



Documento de Trabajo N° 75

El programa “*Argentina Trabaja*” y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país

Rubén M. Lo Vuolo

Marzo 2010

ISSN 1668-5245

El programa “Argentina Trabaja” y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país

Rubén M. Lo Vuolo*

*“Basta vivir de un modo cualquiera,
seamos o no capaces de admitirlo,
para estar sabiendo ya quienes somos”*

(Juan José Saer, *Responso*)

Desde el lanzamiento del llamado “Programa de Ingreso Social con Trabajo” (conocido como “Argentina Trabaja”) se suceden las controversias públicas en torno al mismo. En particular, el programa es fuertemente cuestionado por la discrecionalidad aplicada en la distribución de sus beneficios y su consiguiente uso como instrumento para conseguir lealtades político-partidarias. Estas prácticas dan lugar a acciones directas de movilización por parte de grupos sociales organizados y a reclamos de distintas agrupaciones políticas y sociales.

Si bien este problema es relevante, centrar toda la observación de su funcionamiento en la discrecionalidad aplicada en la distribución de beneficios puede diluir el análisis de otras cuestiones operativas. En particular, no parece cuestionarse con el mismo énfasis la estrategia que el programa corporiza en relación con los acuciantes problemas sociales del país. Dicho de otro modo, pareciera las reglas operativas y el tipo de visión que corporiza el programa no son cuestionadas como el uso político que hacen del mismo los funcionarios de turno.

Esa forma de abordar el problema no me parece la más adecuada. Por el contrario, las reglas operativas del programa corporizan un modo de regulación de la cuestión social en el país que hace tiempo viene demostrando ser inadecuado e ineficaz. ¿Qué quiero significar con “modo de regulación de la cuestión social”? La noción de “cuestión social” la utilizo en el sentido ya clásico de Robert Castel: *“una aporía fundamental sobre la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. La cuestión social es un desafío que interroga, que pone en tela de juicio la capacidad de una sociedad (lo que en*

* Economista. Investigador Principal del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp).

*términos políticos llamamos una nación) de existir en tanto conjunto ligado por relaciones de interdependencia*¹.

Se trataría de una “aporía” en tanto encierra una dificultad lógica insuperable que, en este caso, remite a las contradicciones propias del modo de organización de las sociedades modernas donde lo “social” es el espacio de mediación entre la organización del sistema político y la del sistema económico. Las relaciones propias de lo social encuentran su propia identidad allí donde se juega el desafío de mantener a la sociedad funcionando como un todo². La cuestión social no es ninguna novedad en las sociedades contemporáneas como “problematización”, sino que a lo largo del tiempo va adoptando formas diferentes de expresión.

Como hemos analizado más ampliamente en otros trabajos, la idea de modo de regulación de la cuestión social remite a un agente específico: el Estado³. Hemos calificado como “estático” al modo de regulación de la cuestión social que se viene consolidando en el país desde hace varias décadas. Esta calificación indica que su objetivo no es la erradicación de las expresiones más acuciantes (pobreza, desempleo, lazos precarios en materia laboral y relacional, etc.), sino administrar estos problemas de forma tal de no alterar el funcionamiento considerado correcto y normal de la sociedad y la economía. Es un modo de gestión que realiza el Estado de la cuestión social con el objetivo principal de subordinar la atención de los problemas sociales a la administración general del gobierno.

Ese modo estático de regulación de la cuestión social en el país se conforma en base a dos visiones paradigmáticas del problema. Por un lado, la visión “modernista-tecnocrática” entiende que las personas afectadas por el desempleo, la pobreza y la marginalidad padecen una suerte de enfermedad que hay que tratar con remedios especiales para evitar que no infecte al cuerpo social sano. Estos remedios se expresan en múltiples y diversos programas que pretenden promover las “potenciales” capacidades de esas personas como trabajadores y productores, obligándolas a emplearse en ocupaciones seleccionadas por el Estado; esta sería una especie de sala de espera transitoria hasta que el crecimiento económico y el mercado laboral esté en condiciones de emplearlas de manera normal. Esta visión se combina con otra de carácter “asistencial-represivo” que incorpora a los programas elementos de asistencia solidaria, reeducación y sanción con dos objetivos complementarios: i) evitar el peligro de disrupción social que representa la marginalidad; ii) discriminar entre los “malos” que no aceptan subordinarse a este modo de regulación y los “buenos” que sí lo hacen.

¹ Castel (1995), 18. Discutimos este tema en Lo Vuolo et al (1999), Capítulo VII.

² Para una discusión de la especificidad del ámbito de lo social en relación con el Estado, ver también Lautier (1995).

³ Ver Lo Vuolo et al (1999), especialmente Capítulo IV.

Pese a que sus defensores pretenden que el programa *Argentina Trabaja* es novedoso en relación con otros programas ya ensayados e incluso vigentes, su estructuración comparte estas dos visiones. Su particularidad es que obliga a los beneficiarios a “auto-organizarse” en cuadrillas llamadas “cooperativas de trabajo” para la realización de obras y servicios públicos establecidas por el Estado. Para los diseñadores y ejecutores del *Argentina Trabaja*, sus reglas operativas garantizarían la obtención de múltiples objetivos que incluyen la recuperación de la llamada “dignidad del trabajo”, la promoción del esfuerzo colectivo y no meramente individual en el trabajo, la cooperación y solidaridad entre los afectados. Estos méritos derivarían en la promoción de la familia y el ámbito local.

En lo que sigue voy a cuestionar la consistencia entre los objetivos buscados y las reglas operativas del programa. A mi juicio, las inconsistencias detectadas indican que se trata de otro programa asistencial de empleo que corporiza el modo estático de regulación de la cuestión social que hace tiempo se viene consolidando en el país. En términos metodológicos, aquí también se observa lo que enseña el pensamiento complejo: “*el todo está en la parte que está en el todo*”⁴. Así, el análisis del programa *Argentina Trabaja* no es relevante por su potencial impacto frente a los problemas sociales del país, como pretenden sus defensores ni tampoco en corroborar su uso para fines de clientelismo político, como pretenden sus detractores. Lo relevante es probar que el programa expresa la continuidad de un modo estático de regulación de la cuestión social que comparten tanto defensores como muchos de sus detractores.

