

Jornadas Nacionales sobre Estudios Regionales y Mercado de Trabajo

Mesa de Trabajo N°7: Procesos de inclusión y exclusión en los mercados de trabajo, y de construcción de ciudadanía

Promoción estatal de la inclusión social a través de programas sociales. Los casos del “Banco Popular de la Buena Fé” y “Argentina Trabaja”.

Matías José Iucci

matiasiu@yahoo.com.ar

(UNLP/IDHICS – CIMeCS)

Esta ponencia indaga sobre las propuestas de inclusión social en dos programas que impulsa el Ministerio de Desarrollo Social de Nación: el “Banco Popular de la Buena Fé” y el “Argentina Trabaja”.

Se argumenta que ambos programas se asemejan en que buscan incluir a sus beneficiarios con el mercado de trabajo, aunque difieren en sus estrategias: mientras que el “Banco Popular” impulsa el microemprendimiento, el programa “Argentina Trabaja” propone involucrar a los individuos en empresas cooperativas.

El trabajo se desarrolló con métodos cualitativos, basado en el análisis de fuentes primarias (fuentes y documentos programáticos), en la observación participante en diversas situaciones sociales que apuntaron a su implementación.

La política social no sólo aparece como reglamentación de planes y programas, lineamientos, decretos, resoluciones y presupuestos ministeriales, sino también que cobra vida a partir de la resignificación que los agentes estatales y promotores sociales encargados de implementarlos realizan en discursos pronunciados en diversos eventos sociales, muchas veces, ante la presencia de los destinatarios de tales políticas.

La puesta en práctica de tales ideas llevó a desarrollar trabajo de campo en el municipio de “El Saladero”, trabajo que aún continúa, y que fue utilizado como fundamento de esta ponencia.

La exposición del trabajo se divide en tres partes. La primera, trata sobre algunas orientaciones que ha tomado la política social durante el gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. La parte dos trata sobre el Banco Popular, y la tercera sobre Argentina Trabaja. El trabajo cierra con algunas reflexiones finales y con algunos interrogantes que genera esta modalidad de

intervención social por parte del Estado.

1- “La Mejor política social es el trabajo”. Planes y programas sociales en el Ministerio de Desarrollo Social de Nación durante el gobierno Kirchnerista.

Se ha escrito bastante sobre las orientaciones de los planes y programas sociales en Argentina durante la década del 90. Privatización, descentralización y focalización fueron las expresiones utilizadas para dar cuenta de los cambios y características de las modalidades de intervención social del Estado durante tal período.

La privatización (intensa por ejemplo en áreas tales como el régimen previsional y la protección de los derechos laborales) se caracterizó tanto por la transferencia de servicios al sector del mercado, desligue o reducción de financiamiento en determinadas áreas o la incorporación del sector lucrativo en áreas donde el monopolio era del estado.

La descentralización (fuerte en áreas de educación y salud) buscó transferir injerencia a la administración Provincial y/o municipal del servicio social, impulsando a los municipios adquirir nuevas funciones.

La focalización se hizo al extremo sobre la población vulnerable (ancianos, niños, discapacitados, desempleados, etc.) buscando centrar una estrategia de recortar problemáticas y poblaciones puntuales que recayeron con fuerte énfasis en las actividades estatales destinados a la asistencia social. (Golbert, 1996)

A partir de estas características que han sido nombrados, se concluyó que la gestión por programas, muchas veces diseñados y financiados por agencias internacionales tales como Banco Mundial, CEPAL, BID se hizo extensible y cuasi masiva a lo largo de la década. (Ver Chiara y Divirgilio, 2005, Reppeto, 2001).

Tras las elecciones de 2003, durante el gobierno de Néstor Kirchner, se comenzó a argumentar otras modalidades de intervención estatal sobre la pobreza, sin dejar por ello de actuar bajo los preceptos enunciados.

La actividad discursiva por parte de la Ministra de Desarrollo Social de Nación, por un lado se mostró reacia a las “políticas neoliberales” de los `90, y a favor de otra modalidad de gestión, uno que apuntara en varias direcciones, donde al menos se incluyera a la inserción de los

beneficiarios de programas dentro del mercado laboral. Como mencionaba Arroyo (2005), uno de los objetivos de esta concepción era alentar la constitución de grupos integrados dentro de economía social en el ámbito local, con el objetivo de *“mejorar los ingresos de las familias a partir de la inserción en el mercado productivo de los sectores que hoy están afuera”*.

