puestos de trabajo en cooperativas, es decir en el marco de formas de organización colectiva de los trabajadores/as. En el mismo sentido, la denominación de esta transferencia como salario, borra la asociatividad y la autogestión del trabajo que los programas implementados desde el año 2003 buscaron promover y que son también parte del heterogéneo conjunto de estrategias de generación de trabajo e ingresos en la economía popular, aunque no son la forma predominante que adquieren las modalidades de obtención de ingresos en este sector de la economía.

En cuanto al Estado, su rol se vincula con igualar el piso de ingresos con el del empleo asalariado formal, aunque no existen datos oficiales sobre el alcance y los efectos de la medida a casi un año de su sanción, sumado a los reiterados reclamos por parte de los movimientos sociales representativos por la efectiva ejecución del presupuesto asignado.

Por otro lado, si bien en su implementación participa el Ministerio de Trabajo y las demandas de las organizaciones de la economía popular pueden ser entendidas en términos de un avance hacia el reconocimiento de un nuevo sujeto del trabajo que demanda por derechos laborales que los equiparen a aquellos propios del trabajo asalariado (Maldován Bonelli, *et. al.*, 2017), la ubicación de estas nuevas instituciones de la economía popular –el Consejo y el Registro- en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y el modo de implementación de esta nueva transferencia de ingresos cuyos criterios de selección de los destinatarios, requisitos de acceso y permanencia y participación de las organizaciones sociales, aún no son claros, reenvían la intervención estatal a la esfera de la asistencia a la pobreza y reactualizan las tensiones entre la concepción del trabajo como un medio de integración social y su uso como un recurso de la asistencia (Hopp, 2013).

Además, la falta de información oficial respecto de la implementación de la Ley de Emergencia Social, los reclamos por las demoras en su instrumentación y la opacidad de los requisitos y formas de acceso al cobro del Salario Social Complementario²⁷, contradicen

²⁷ CTEP (4/9/2017) Los movimientos sociales ratifican su plan de lucha nacional. Recuperado de <http://ctepargentina.org/los-movimientos-sociales-ratifican-plan-lucha-nacional/>.

un discurso oficial que exalta la transparencia en la gestión pública y refuerzan la idea de uso discrecional de los recursos de las políticas sociales²⁸. Estas dificultades de la nueva estrategia de intervención social del Estado parecen acercarse a la función de control del conflicto social de las políticas sociales, bajo una modalidad de negociación directa y personalizada entre la máxima autoridad del Ministerio de Desarrollo Social y los referentes de las organizaciones sociales con mayor peso involucradas, más que a un reconocimiento social y cultural genuino de la economía popular y de los derechos de los trabajadores y trabajadoras que la conforman.

4. Reflexiones finales

El objetivo de este artículo fue reconstruir las principales transformaciones, fundamentos y contenidos de la política social de apoyo y promoción de la economía social y popular en la Argentina, a partir del cambio de gestión de gobierno, en diciembre de 2015.

Si consideramos que las políticas sociales “hacen sociedad o sociedades, según cuáles sean los principios que las orientan” (Danani, 2004: 11), podemos comenzar a vislumbrar algunos de los nuevos sentidos que intervienen en los procesos de integración de la sociedad, de los lazos y modos de participación social y política de los distintos grupos sociales que comienza a delinearse a partir de la nueva estrategia de política social.

En el periodo 2003-2015, aún con debilidades y contradicciones, primaba una decisión institucional del Ministerio de Desarrollo Social de fomentar la organización colectiva de grupos de trabajadores mediante la creación de cooperativas y experiencias asociativas, la difusión de los valores y principios que las caracterizan y la construcción de nuevas instituciones de regulación y fomento de la economía social, fundadas en la legitimidad del trabajo como forma de reproducción material y simbólica en la sociedad argentina (Rebón *et. al*, 2015; Rebón y Kasparian, 2015).

En la nueva etapa que abre la asunción de la Alianza Cambiemos al Gobierno, observamos una continuidad en cuanto a la tensión que caracterizó a las políticas de promoción de la economía social y popular desde su surgimiento, entre el trabajo como un medio de

²⁸ Al momento de finalizar el artículo no existía información pública oficial respecto de los requisitos de acceso y el alcance de la Ley de Emergencia Social. Tampoco de la modalidad de inscripción y cantidad de personas anotadas en el Registro de la Economía Popular. El Consejo de la Economía Popular, no parece ser considerado un ámbito institucional propio del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social como el Consejo del Salario y el Consejo Federal del Trabajo y no se presenta información sobre éste en el sitio web institucional. A partir de entrevistas a referentes del diseño, sanción y reglamentación de la Ley de Emergencia Social y de la CTEP y la participación en la Red de Asistencia Técnica a la Economía Popular y los Seminarios de la Economía Popular, realizados en el Congreso de la Nación, Maldován Bonelli *et al.* (2017) aportan información al respecto, a partir del análisis de los supuestos y tensiones en el debate por la ley de Emergencia Social. Por otra parte, mediante el Decreto 78/2017 se modificó la estructura del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y se creó una Secretaría de Economía Social de la cual depende la subsecretaría de economía popular, sin embargo sus objetivos no hacen referencia al proceso de implementación de la misma.

integración social y su uso como un recurso de la asistencia a poblaciones cuya reproducción depende de la economía popular (Hopp, 2013).