Para ello, lo que corresponde es mostrar el modo en que las señaladas visiones paradigmáticas están presentes en el diseño del programa. Luego indicar como los valores “alternativos” que el mismo dice promover, no se corresponden con las reglas operativas de su diseño.

En la realización de esa tarea, de inicio caben las reiteradas pero insoslayables referencias a los problemas derivados del precario sistema de información pública del Estado argentino. La información disponible con respecto al diseño y funcionamiento del programa *Argentina Trabaja* es escasa, imprecisa y dificulta enormemente la evaluación técnica de su diseño. Dadas las restricciones de información y el escaso tiempo desde el lanzamiento del programa, para los propósitos señalados sólo queda observar los instrumentos normativos y los fundamentos discursivos del programa. Esto es, el modo en que se justifica la creación del programa y las reglas operativas que propone poner en acción para obtener los objetivos pretendidos⁵.

⁴ Morin (1998), 108.

⁵ Especialmente si se toma en consideración las formas de evaluación de programas de este tipo que desarrollamos en Lo Vuolo et al (1999), 185-198.

1. El programa *Argentina Trabaja* como programa asistencial de empleo forzado

En la Resolución del Ministerio de Desarrollo Social que establece el programa (3182 del 6 de agosto de 2009) se justifica su creación en la búsqueda del siguiente objetivo llamado “principal”: *“la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, generando puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores, quienes tendrán a su cargo el desarrollo de las acciones enunciadas precedentemente”*. Como objetivo “indirecto”, se señala que *“el trabajo generado redundará en el desarrollo e incremento de la calidad de vida de los sectores más vulnerables, a través del apoyo a las comunidades más desprotegidas”*.

Cómo puede observarse, estos objetivos son muy generales y difusos, pretendiendo abarcar múltiples dimensiones. No es un buen comienzo. Las evaluaciones sobre programas sociales focalizados como el *Argentina Trabaja* coinciden en recomendar que los objetivos sean precisos y que su ámbito de aplicación esté claramente delimitado porque de lo contrario se atenta contra la eficacia y la equidad del programa.

El esfuerzo del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) por aclarar un poco más estas generalidades no es muy exitoso. Con la difusión de una suerte de “*Guía informativa*” para potenciales beneficiarios del programa⁶ se indica: *“Este programa es una decisión política del Gobierno, que tiene como objetivo la creación de puestos de trabajo, la capacitación y promoción de la organización cooperativa. Además de generar ingresos para familias vulnerables, busca mejorar las condiciones sociales y la calidad de vida en los barrios más postergados”*. Esta decisión política del gobierno (¿hay otro tipo de decisiones?), se haría efectiva gracias a que el MDS establecería convenios con *“los Entes Ejecutores (municipios, provincias, federaciones y/o mutuales, a través del INAES)⁷, para el financiamiento de obras de infraestructura urbana local y comunitaria; saneamiento y mejoramiento de los espacios verdes y habitacional y polos de abastecimiento de insumos propios”*.

En lo operativo, quienes fueran elegidos para participar del programa deben trabajar en las llamadas cooperativas que el mismo reconoce, promueve y organiza. ¿Qué son esas cooperativas? Se define así a *“la unión voluntaria de un grupo de personas para trabajar en forma conjunta y así hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales. Este modo de funcionamiento fomenta la solidaridad entre los trabajadores y genera*

⁶ Ver <http://www.desarrollosocial.gov.ar/planes/AT/>

⁷ El INAES es el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social. Este organismo depende del Ministerio de Desarrollo Social y se presenta como ejerciendo las *“funciones que le competen al Estado en materia de promoción, desarrollo y control de la acción cooperativa y mutual”*.

relaciones sociales más horizontales". Específicamente, *"las cooperativas de trabajo son una forma de participación social en la cual se privilegia el trabajo colectivo por sobre el esfuerzo individual. Promover estos espacios de organización en la comunidad es un modo de empezar a generar autonomía y organización popular"*.

Para los organizadores del programa *Argentina Trabaja*, estas reglas operativas indican que el mismo: *"no es comparable a un plan de ingresos, como el Plan Jefes de Hogar. Tampoco debe considerarse como un plan de obras públicas"*. ¿La razón? Aparentemente, porque el *"objetivo común de las acciones allí ejercitadas es recuperar la dignidad del trabajo para la promoción de las familias"*.

Lamentablemente, en ningún lugar se encuentra una definición de lo que se entiende por "dignidad del trabajo" ni por "promoción de las familias", como tampoco una justificación de por qué los otros programas citados (u otros) no buscan o logran ese objetivo. Esto sería muy útil, porque a la vista de cualquier observador atento el *Argentina Trabaja* comparte muchos rasgos de programas como el Jefes y Jefas de Hogar Desocupados o el llamado Manos a la Obra⁸. Es evidente que otros programas también tienen en cuenta la situación del empleo y de la familia (como el Jefes y Jefas de Hogar Desocupados), o incluyen componentes vinculado con el apoyo a grupos "voluntarios" de personas que desarrollaran un emprendimiento productivo de baja escala (como el Manos a la Obra) o buscan orientar ciertos roles familiares de las personas (como el Programa Familias por la Inclusión Social)⁹. Incluso si se supone que el *Argentina Trabaja* es diferente a todos los otros programas, cabría preguntarse si se complementa o es contradictorio con los mismos.