Al menos este discurso surgía de los documentos institucionales escritos y de eventos sociales donde se ponía en escena a los agentes ministeriales de la política social.

Así, en la ciudad de El Saladero, en un acto que reunió a agentes Ministeriales nacionales, provinciales y autoridades municipales con beneficiarios de planes y programas sociales vinculados a las actividades productivas, los discursos del Ministro de Desarrollo Humano de la Provincia y de la Ministra de Desarrollo Social de Nación afirmaron lo siguiente:

“Solamente decir que apostamos a la economía social, decir que el trabajo es el ordenador social, que para que haya menos pobreza tiene que haber más ocupación, inclusión de os jóvenes; y que por esto estamos con la ley de microcrédito. Y que nosotros creemos que este camino que se abre, de la economía social es inclusión, ocupación, trabajo, capitalización para los sectores más pobres. Felicitaciones a todos y decirle a Alicia que estamos aca para acompañarlas, y seguir apostando a la economía social. Gracias.” (Daniel Arroyo, 2009)

Luego de su turno, habló la Ministra Alicia Kirchner, que mencionó:

“Recién decía Daniel, la economía social, decían algunos, no mueve las agujas de reloj. Yo quiero decir que las sacude bastante. Y realmente ustedes y las organizaciones de microcréditos, ustedes van a seguir construyendo organización social. Porque el microcrédito mas allá que dar un discurso es un valor social.

(...) Vamos a seguir apoyando a los microemprendedores. Siempre lo digo, Porque la mejor política social es el trabajo! El trabajo es el mejor valor social! A no bajar los brazos y a seguir trabajando por esto!!! Un beso grande para todos.” (Alicia Kirchner)

Asi también, entre los considerandos que dieron lugar a la resolución que originó el “Programa Argentina Trabaja” se encontraba la siguiente argumentación: *“En función de la profundización de las políticas instrumentadas desde el Ministerio de Desarrollo Social surge como imperiosa*

la necesidad de gestionar nuevas herramientas e instrumentos específicos que coadyuden a consolidar un mecanismo central de redistribución del ingreso, propiciando de esta forma el empleo como instrumento de integración social, resultando primordial el accionar de cooperativas y mutuales, como vías de ingreso al empleo, teniendo en cuenta que no hay política social transformadora de la realidad que no se sustente en el trabajo digno” (Res. N° 3182, 6 de Agosto 2009)

El microcrédito y la organización cooperativa y/o mutual se convirtieron en instrumentos que los formadores de políticas en el nivel ministerial utilizaron para construir políticas sociales, al menos, desde el 2003 en adelante, con las cuales, intentaban integrar individuos al mercado de trabajo. Aún más, estas formas se plasmaron en dos programas puntuales: “Banco Popular de la Buena Fé” y “Argentina Trabaja”.

¿Qué se proponen con estos planes y programas? ¿Cómo se piensa involucrar a estos individuos al trabajo? Son preguntas que intentaremos contestar en los apartados siguientes.

2- El Banco Popular de la Buena Fé.

En 2003 el Ministerio de Desarrollo Social de Nación lanzó el programa “Banco Popular de la Buena Fé” como un componente dentro del “Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra””. Aseguraban en un libro institucional, el programa se inspiró en una experiencia que estaba desarrollando en aquel momento una ONG de la ciudad de La Plata.

En 2006 se aprobó una en el Congreso Nacional una “Ley del Microcrédito” que regulaba y promovía la actividad, con lo cual se argumentaba en la fuente citada, el programa iba a adquirir mayor estabilidad institucional.

A lo largo de estos años, el Banco Popular se expandió desde la Provincia de Buenos Aires a otras provincias, pasó de tener 30 organizaciones que otorgaban créditos en 2003 a 443 en el 2007; con lo cual, la cantidad de emprendimientos aumentó considerablemente.