Sin embargo, esta tensión existente, se despliega en un nuevo contexto en el que el trabajo deja de ser considerado un elemento central de la política pública y las cooperativas sufren un proceso de deslegitimación impulsado desde el propio Estado Nacional, especialmente aquellas vinculadas con programas sociales y procesos de recuperación de empresas.

La estrategia de desarticulación de las cooperativas se monta sobre las debilidades del proceso de construcción de la economía social desde a política social que se venía desarrollando y de los arreglos institucionales y burocráticos que permitieron su funcionamiento y masividad, pero no lograron consolidar en igual medida, el desarrollo autónomo y el reconocimiento social y cultural de estas nuevas formas de trabajo.

En esta nueva orientación de las políticas destinada a la economía social y popular, priman las transferencias de ingresos como respuesta a las demandas sociales. En esta dirección, los objetivos de los programas se vinculan al desarrollo de la empleabilidad individual, desvinculada de espacios de organización colectiva del trabajo. Esta situación genera temor e incertidumbre respecto de la continuidad de los programas y de los proyectos colectivos desplegados por los/as titulares más comprometidos con la perspectiva de la Economía Social.

Estos cambios van construyendo un enfoque individualista de la sociedad y de las intervenciones sociales del Estado, junto con la reactualización de una concepción filantrópica de la solidaridad, ejercida por los nuevos actores, como las ONGs altruistas.

En cuanto a la Ley de Emergencia Social, la creación de una nueva transferencia denominada Salario Social, se contrapone al horizonte político de transformación de las formas de gestión del trabajo a partir de la autogestión, vinculada con los principios y valores del cooperativismo. Estas intervenciones parecen vincularse más con la atención de la emergencia y el control de conflicto social, que con el reconocimiento genuino de derechos del trabajo en la economía popular.

La descripción y el análisis realizado dan cuenta de la disputa por el sentido del trabajo, de la política social, la solidaridad y el horizonte social y político del trabajo en la economía popular. Se trata de un proceso aún abierto cuyo desarrollo y orientación –hacia el reconocimiento del trabajo y los derechos o el predominio de la asistencia social a la pobreza- dependerán en gran medida de la capacidad organizativa y la consolidación de actores sociales capaces de disputar poder y recursos para el fortalecimiento de la economía popular y el reconocimiento de sus estrategias de generación de trabajo e ingresos como formas legítimas y necesarias para la vida en común y la reproducción de amplios sectores sociales. Ese es el desafío.

5. Bibliografía

Acosta, M., Levin, A. y Verbeke, G. (2013) “El sector cooperativo en Argentina en la última década”, *Cooperativismo y Desarrollo*, 21 (102).

- Adelantado, J., J. Noguera, X. Rambla y L. Saez. (1998) “Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica”, *Revista Mexicana de Sociología*, 60 (3), 123-156.
- Albuquerque, P. (2004) “Autogestión”, en David Cattani (Org.) *La Otra Economía*. Buenos Aires. Argentina, Altamira-OSDE-UNGS, 39-46.
- Cabrera, M. C (2014) “Las memorias del "plan" en el conurbano Bonaerense. Reflexiones acerca de la implementación de la asignación universal por hijo”, *Postdata*, N 19 (1), 105 - 128.
- CESO - Centro de Estudios Scalabrini Ortiz (2016) *Informe económico mensual, enero 2016*. Recuperado de: <http://www.ceso.com.ar/informe-economico-mensual-enero-2016>
- Cortes, R. y Marshall, A. (1991) “Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890-1990”, *Estudios de Trabajo*, 1, 21-49.
- Danani, C. (1996) “La política social como campo de estudio y la noción de población-objeto”, en Susana Hintze (org.) *Políticas Sociales. Contribuciones al debate teórico-metodológico*, Buenos Aires. Argentina, EUDEBA-CEA, 21-38.
- Danani, C. (2004) "El alfiler en la silla: Sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social", en *Política Social y Economía Social. Debates fundamentales*, Buenos Aires, UNGS-Altamira-Fundación OSDE.
- Grassi, E. (2003) *Políticas y Problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*, Buenos Aires, Argentina, Espacio.
- Grassi, E. (2012) “La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición”, *e-l@tina Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 10 (39), 5 – 33.
- Hintze, S. (2007) *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires, Argentina, Espacio.
- Hintze, S. y M. Deux (2007) “La relación estado-sociedad en las políticas públicas de promoción de la Economía Social y Solidaria”, V Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad “Estado y sociedad en la búsqueda de nuevos roles”, Buenos Aires, Argentina.
- Hopp, M. (2013) “El trabajo ¿medio de integración o recurso de la asistencia? Las políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina (2003-2011)”. Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Inédito.
- Hopp, M. (2016) “Potencialidades y límites del Programa Argentina Trabaja en dos barrios populares del Conurbano bonaerense”. *Documentos y Aportes en Administración Pública*, 27, 7-35.
- Hopp, M. (2017) “El trabajo cooperativo en cuestión: desafíos en el nuevo contexto argentino”. *Revista Ciencias Sociales*, 93, 102-107.
- Hopp, M. (2017b) “De la promoción del trabajo cooperativo al Salario Social Complementario. Transformaciones en las transferencias de ingresos por trabajo en la Argentina”. *Ciudadanías. Revista de Políticas Social y Urbanas*, 2. En prensa.
- Maldovan Bonelli, J.; Ynoub, E.; Mouján, L.; Moler, E. (2017) Políticas públicas e instituciones de regulación socio-laboral para la Economía Popular. Supuestos y tensiones