Tampoco en los fundamentos del programa *Argentina Trabaja* se aclara de qué modo se pretende vincular, de manera positiva y virtuosa, el empleo que se ofrece, la organización en cooperativas y la promoción de la familia. ¿Acaso se supone que el espíritu cooperativo que se dice fomentar fortalece valores y comportamientos positivos para la familia? ¿Qué tipo de familia es el que se tiene en mente? ¿Serán evaluados los comportamientos familiares de los beneficiarios potenciales y efectivos? Estos y otros interrogantes no quedan resueltos al revisar las reglas planteadas para seleccionar beneficiarios y organizar las llamadas cooperativas de trabajo.

⁸ Ver Rodríguez Enríquez y Reyes (2006).

⁹ Ver Zaga Szenquer (2009).

1.1. Los potenciales beneficiarios

El programa *Argentina Trabaja* estaría destinado a personas “sin ingresos formales en el grupo familiar, ni prestaciones de pensiones, jubilaciones nacionales, ni otros planes sociales a excepción del programa de Seguridad Alimentaria”. De este enunciado, el programa podría considerarse como focalizado según “fuentes” y no “niveles” de ingresos. Pero esta conclusión abre otros interrogantes. Por ejemplo, el incipiente programa de Asignación por Hijo tiene la misma exigencia de no percibir otros planes sociales¹⁰. ¿Significa que los que cobren esa asignación no pueden participar del *Argentina Trabaja* o deben renunciar a ella? ¿O es al revés? ¿O acaso ocurre que la Asignación por Hijo no se considera un plan o programa social? Suponiendo que ese beneficio se considere un ingreso formal dirigido a trabajadores informales, ¿cómo se conjuga con el *Argentina Trabaja* que se dirige a personas “sin ingresos formales”? Cuando se habla de excluir a los beneficiarios de otros planes sociales ¿se considera a los de nivel nacional o a todas las jurisdicciones? ¿Se refiere a las personas que se benefician directamente del *Argentina Trabaja* o a todos los miembros del grupo familiar? En ese caso, ¿qué incluye el grupo familiar considerado?

Las imprecisiones anteriores no se esclarecen cuando el MDS explica el modo en que se realiza la selección de beneficiarios. Según se dice, la misma no es arbitraria sino que se consideran ciertos criterios “objetivos” que surgirían de ponderar tres factores: el porcentaje de NBI de cada distrito, la tasa de desocupación (ambos datos supuestamente corresponderían a los dos primeros trimestres de 2009) y la capacidad de gestión del Ente Ejecutor, de acuerdo a la evaluación de los Centros de Referencia del Ministerio de Desarrollo Social¹¹ y el INAES, según corresponda. En base a estos criterios, se construyeron unos “distribuidores” de los beneficios del programa *Argentina Trabaja*.

El siguiente enunciado se presenta como fundamento de la “estrategia metodológica” aplicada para la construcción de esos distribuidores: “Esta estrategia metodológica parte del reconocimiento de que no existe un proceso uniforme de aplicación, sino principios que se adecuan a cada realidad concreta, por lo cual se acepta la flexibilidad metodológica en la escogencia de las modalidades, técnicas e instrumentos y permite la triangulación de los mismos en un proceso dialéctico de construcción y retroalimentación en la acción”. Si lo que se pretende es esclarecer una estrategia metodológica, con enunciados crípticos como este se consigue el efecto contrario. Peor aún, lo único que se entiende es que los criterios de selección son muy flexibles.

¹⁰ Ver Lo Vuolo (2009).

¹¹ Los Centros de Referencia del MDS serían algo así como las delegaciones del mismo en las Provincias, cuya función es articular las diferentes acciones y programas.

En la práctica, pareciera que esa flexibilidad se aplicó al análisis de ciertos datos “duros” en base a los cuales se aplicaron ponderadores para asignar una determinada cantidad de “puestos de trabajo” a cada distrito seleccionado¹². En la práctica, se estableció una prioridad geográfica de forma tal que en la “etapa inicial” (que no se sabe cuanto dura ni de que depende exactamente), la cobertura abarcaría a aproximadamente a 100.000 titulares de los distritos que se consideran “*más excluidos de zonas aledañas del conurbano bonaerense*”. La cobertura se iría incrementando progresivamente según los distritos del país que se vayan incorporando al Programa (sin que se explique el camino para esa incorporación).

Hecha esta selección, los aspirantes de los distritos seleccionados deben pasar muchos “filtros” para ser elegidos como beneficiarios efectivos. Para ello, “*deben primero inscribirse y luego ser seleccionados para formar parte de cooperativas*” integradas como mínimo por 60 personas. La cantidad de cooperativas (y por lo tanto de cooperativistas beneficiarios) también es limitada con criterios oscuros, porque depende de la “*disponibilidad de obras a realizarse*”.

Hasta aquí, pareciera que el programa *Argentina Trabaja* busca focalizar por lugar de residencia y por fuente de ingresos con criterios flexibles. Así, ofrece un beneficio a cambio de empleo para algunas personas con características poco precisas que deben residir en lugares no especificados del todo. A cambio, exige que esas personas, cuyo número también es incierto, se inscriban en organizaciones que se denominan “cooperativas de trabajo”.

De este modo, no hay forma de identificar características universales que configuren algo parecido a un “derecho” de las personas a recibir los beneficios del programa, consolidándose una característica del modo estático de regulación de la cuestión social; las políticas sociales no están organizadas ni funcionan por una lógica de derechos. Por el contrario, se consolida así lo que otros autores han identificado como una “*lógica inversa de beneficios asistenciales, con un alto grado de discrecionalidad en su otorgamiento y/o remoción; por lo que este campo de la administraciones públicas ha quedado tradicionalmente reservado a la discrecionalidad política más allá de la existencia de algunos controles institucionales*”¹³.