En torno a su nombre, es frecuente encontrar en los manuales y documentos institucionales las comparaciones entre este “banco popular” y un banco que se desenvuelve en el sistema financiero en una economía capitalista. A semejanza de este, el banco popular presta dinero y exige su devolución. Pero, en contraposición, mientras que en aquel hay un interés y una

actividad lucrativa por parte de una empresa financiera, en el banco popular no se espera la obtención de intereses por parte de la entidad prestamista ya que no hay un fin lucrativo. Se afirma también que la garantía de devolución del préstamo la llaman de tipo “solidaria”. Como definición mínima de este lazo social se afirma que *“cada uno evalúa y aprueba el proyecto de los otros miembros y garantiza el pago de su cuota”*. Para esto, es necesario crear “confianza” entre los integrantes del banco, en base a la cual se generará “buena fé”.

El programa se define a su vez como “Popular” ya que está destinado “a sectores populares”, definidos estos según el siguiente “perfil”:

- “ - *No tengan posibilidad de acceso al crédito*
 - *Desocupados o subocupados*
 - *Mayores de 18 años” (Manual de Trabajo”).*

Entre los objetivos que el Ministerio desarrolló para este programa, se encontraban los siguientes:

- “- *Generar autoempleo en sectores populares excluidos, a través del otorgamiento de pequeños préstamos de garantía solidaria y mejorar la calidad de vida de los sectores populares más empobrecidos*
- *Promover una economía alternativa al modelo neoliberal que ha generado exclusión y pobreza, en la que se prioriza a la persona con sus saberes y habilidades con el fin que logre autosustentarse y generar ingresos para si y su familia*
- *Promover una mayor participación social y política de los actores participantes y el fortalecimiento del tejido social en las siguientes dimensiones relacionales:*
 - a) *Entre sectores populares*
 - b) *Entre sectores populares y organizaciones comunitarias participantes*
 - c) *Entre sectores populares y el Estado*
 - d) *Entre todos los actores involucrados de nuestra patria (dimensión nacional), trabajar juntos por una “comunidad organizada”.*
- *Impulsar el protagonismo y la Autonomía de cada persona a través de la promoción de sus propias habilidades y saberes que generan trabajo digno, dejando de*

lado todo tipo de asistencialismo y dependencia.

Fortalecer y recuperar valores tales como la solidaridad, la confianza mutua, la responsabilidad, la honestidad.

- *Incentivar la capacidad de soñar y de gestar nuevas utopías. Es posible pensar en un mundo distinto sin excluidos, donde todos tengan oportunidad de un trabajo genuino, acceso a la salud, a la educación y a una vida digna.”* (Banco Popular de la Buena Fé, Manual de Trabajo, Pág. 4, 5)

Estos objetivos se volvían palabra hablada en discursos de agentes encargados del funcionamiento del programa. De hecho, el programa llamaba a las “promotoras” a las encargadas de desarrollar las actividades del banquito. Eran personas vinculadas a la ONG, que habían recibido cursos de formación en las destrezas que exigía el manejo del programa.

Las que recibían los préstamos y se agrupaban en grupos solidarios y desarrollaban los microemprendimientos, recibían el nombre de “prestatarias”. Ellas vivían en el barrio y habían sido convocadas por las “promotoras” a participar en el programa.

El banco como una casa. Significados y orientaciones de algunos valores del Banco Popular.

Para interiorizarnos acerca de las actividades del Banco Popular, y en definitiva para conocer cómo proponían insertar a las personas en el mercado laboral, visitamos y participamos el funcionamiento de uno de ellos en la ciudad de El Saladero. En la ONG todos los viernes se reunían las prestatarias con las promotoras para actualizar información y para realizar lo que llamaban “vida de centro”. Seguiremos la exposición de Patricia, una de las promotoras, sobre el banco popular en su exposición realizada ante las prestatarias del programa.

“yo les voy a ir diciendo acá...qué es, cuáles son las bases del proyecto que están en este Manual. Esto es un manual (mostró un libro hacia el resto de los presentes) con todos los banquitos del país.