en el debate por la ley de Emergencia Social, 13° Congreso Nacional de Estudios el Trabajo ASET, Buenos Aires, Argentina.

Minteguiaga, A. (2003) El proceso de implementación del tercer ciclo de la educación general básica en el conurbano bonaerense, en el contexto de la reforma educativa, El caso de tres escuelas del Partido de Morón, Tesis de Maestría en Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Perelmiter, L. (2012) “Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008)”, *Estudios Sociológicos* xxx (89), México, p. 431 – 458.

Rebón, J. (2017) “Las empresas recuperadas en tiempos de revancha clasista. Bordes. Revista de derecho, política y sociedad”, 18 de abril 2017. Recuperado de: <http://revistabordes.com.ar/las-empresas-recuperadas-en-tiempo-de-revancha-clasista/>

Rebón, J; Kasparian, D. (2015) “La valoración social de las cooperativas en el área metropolitana de buenos aires. Una aproximación a partir de la investigación por encuesta”, *Cayapa Revista venezolana de economía social*, 15 (29), 11 – 37.

Rebón, J.; Kasparian, D.; Hernández, C. (2015) “La economía moral del trabajo. La legitimidad social de las empresas recuperadas”, *Trabajo y sociedad*, 25, 174 – 194.

Ruggieri, A. (2016) “Las empresas recuperadas por los trabajadores en los comienzos del gobierno de Mauricio Macri”, *Revista Idelcoop*, 220, 11 - 31.

Soldano, D. y L. Andrenacci (2005) “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”, en L. Andrenacci (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Argentina, Prometeo, 17-79.

Vio, M. y Cabrera, M. C. (2015). “La trama social de la economía popular en el Conurbano bonaerense”, *Revista +E versión digital*, (5), pp. 60-67. Santa Fe, Argentina, Ediciones UNL.

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

Tzeiman, A. (2017) *Radiografía Política del Macrismo. La derecha argentina : entre la nación excluyente y el desafío democrático*, Buenos Aires, Caterva.

6. Fuentes

Abal Medina, Luna, Linares y otros: Proyecto de Ley de Emergencia Social y de las organizaciones de la economía popular N° 3612 de 2016. Recuperado de: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/3612.16/S/PL>

CTEP (4/9/2017) Los movimientos sociales ratifican su plan de lucha nacional. Recuperado de <http://ctepargentina.org/los-movimientos-sociales-ratifican-plan-lucha-nacional/>

CTEP <http://ctepargentina.org/nosotros/>

CTEP <http://www.cnct.org.ar/%C2%BFqui%C3%A9nes-somos>

Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 159 de 2017.

Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 78 de 2017.

Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 159 de 2017.

Ministerio de Desarrollo Social (2015) Síntesis de Resultados e impactos. Buenos Aires. Argentina. Ministerio de Desarrollo Social. Recuperado de: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/11/INFORME-DE-INDICADORES-DE-RESULTADOS.pdf>

Ministerio de Desarrollo Social (2010) Políticas Sociales del Bicentenario. Tomo I. Buenos Aires. Argentina: MDS.

Ministerio de Desarrollo Social <http://www.desarrollosocial.gob.ar/economiasocial>

Memoria del Estado de la Nación (2015). Jefatura de Gabinete. Presidencia de la Nación.

Ley 27.345.

Ley 27.260.

Resolución Ministerio de Desarrollo Social 466 de 2016.

Resolución Ministerio de Desarrollo Social 592 de 2016.

Resolución Ministerio de Desarrollo Social 2055 de 2016.

Resolución Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 201-E de 2017.

Travella, Juan Carlos (28/11/2016) <https://notasperiodismopopular.com.ar/2016/11/28/que-dejo-debate-emergencia-social/>