Ni siquiera el programa permite evaluar técnicamente errores de focalización, dado que la propia estrategia metodológica que defienden sus organizadores justifica la flexibilidad de criterios para la selección de las personas beneficiarias. Esta flexibilidad, y con ella el poder de discriminación de los funcionarios de turno, se agranda con los procesos específicos contemplados para la selección y sanción de las personas beneficiarias. Esto es así porque los

¹² La metodología utilizada para la construcción de esos distribuidores merecería una discusión especial. Sin embargo, esa discusión me apartaría del objetivo central de este escrito por lo que no me extiendo aquí en el tema. Los interesados pueden consultar el documento “*Distribuidor Programa de Ingreso Social con Trabajo*” disponible en la citada página web del MDS.

¹³ Abramovich y Pautassi (2009), 330.

mismos implican relaciones personales entre quienes tienen el poder de entregar beneficios y los necesitados de los mismos.

1.2. La selección de las personas beneficiarias

Una vez establecidos los cupos de puestos de empleo asignados conforme a los distribuidores señalados previamente, la selección de personas que los han de ocupar. Se hace en dos etapas: una “pre-selección” y una “selección” definitiva. La pre-selección se haría efectiva:

- “• *Por visitas a los barrios y villas más críticos de los distritos.*
- *Por detección de alta vulnerabilidad social del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, del Programa Jóvenes “Padre Mugica”, y del Programa Familias del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Se dará prioridad a los jóvenes desocupados.*
- *Por relevamientos barriales realizados por profesionales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.*
- *Por detección del gobierno municipal a través de sus bases de datos.*
- *Por derivación de otros programas cooperativos destinados a población de alta vulnerabilidad.”*

Finalizada la pre-selección, se pasaría a la selección definitiva mediante estos mecanismos:

- *Charlas para aproximadamente 300 personas (en función de la capacidad disponible) en lugares acordados con cada Ente Ejecutor, donde se informa sobre el Programa, cooperativismo, oficios y el Registro de Efectores.*
- *Los interesados son entrevistados individualmente por un equipo idóneo del Ministerio de Desarrollo Social, y además firman una declaración jurada.*
- *Se hacen las bases de datos y estas son cruzadas por el SINTyS y la AFIP para garantizar que cumplan con el perfil. Ante las dudas que pudieran surgir con los aspirantes observados por el SINTyS, se realizan posteriormente visitas domiciliarias pertinentes a fin de definir cada situación. El SIEMPRO, mientras se desarrolla el Programa, debe realizar un informe social de cada cooperativista. Es importante destacar que cada cooperativista es inscripto como efector social.”*

Como puede observarse, son muchos los filtros establecidos por relaciones personales entre quienes tienen el poder de otorgar el beneficio y quienes lo reclaman. Las formas de evaluación previstas para el programa alimentan aún más estas posibilidades. Según se explica, para evaluar el programa: *“se hacen las entrevistas de todos los incorporados al Programa para considerar el perfil de los destinatarios. Desde el SIEMPRO se hace el monitoreo y evaluación del Programa. Para mayor transparencia, las Universidades Nacionales realizarán el monitoreo del Programa”*. No se entiende muy bien que es lo que va a evaluarse con esas entrevistas ni que relación tiene con las entrevistas realizadas para incorporarlos al mismo. ¿Qué garantiza que las mismas no sean un mecanismo para la permanente actualización de registros utilizados para activar mecanismos de control y sanción a quienes no respondan a las indicaciones de los funcionarios de turno?

Más aún cuando a los criterios de selección se le suman otros de sanción. Así, está *“previsto un mecanismo de control de asistencia y, según el caso, de bajas, porque el que no trabaja no cobra y su lugar será ocupado por otro aspirante”*. La percepción del beneficio actúa como instrumento de sanción porque los cooperativistas percibirían mensualmente un *“adelanto en concepto de anticipo de excedente”*; supuestamente, así se garantizaría que *“hay que trabajar para que ese dinero le sea depositado”*. La consagración del poder de quienes tienen capacidad para otorgar un puesto de empleo sobre los necesitados de ingresos es así evidente. Lo alarmante es que en este caso no se hace en el espacio económico controlado por el capitalista, sino en el espacio político bajo control de los ocupantes circunstanciales del Estado.

El recurso de convocar a algunas universidades nacionales a participar del monitoreo y evaluación de estos mecanismos de selección y sanción, no resuelve mucho. Primero, porque no se aclara como serán seleccionadas ni con qué criterio van a monitorear este programa imposible de evaluar. Segundo, la frustrante experiencia de las universidades nacionales que aceptaron participar en el asesoramiento y evaluación de los indicadores del INDEC adulterados en los últimos años por la intervención política del organismo, no alimenta esperanzas de acceso apropiado a la información. Tercero, porque no es claro el grado de independencia de las universidades nacionales con respecto al poder político ni su experiencia y capacidad para evaluar este tipo de programas.

Lo expuesto hasta aquí indica que es muy difícil no catalogar al programa *Argentina Trabaja* como un programa asistencial más de empleo “forzado”, que además potencia su carácter discriminador por el bajo número de beneficiarios en relación con los problemas que busca atender. No sólo que reconoce características similares con otros programas, sino que ni siquiera parece que se hayan tenido en cuenta algunas enseñanzas ya demostradas. Por ejemplo, la práctica del programa de Jefes y Jefas de Hogar demostró que la exigencia

indiferenciada de horarios para realizar tareas estandarizadas discrimina contra las mujeres trabajadoras que tienen la mayor carga de las tareas de cuidado en el hogar.

El programa *Argentina Trabaja* disimula infructuosamente su parecido con otros programas asistenciales de empleo forzado. Esto no cambia mucho cuando se observa su potencial para fomentar el cooperativismo como forma de auto-organización laboral. Pese al uso del término “anticipo de excedente” para designar la remuneración que perciben los beneficiarios, lo cierto es que la figura de estas supuestas cooperativas de trabajo oculta la presencia de una relación asalariada entre los beneficiarios y el Estado que es el que fija las reglas del contrato laboral.