“Les quiero decir que no es algo que inventé yo justamente sino que tiene que ver con este manual ehh que cuando ustedes lo lean lo van a encontrar y tiene que ver con un proyecto. La

idea del Banco Popular viene de Yunus. El es un indio, que recibe un premio nobel, que piensa que la manera de solucionar la pobreza no es únicamente a través del trabajo asalariado, sino que también con el trabajo que sale de la autogestión, de que cada cual pueda trabajar. Les traje una frase de Yunus para leer, cómo para tener una idea de dónde sale el banquito, a quién se le ocurrió: (lee del manual la cita de Yunus):

“la opinión general es que no hay mejor remedio para la pobreza que el empleo. Ahora bien, los economistas sólo reconocen el tipo de empleo, el asalariado, en un mundo concebido como los economistas están obligados a pasar uno la infancia y parte de la juventud, matándose para quedar en condiciones de seducir a los empleadores potenciales.”

Cuando se está listo uno se presenta al mercado del trabajo y los problemas comienzan cuando no encuentro un empleador. Los que viven en países industrializados deben resignarse entonces a la asistencia social y quienes viven en el tercer mundo a una situación de pobreza y miseria. Los manuales de economía han ignorado siempre de un modo increíble la noción de trabajo independiente lo cual ha tenido graves consecuencias en la vida de todos los días. Los economistas no han dado jamás la menor importancia a este tipo de actividad, y quienes toman decisiones políticas tampoco se la han dado. Sin embargo abrir espacios para trabajo independiente con la instauración de instituciones adecuadas y medidas eficaces sería la mejor estrategia para eliminar el desempleo y la pobreza” Muhammad Yunus Premio Nobel de la paz.

Observamos que, aparecen citas y académicos reconocidos inspirando las ideas que retoman e impulsan los agentes ministeriales. Se resaltaba de este modo la voluntad de comenzar a pensar una modalidad de empleo que sugiera no de una relación entre quienes poseen medios de producción (los capitalistas) y quienes desprovistas de esta, deben vender su fuerza de trabajo en el mercado (los asalariados). La idea que se promueve aquí es: “trabajo independiente”.

Esto no es nada más un proyecto de microemprendimiento, no es el fin prestar plata, el fin ¿cuál es? El fin es ser mejor. Pero el final es una vida digna, una vida digna para todos, ese el tesoro del banquito.

Sentadas las bases generales del Banco Popular, comenzó a explicitar el funcionamiento del mismo, y para hacerlo, recurrió a una metáfora de una “casa”. *“El banco popular funciona como una casa... acá lo que yo les empezaba a decir hoy, como para empezar, yo traje la casita*

en diferentes partes como para que podamos armar cuál es nuestra base, cuál es nuestro techo.”

En este momento, la promotora se levantó de su silla, desplegó un afiche en el que se podía ver una imagen de una casa y continuó la exposición con referencia a la misma. Pudo graficar el banco popular a través de una casa. La casa, comenzó a explicar, tenía techos, puertas, columnas, piso, etc.

Empezando con el techo de esta casa, volvió a distinguir entre una “*economía social y la economía capitalista*”. Comentó que:

“Esta es la diferencia entre los que sería una economía social y una economía capitalista. En la economía capitalista ¿que quiero yo?... ganancia por la ganancia, la economía social quiero ganar pero teniendo en cuenta al otro, no quitándole la cabeza, sino que quiero ganar, quiero dinero para mí, pero también para el otro. Entonces cuando nosotros empezamos a armar esta casita, el techo de este proyecto es la economía solidaria, lo que nosotros llamamos economía social: nosotros queremos trabajar para subsistir, pero no a costa del otro sino con el otro...esa es la diferencia”

Si el techo, que podemos entender, simbolizaban las “aspiraciones máximas”, había un modo de ingresar a la casa, o al banquito que era la siguiente: *“Hay que armar un grupo. Esta es la puerta del banquito: un grupo con garantía solidaria. Entonces para hacer un grupo con garantía solidaria uno lo dice así parece tan fácil pero no, no es fácil.”* Advirtió, creyendo adivinar por donde vendrían las complicaciones en el funcionamiento del Banco Popular.

La casa, que ya tenía techo, también se componía de columnas, que “*sostenían toda la casa*”. Una de estas columnas era la “*solidaridad*”. Instó en nombre de la solidaridad, también a preguntarse por el otro, el compañero de grupo. Otra columna era es la “*dignidad*”: “*cada uno sabe que viene acá porque quiere trabajar porque no está esperando que el otro haga las cosas por uno, sino porque tiene la cultura de que esto es un trabajo.*”

La dignidad se emparentaba directamente con el reconocimiento de que las actividades dentro del Banco Popular iban a ser tomadas como un “*trabajo*”.