1.3. Organización del trabajo y obra pública

Así, los beneficiarios del programa trabajarían 40 horas semanales integrando “*cuadrillas*” articuladas con “*capataces*”; si las autoridades lo consideran adecuado, se incorporará un “*orientador social, un profesional arquitecto, ingeniero o maestro mayor de obras*”. Allí donde se haya aprobado la integración del orientador a la cooperativa de trabajo, el mismo actuaría en “*apoyo diario de los cooperativistas y sus familias cuando sea necesario, como tarea extra*”. ¿Por qué? Porque el orientador tiene que “*cumplir con las mismas obligaciones de trabajo que cualquier integrante de las cooperativas, porque es un desocupado más*”. El área de Cultura y Educación Popular del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación también interviene a fin de “*implementar estrategias que permitan fortalecer el sentido de familia, organización cooperativa para el trabajo e integración barrial*”.

Los trabajos a realizar se seleccionan en base a ciertos “*módulos básicos*” establecidos por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación¹⁴. Los entes ejecutores del Programa son tanto los municipios como las provincias, además del INAES, actuando a través de Federaciones de Cooperativas y Mutuales evaluadas por el Instituto. La guía de procedimientos del MDS aclara que “*Bajo ningún concepto, las cooperativas suplirán con sus trabajos el que realizan de manera permanente los trabajadores municipales y/o las empresas con las cuales los municipios tercericen servicios*”. También se prevé capacitación para las personas involucradas a través del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y la UOCRA u “*organismos equivalentes*”. A esto se agregaría una suerte de “*capacitación integral*”, que desarrollarían los Ministerios de Educación, Desarrollo Social, Salud, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

¹⁴ Se prevé también hacer polos de abastecimiento de insumos propios para este y otros programas sociales de acuerdo a la escala de la demanda.

El criterio general para la distribución de recursos en las llamadas cooperativas sería que, en cada módulo de trabajo, *“aproximadamente el 70% de su costo sea destinado al ingreso de los cooperativistas, y el 30% restante a gastos administrativos, materiales para la ejecución de las obras, herramientas e insumos”*. Las observaciones por inasistencias deben ser comunicadas por el Ente Ejecutor a la Unidad Ejecutora del programa y el Ente Ejecutor remitirá mensualmente un informe de avance de obra al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Con la información anterior, puede cuestionarse de inicio el carácter de cooperativa de los grupos de trabajo que aglutina el programa para su funcionamiento. No son formas voluntarias de organización de los trabajadores, ni los mismos tienen poder de decisión sobre la gestión y el uso de recursos. Todo viene impuesto por el Estado. El uso deslizado del término “cuadrilla” parece más apropiado que el de cooperativa, en tanto designa a un grupo de personas reunidas para el desempeño de algunos oficios o para la obtención de ciertos fines. Pero una cuadrilla organizada bajo el mando de un capataz no es una cooperativa de trabajo.

Esto se reafirma de la observación del tipo de trabajos que se han de realizar. Según se afirma, los trabajos se aplicarían a la ejecución de obras de *“mediana y baja complejidad teniendo en cuenta la capacidad de recursos humanos y presupuestarios para afrontarlas”*. A título ilustrativo, se señalan las siguientes áreas y obras:

- Saneamiento: Redes de cloacas y agua.
- Infraestructura urbana: Veredas, pavimento, cordón, cuneta, obras de acceso para personas con discapacidad, iluminación y desagües pluviales.
- Mejoramiento de espacios verdes: Plazas y parques, limpieza de las márgenes de ríos y arroyos, tratamiento de residuos sólidos y urbanos.
- Infraestructura comunitaria: Mantenimiento y construcción de obras locales, escuelas, centros administrativos, comedores escolares, centros de salud sociales, clubes e iglesias.
- Viviendas: Mejoramiento habitacional.

Son trabajos típicos de un área de obras y servicios públicos. En ese sentido no se entiende por qué no han de sustituir trabajo existente o que se contrataría de otro modo. ¿Es que son tareas que no se están realizando pese a ser necesarias y estar presupuestadas? Si se trata de obras “nuevas” o “pendientes” en cada jurisdicción, ¿el empleo del programa *Argentina Trabaja* no reemplazaría contrataciones futuras?

Aquí tampoco parece que se aprende de la enseñanza de tantos años de programas sociales de este tipo en el país. La experiencia indica que es muy difícil diferenciar tareas entre este tipo de programas y las que se realizan con contratos públicos habituales. Estos programas suelen ser un instrumento para que el Estado contrate empleo público de forma más precaria¹⁵. En Argentina hay casos donde los beneficiarios de programas asistenciales de empleo terminaron incorporándose a la planta de personal de la jurisdicción estatal respectiva.

En cuanto a la solidez del tipo de relación laboral que de aquí se derivaría y que lo diferencia de otros programas de empleo transitorio. ¿Qué pasa cuando finaliza la obra, habida cuenta de la imprecisión señalada en cuanto a la disponibilidad de las mismas? Si se trata de un programa que busca “encubar” cooperativas de trabajo como empresas que luego van a desarrollarse autónomamente, ¿están dados los mecanismos para garantizar esa transición? ¿Qué otra cosa harían autónomamente que no sea obra pública? Todas estas son preguntas propias de cualquier programa asistencial de empleo.

Más aún, cuando el programa *Argentina Trabaja* pretende con estos conocidos mecanismos organizar y promocionar casi todos los ámbitos de vida de las personas. La participación de múltiples organismos en la implementación del programa es un reflejo de los múltiples aspectos que el mismo pretende abarcar. Esa multiplicidad también involucra a los trabajadores que deberán realizar las obras encomendadas, capacitarse, fortalecer la familia, integrarse al barrio, etc. Todos estos elementos no sólo le quitan eficacia al programa para alcanzar los objetivos explicitados al momento de su creación y lo ubica como uno más en una larga lista que corporiza el modo estático de regulación de la cuestión social en el país.

2. Los valores que promueve el programa *Argentina Trabaja* y la consolidación del modo “estático” de regulación de la cuestión social en el país

2.1. El programa *Argentina Trabaja* y la promoción del cooperativismo

Las llamadas “cooperativas” del programa *Argentina Trabaja* no pueden considerarse como tales sino como agrupaciones de trabajadores en cuadrillas organizadas para labores típicas de obras y servicios públicos. Las cooperativas son organizaciones conformadas de forma voluntaria donde sus afiliados tienen el control de la gestión y deciden cómo distribuir el

¹⁵ Véase nuestra discusión sobre la propuesta del Estado como empleador de última instancia en Cibils y Lo Vuolo (2004).

excedente. Por el contrario, en el programa *Argentina Trabaja* los beneficiarios están obligados a incorporarse a estructuras preestablecidas, sobre cuya gestión y funcionamiento no tienen ningún poder de decisión. Lo único voluntario es la afiliación al programa, pero en todo caso no sería voluntaria la organización cooperativa sino la “inscripción” de personas en el programa bajo la presión impuesta por la urgencia de satisfacer necesidades esenciales en un contexto donde el mercado laboral formal no los incluye.

La imposición por parte del Estado de una determinada forma de asociación para recibir un beneficio asistencial es contraria al propio espíritu cooperativo. Los estímulos “asociacionistas” del cooperativismo apuntan a una conciliación entre los ideales de democracia y de asociación obrera con autonomía de gestión empresarial. Entre otros principios característicos, se destacan:

- i) La organización democrática de la empresa, basada en la igualdad de los socios según la práctica de una persona, un voto.
- ii) La soberanía del trabajo como acreedor esencial de la riqueza producida.
- iii) El carácter instrumental del capital que sería acreedor a una remuneración limitada y no proporcional a los resultados obtenidos.
- iv) La participación en la gestión de los socios trabajadores, la reinversión mayoritaria de sus resultados en la empresa para la generación de nuevos puestos de trabajo y promover el desarrollo de la misma.

Con estos y otros principios, el componente cooperativo del movimiento obrero promueve la emancipación del asalariado del poder dominante y discriminador del patrón que establece las reglas de la relación laboral. Para ello, busca sobrepasar la relación salarial mediante la asociación del trabajo a la producción o evitar directamente la salarización mediante el uso común de una organización dedicada al aprovisionamiento, producción y distribución de riqueza.

El programa *Argentina Trabaja* no responde a estos ideales y prácticas. Es el Estado el que selecciona los participantes, impone una forma de organización, ejerce poder de sanción, gestiona los recursos, etc. Todos estos, elementos son contrarios al espíritu del cooperativismo y erosionan el potencial que el mismo tiene para potenciar las capacidades de la fuerza laboral.

Cooperación significa fomento de la autonomía de las personas organizadas colectivamente para así potenciar sus capacidades creativas gracias a su libertad para auto-organizarse y auto-gestionarse. No hay cooperación cuando en un programa de empleo forzoso sometido al arbitrio y sanción de los circunstanciales ocupantes del Estado.

2.2. El programa *Argentina Trabaja* y la promoción de la economía social

Pese a que uno de los entes que dirige el programa, el INAES, tiene como fin fomentar la economía social, no parece que ese sea el objetivo pese a la revalorización discursiva del espacio local y doméstico. Desde la óptica de la economía social, no es a través del empleo mercantil como se revalorizan estos espacios sociales, sino mediante la conformación de circuitos económicos allí donde no actúa el mercado. Desde la perspectiva de la economía social, un sistema económico que sea capaz de recomponer el papel del empleo y del trabajo en la sociedad debería articular y complementar distintos espacios de una economía plural.

Para ello, la economía social se organiza conforme al principio de “reciprocidad”, esto es mediante relaciones pactadas libremente con la intención de establecer un lazo social entre las partes involucradas. Se diferencia con el espacio del mercado porque los intercambios se establecen de forma libre sobre la base del reconocimiento de la necesidad del otro y no por imposición de una autoridad central.

Así, la economía social no se promueve realizando trabajos típicos de las obras y servicios públicos. Estas actividades pueden ser parte de la economía social probado que no responden a un mero programa de la administración pública. Pero las actividades que son propias de la economía social, por ejemplo, son las vinculadas a los llamados servicios “relacionales” o “personales”, que se vinculan con la transformación de las estructuras familiares, el envejecimiento de la población y su cuidado, la incorporación masiva de la mujer al trabajo, la atención de los niños, la marginación de amplios sectores de la población urbana, el deterioro del medio ambiente, la degradación de los servicios de educación y salud, ofrecen enormes posibilidades para la creación de nuevos tipos de empleo. La economía social también revaloriza el llamado “tiempo libre” de las personas, en tanto las actividades involucradas son del tipo: apoyo escolar, actividades de ocio, ayuda a personas disminuidas, turismo local, recolección y reciclaje de residuos, protección y mantenimiento de zonas naturales, transportes colectivos, actividades culturales, etc.

Con estos y otros trabajos promovidos en el espacio de la economía social hay más posibilidades de que el empleo creado sea estable y no se sustituya mano de obra, problemas reiterados en programas como el *Argentina Trabaja*. ¿Por qué? Porque los trabajos de la economía social, además de ser intensivos en mano de obra, no son fácilmente sustituibles dado que sus principales características son: i) intensidad de trato personal; ii) generosidad en el uso y extensión del tiempo de empleo; iii) se desarrollan y adaptan a nivel local; iv) baja exposición a la competencia internacional. A diferencia de los servicios estandarizados que están vinculados a la producción, en estos servicios no se hace “economía” sino “derroche” de tiempo personal, por lo

que su desarrollo se complementa perfectamente con el desarrollo de redes asociativas y proyectos colectivos. Además, claramente son servicios que, en general, no están incluidos en las urgencias presupuestarias como las obras y servicios públicos tradicionales.