Allí introdujo los mecanismos utilizados por el Banco popular: se otorgaba un monto de dinero (el primer préstamo tenía un tope máximo de 500 pesos), para desarrollar un microemprendimiento individual (podía ser de reventa de productos, de servicios o de

producción) en el marco de un grupo compuesto por de cinco personas. Estas cinco personas que conformaban un grupo otorgaban la garantía del préstamo que el Banco otorgaba a esa persona. El préstamo debía ser devuelto en su totalidad en el plazo de 6 meses, pero con una periodicidad semanal. De modo tal, que el crédito se devolvía en 24 cuotas fijas. Se esperaba que la devolución del préstamo surgiera de la ganancia obtenida del microemprendimiento.

La garantía solidaria exigía que quien no podía pagar la cuota semanal, debía ser ayudado de algún modo por el compañero, y en última instancia, eran los compañeros quienes debían abonar el préstamo si ocurría lo peor, o sea, que el prestatario se retirara y dejara de abonar.

Para esto, para realizar la devolución de dinero y para renovar el compromiso solidario con el grupo en el que cada persona se incorporaba se realizaban reuniones que tenían un carácter obligatorio.

El otro pilar era la “flexibilidad”: *nosotros tenemos que pagar en seis meses, pero por ahí podemos ser flexibles y entender que algunas cuotas lo podemos pagar en ocho”*

Y el último la “mística”: *“ es la confianza es eso que también uno quiere hablar también a veces de alegría, de que no todo es tan racional, sino que muchas veces están nuestros recreos, están los cumpleaños que se festejan, están no sé los viajes que se hacen, está la música... porque hay un cd con una música preciosa del banquito yo traje el equipo para escuchar ...La idea sería también esa, que podamos escuchar nuestra música, que nos identifique, que cuando uno escuche esa canción diga esto es del banquito, esto es la mística, es tan importante como el microcrédito.”*

La casa, también tenía paredes:

¿Cuáles son las paredes del banquito? Primero El valor de la palabra: mi palabra vale, la palabra de mi amiga vale, y si no es mi amiga y es mi compañera, también vale. O sea, no sólo tomo la palabra del que yo quiero, aunque piense diferente. La otra pared, es la responsabilidad compartida, eso también aparece. Por otro lado la honestidad y la confianza mutua. ...¿Qué es la responsabilidad compartida? Es que si yo digo que voy a venir, porque mi grupo tiene que venir, y yo hoy no vine, estoy faltando a mi responsabilidad compartida, entonces si ponemos un horario de reunión, bueno vamos a tener que buscar la manera de que todos seamos responsables en que vengan a ese horario, buscar la manera en que tratar de que no faltar por mis compañeras...

La síntesis que realizó fue la siguiente:

“Bueno más o menos lo que queríamos hacer...es que para qué hablamos de solidaridad, de puerta, de grupo, de honestidad, ¿para qué? Para llegar a una vida digna entonces ¿cuál es el tesoro del banquito? Porque decíamos la puerta es el grupo... pero cuál es el tesoro...es eso, que todos podamos tener educación, que todos podamos tener salud, que todos podamos tener trabajo... “

Por último, mencionó las distintas actividades que se podían realizar en ese espacio, que se había reservado no sólo para asistir y devolver la cuota semanal sino que también para escuchar música, organizar talleres sobre temáticas específicas, para preguntarle al compañero cómo le había ido esa semana en cuanto a las ventas, entre otras.

Apuntaremos algunos elementos que retomaremos más adelante en las conclusiones, referidos a las formas de inclusión que promueve el programa:

Surge en primer lugar, aspiraciones a la inclusión en el mercado laboral a través del “autoempleo”. Para ello, se instrumenta la modalidad de préstamos con garantía solidaria para desarrollar un “microemprendimiento”. Se espera también la puesta en práctica de aprendizajes diversos, obtenidos en múltiples contextos por cada uno de sus integrantes, a los fines de obtener un sustento para sí mismo y su grupo familiar.

A su vez, la integración que promovía el programa no estaba únicamente en relación al mercado laboral, sino también con relación a una sociabilidad dentro de un grupo, donde debían circular lazos de confianza y solidaridad.

Por último, estos elementos, apuntarían un modo de acumulación económica que describen como “economía social”.

Pasaremos a describir el otro programa, “Argentina Trabaja”.

Parte 3: “Argentina Trabaja”

El “Programa Ingreso Social con trabajo, Argentina Trabaja” se creó en el 2009 a través de

una resolución del Ministerio de Desarrollo Social.

Según el libro institucional, desde 2003 en adelante, el Ministerio apoya y fomenta la conformación de cooperativas de distinta naturaleza como parte de sus políticas sociales. Así, en 2004, se promovió la creación de cooperativas de trabajo conformadas por beneficiarios de planes sociales (en aquel momento, en su mayoría del “Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados” para la construcción de Centro de Integración Comunitaria en territorios considerados asignados por agentes municipales y ministeriales.

El programa, también se aclaraba en la resolución que le dio origen, se iba a financiar con recursos asignados al Ministerio en el marco del presupuesto nacional, e iba a adquirir un alcance en todo el territorio nacional. Según datos arrojados por el Ministerio, se crearon en el marco de este programa hasta principios de 2010, 1014 cooperativas en todo el país, involucrando alrededor de 84.000 personas hasta Marzo de 2010.

Entre los objetivos del Programa Argentina Trabaja se encontraban los siguientes:

“el programa tendrá como objetivo general la promoción del desarrollo económico y la inclusión social a través de la generación de nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores” Ministerio de Desarrollo Social, Resolución N° 3182

Entre sus objetivos específicos contaba con la *“capacitación en oficios y organización cooperativa”* para sus integrantes. Ministerio de Desarrollo Social, Resolución N° 3182

En cuanto a la población beneficiaria, el programa, se anunciaba en un cuadernillo informativo *“está 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”* Ministerio de Desarrollo Social, Argentina Trabaja. Programa de Ingreso Social con Trabajo, Guía Informativa, pág. 6

Tras formarse las primeras cooperativas en El Saladero, se realizó un acto oficial que sirvió al mismo tiempo de presentación del mismo en el municipio y de capacitación en cooperativas. Uno de los primeros oradores, comentó características generales del programa, entre las que destacó que *“cada una de las cooperativas va a recibir una remuneración de 1.344 pesos*

mensuales y también van a ser inscriptos como monotributistas sociales, con lo cual van a poder acceder a una obra social y jubilación.” Coordinador local del Programa Argentina Trabaja

La capacitación en El Saladero fue realizada por parte de agentes vinculados al INAES (Instituto Nacional de Economía Social). Por el tiempo de 1 hora y 30 minutos, una persona de aquel organismo explicó a los nuevos cooperativistas, diversas temas referidas a la cooperativa a partir de a que pudimos comprender de qué trataba.

¿Qué es una Cooperativa para el Programa Argentina Trabaja?

La capacitación comenzó del siguiente modo:

*“Hay una definición que dice que "Una Cooperativa es una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controladas". Entendieron? Mentira, nadie entendió un pomo. Vamos a agarrar esa definición para explicarla. Una cooperativa dijimos que era una **asociación autónoma de persona**. Primer renglón. ¿Qué significa autonomía? Asociación sabemos lo que es. Persona sabemos lo que es: un grupo de personas se juntan. Pero, ¿qué significa autónoma? Independencia. Todas las decisiones que decisiones que tomen la cooperativa son de los socios de la cooperativa. Nadie de afuera tiene nada que ver con la cooperativa.”*

Para explicitar y ejemplificar esta independencia de la cooperativa, lo puso en relación del municipio, de quien sospecho, podría llegar la dependencia:

“Esta cooperativa se forma gracias a la Ministro de Desarrollo Social de Nación y a través de Pésico. Pero esta Cooperativa no va a ser de Pésico. Esta Cooperativa se forma gracias a la gestión del intendente de El Saladero. Pero esta Cooperativa, no va a ser del intendente. El municipio los va a contratar para hacer distintas cosas, pero la cooperativa, no va a ser ni de nación, ni va a ser del municipio. La Cooperativa es de los socios de la cooperativa, ¿si?.”