Los trabajos típicos del espacio de la economía social se promueven y deben complementarse con políticas de distribución de ingresos afines con la idea de “ingreso de participación” o “ingreso ciudadano”¹⁶. Estas propuestas son más funcionales al reconocimiento del trabajo de las personas en ámbitos no mercantiles, facilitan la organización autónoma de las mismas para revalorizar actividades no reconocidas adecuadamente por el mercado y habilitan empleos en tiempos y condiciones adecuados a las necesidades diferentes de las personas. Así fortalecen los lazos comunitarios en el espacio local.

Programas como el *Argentina Trabaja* tienen poco potencial para promover la economía social, ofrecer empleos estables y consolidar la comunidad local. Menos aún cuando utilizan formas abiertas de selección arbitraria y sanción de potenciales beneficiarios.

2.3. El programa *Argentina Trabaja* y la promoción de la solidaridad

Tampoco parece defendible la idea de que el programa *Argentina Trabaja* promueve la “solidaridad”. La noción de solidaridad remite a cierto desprendimiento o renuncia por parte de algunos de los involucrados en la relación; por definición, el que se solidariza con otros está en una mejor posición relativa porque de lo contrario no tendría posibilidades concretas de solidarizarse.

Cuando los actos solidarios pertenecen al ámbito de lo privado, como por ejemplo en la acción caritativa, se potencia una ética personal entre el donante y el receptor. Esto es así aún cuando la caridad se ejerce, a diferencia de la filantropía privada, mediante organizaciones especializadas que intermedian entre el donante y el receptor.

En contraste, la promoción desde el Estado de la solidaridad implica su institucionalización con reglas operativas que diluyen las relaciones personales entre donante y receptor. Esto es así porque la solidaridad institucionalizada en el ámbito público construye lazos que buscan asegurar la consagración de derechos y obligaciones recíprocos entre las personas. La solidaridad pública se expresa en arreglos operativos que involucran a toda la ciudadanía y así es una solidaridad entendida como “organización de la reciprocidad”, cuyo motor es el

¹⁶ Ver la discusión de Lo Vuolo (2001), capítulo V.

reconocimiento los otros son parte de un sistema de cooperación social basado en la división del trabajo¹⁷.

La apelación del programa *Argentina Trabaja* a mecanismos de “auto-organización” de los propios subordinados no fomenta la solidaridad pública. Esto es así por dos razones. Por un lado, porque su carácter asistencial y el modo en que discrimina beneficiarios lo aproximan más a una relación propia de la caridad privada. Por otro lado, porque no construye instituciones públicas donde la solidaridad integre a toda la ciudadanía (propia de un acuerdo fiscal), sino que pretende que sean los propios beneficiarios los que se solidaricen entre sí para encontrar solución por sus propios medios a los problemas que enfrentan.

El programa *Argentina Trabaja* aglutina “intereses comunes” de ciertos grupos y esto claramente tiene potencial creador y puede ayudar a cubrir momentáneamente ciertas necesidades de los involucrados en el mismo; pero no fomenta la construcción de instituciones públicas basadas en la solidaridad recíproca entre la ciudadanía. Así lo que se hace es apartar a personas y someterlas a juicio discriminador incluso con respecto a otras que con sus mismas necesidades están excluidas del programa (por los funcionarios, no por los beneficiarios).

Este no es el camino para mejorar y mucho menos sobrepasar los mecanismos de solidaridad institucionalizada propios del Estado de Bienestar tradicional¹⁸. La selectividad arbitraria no construye solidaridad pública. No hay solidaridad capaz de integrar la sociedad si no se construyen lazos reconocidos por el conjunto. Esto se logra potenciando la autonomía individual y no discriminando arbitrariamente entre merecedores o no de asistencia conforme al criterio del funcionario que da y pide a cambio, premiando con empleo e ingresos, obligando a organizarse bajo la orden de un capataz, disimulando empleo público, etc.

Tampoco el tipo de organización que promueve el programa *Argentina Trabaja* tiene mucho potencial para provocar cambios sociales de envergadura. La identidad colectiva y no la identidad de ciertos grupos es lo que moviliza el cambio social en democracia.

4. Comentarios finales

Los programas asistenciales de empleo emparentados con el *Argentina Trabaja* vienen sucediéndose desde comienzos de la década del noventa en el país y son una característica distintiva de los programas de reforma estructural impulsados por los organismos

¹⁷ Estos fundamentos de la solidaridad son la base del “pacto social republicano” de fines del siglo XIX y abrevan en los trabajos de Emile Durkheim cuando el desarrollo de la industrialización amenazaba las solidaridades más antiguas, como la tradición y la familia. Así surge la necesidad de “hacer sociedad” sobre la base de la institucionalización de tres pactos: el de solidaridad, el de trabajo y el de ciudadanía.

¹⁸ Al respecto, ver Van Parijs (1995).

internacionales¹⁹. Su principal función es legitimar ciertos modos de observación de los problemas sociales entre los que se destacan: 1) que la situación de desempleo es transitoria y que se requieren programas de “emergencia” para la transición hacia empleos de mercado en condiciones “plenas”; 2) que son los propios afectados los que tienen la responsabilidad de resolver su situación de desempleo; 3) que el modo de resolver el problema es aceptar los requisitos impuestos por el Estado para no quedar discriminados como “inadaptados” o “inempleables”²⁰.

La transformación de la política social en una política asistencial de empleo es un modo de diluir la propia naturaleza de los derechos sociales. La relación de empleo es una relación económica basada en derechos de propiedad, mientras que las políticas sociales establecen relaciones sociales fundadas en los derechos sociales. La confusión de estos ámbitos del complejo sistema social se expresa en la confusión entre el “derecho” a un empleo con la “obligación” de emplearse para recibir un beneficio de los programas sociales.

A esto se suma la precariedad, transitoriedad e insuficiencia del empleo que exigen los programas sociales como contraprestación. Lejos de consagrar un derecho social, la contraprestación laboral de los programas sociales sirve para consolidar y legitimar las relaciones de dominación/subordinación propias del mercado laboral. De este modo, la política social no logra expandir el acceso a los derechos sociales ni tampoco resolver la cuestión de la precariedad e insuficiencia de empleo, transformándose en un mecanismo más de control social a lo que adiciona su potencialidad para activar mecanismos de clientelismo político.

Pero ese clientelismo no es sólo resultado del mal comportamiento de ciertos funcionarios, sino de las reglas de funcionamiento de los programas insertos en un modo estático de regulación de la cuestión social. Un modo de regulación que suele ser aceptado incluso por quienes critican el clientelismo, en tanto aceptan la visión paradigmática que sostiene al tipo de políticas donde se corporativiza.

El programa *Argentina Trabaja* no implica una novedad en la política asistencial del país y debe verse como continuidad de otros programas. Es un emergente más del modo estático de regulación de la cuestión social en el país que se consolida gracias a la persistencia de procesos de disgregación y fragmentación social. La combinación de una visión modernista-tecnocrática con otra asistencial-represiva busca licuar, atomizar y dispersar a los grupos subordinados, sometiéndolos al control del poder estatal. Las reglas operativas del programa *Argentina Trabaja* no habilitan a pensar que el mismo se aparta de esta tendencia.

¹⁹ Ver Baker (2000).

²⁰ Ver Lo Vuolo (2001), Primera Parte.

Los múltiples y difusos objetivos generales del programa, combinados con reglas operativas muy flexibles según el criterio de los funcionarios, no permiten identificar derechos exigibles por parte de las personas potencialmente beneficiarias. A cambio, habilitan relaciones personales entre quienes tienen poder para seleccionar y los demandantes de beneficios. La escasa cantidad de beneficios, las limitaciones presupuestarias y las propias tareas encomendadas a los beneficiarios vuelven a este programa uno más de empleo forzado aplicado a la realización de obras y servicios públicos tradicionales que puede incluso sustituir empleo público presente o futuro.

Tampoco puede esperarse que con programas de este tipo se fomente el cooperativismo, la asociatividad y la solidaridad públicas. Sus reglas operativas consolidan la subordinación de las personas al control y sanción estatal, excluyendo de modo arbitrario a personas con similares características que aquellas favorecidas en la selección. No hay promoción de actividades propias del espacio de la economía social, perdiéndose así potencialidad para generar puestos de empleos permanentes, reconocidos socialmente y capaces de construir una ética del trabajo adaptada a los tiempos de cambio estructural del empleo mercantil, que además es escaso y precario.

En la práctica, programas como el *Argentina Trabaja* cambian la dominación que ejerce el poder del capital sobre el trabajo en el mercado, por una dominación ejercida por el poder político. Es más, construyen redes de poder entre los propios subordinados, en tanto algunos se vuelven gerentes del programa con capacidad para elegir entre personas con similares necesidades. De este modo, no se avanza ni en la cooperación ni en la democratización en las relaciones económicas y sociales, alimentándose una democracia que funciona como un método de selección de personas para recibir beneficios del poder político de turno.

La política pública corporiza así una democracia caracterizada por mecanismos de distribución de recompensas hacia ciertos intereses particulares, degradando las condiciones necesarias para fomentar la participación y autodeterminación de las personas. El espacio de lo político se vuelve así una bolsa de empleo que no deja de ser insuficiente y contradictoria con las transformaciones permanentes de las fuerzas productivas.

Discutiendo en torno al mayor o menor clientelismo del programa *Argentina Trabaja* se pospone el debate acerca del modo estático de regulación de la cuestión social en el país. Un modo de regulación que se reproduce alimentado por las urgencias de corto plazo de una masa de necesitados insertos en una lógica de dominación de la que no pueden salir por sus propios medios. Una dinámica que se auto-reproduce en permanente adaptación con el sistema de representación política que depende tanto de estos programas como los propios necesitados de sus beneficios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramovich, V. y Pautassi, L., eds. (2009): *La revisión judicial de las políticas sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Baker, J. (2000): "Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty – A Handbook for Practitioners", *The World Bank*.
- Castel, R. (1995): *Les Métamorphoses de la Question Sociale. Une Chronique du Salarial*. Paris: Fayard.
- Cibils, A. y Lo Vuolo, R. M. (2004): "El Estado como empleador de última instancia", *Documentos de Trabajo Ciepp 40, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas*, Julio.
- Lautier, B. (1995): "L'État et le Social". En *L'État, la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne*, ed. B. Théret, pp. 483-507. Paris: Éditions La Découverte.
- Lo Vuolo, R. (2009): "Asignación por Hijo ", *Análisis de Coyuntura 21, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas*
- Lo Vuolo, R. M. (2001): *Alternativas. La economía como cuestión social*. Buenos Aires, Argentina: Altamira.
- Lo Vuolo, R. M., Barbeito, A. C., Pautassi, L. y Rodríguez, C. (1999): *La pobreza.. de la política contra la pobreza*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila / Ciepp.
- Morin, E. (1998): *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Rodríguez Enríquez, C. y Reyes, F. (2006): "La política social en la Argentina post-convertibilidad: políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo", *Documentos de Trabajo Ciepp 55, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas*, Diciembre.
- Van Parijs, P. (1995): "Más allá de la solidaridad. Los fundamentos éticos del Estado de Bienestar y de su superación". En *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, ed. R. M. Lo Vuolo, pp. 55-82. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila / Ciepp.
- Zaga Szenquer, D. (2009): "Programa Familias por la Inclusión Social. Un análisis comparado", *Documentos de Trabajo Ciepp 71, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas*, Noviembre.