Sin embargo, agregó: *“Entonces, si bien la Cooperativa no es del municipio, ustedes van a necesitar de la ayuda del municipio que tiene que contratar la Cooperativa. Defendamos nuestra autonomía, pero no seamos tarados de dejar al municipio, porque nos tienen que*

ayudar.”

Para ejemplificar y desarrollar esta idea, recurrió a una metáfora paternalista:

“Es como los chicos. Los ibes empiezan a caminar y se caen, quieren correr y se caen. ¿Qué tiene que hacer el papa? Tiene que agarrarlo y ayudarlo. El pibe es un hijo pero es independiente, es autónomo. Pero al principio el papa lo tiene que llevar de la manito, sino se rompe la cabeza contra el piso. Esto es lo mismo. Van a querer salir a correr en la calle, pero necesitan de alguien que los ayude. Somos autónomos, pero tampoco vamos a escupir para arriba. ¿Se entiende?”

Quedaba claro entonces que se intentaba generar una autonomía de cada una de las cooperativas con respecto al municipio, pero no de forma absoluta. El vínculo con la estructura municipal debería ser de necesidad: las cooperativas necesitaban del municipio para lograr las contrataciones. A través de entrevistas con agentes municipales también aprendimos que el municipio también necesitaba del trabajo de los cooperativistas para emprender obras en la ciudad con el financiamiento de Nación.

Siguiendo la exposición, comentó sobre la cooperativa que, ***“son personas que se han reunido voluntariamente, o sea, vos podes entrara a la cooperativa voluntariamente y te podes ir de la cooperativa voluntariamente. Espero que a ninguno de ustedes le haya puesto un revolver en la cabeza para integrar la Cooperativa. La idea es que ustedes estén en la cooperativa si quieren estar en la cooperativa.”***

A continuación daba a entender para qué se reunían en cooperativas. ***“La definición decía que la cooperativa se formaba para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes. ¿Qué significa todo esto? Para que alguna vez se arme una cooperativa, tiene que haber una necesidad. Vienen a una cooperativa porque necesitan laburo. Se juntan alrededor de la necesidad, arman la cooperativa y con esto, buscan tener trabajo. Si la necesidad nuestra, supongan en un pueblo, que no hay luz, no hay electricidad, los vecinos se juntan para armar una cooperativa de servicios. Si no tenemos trabajo, lo que tenemos que buscar es una cooperativa de trabajo. ¿Porque? Porque si no tengo trabajo, soy un excluido social. La idea es que la cooperativa me de trabajo, por lo tanto deje de ser un excluido social.”***

Argumentaba entonces, remarcando y reafirmando este comentario, que el tipo de cooperativas

que debían conformar era “de trabajo”, y a través del mismo, dejar de ser un “excluido social”.

*“La definición decía, **afrentar necesidades**. Si tengo trabajo, voy a poder afrontar necesidades económicas, y si resuelvo mis necesidades económicas, voy a poder pensar en resolver mis necesidades culturales. ¿Por qué? Porque quizás ustedes se tengan que capacitar para hacer el trabajo, me van a enseñar a hacer un laburo. Entonces, la necesidad que tienen que resolver es económica, social y cultural.”*

Las necesidades culturales estaban relacionadas con la capacitación laboral, que se convertía, en las palabras del capacitador, uno de los objetivos de estas cooperativas. La capacitación, explicitaría en el párrafo siguiente, no era únicamente laboral:

*“Siguiendo con la definición, estamos haciendo una **empresa**. No estamos haciendo un movimiento social, no estamos haciendo un partido político. Estamos haciendo una empresa. Vamos a ser dueños de una empresa. Pero si yo no aprendí a administrar mi empresa, hago macanas. Cuando manejo mi empresa, quizás empiezo a perder plata. Quizás ahí tenga que ver el tema de los aprendizajes. Van a ser dueños de una empresa constructora y van a tener que aprender, no solo a laburar, sino a ver como funciona esa empresa. Al principio va a estar “papa estado” que va a estar dando trabajo. Pero mañana, “papa estado” puede no estar. Entonces, lo que tenemos que hacer es aprender.”*

Las advertencias que ponía en sus ejemplos estaban en clara relación con el mundo de la política. La cooperativa no era de Pésico, tampoco de la municipalidad. No se relacionaba con un movimiento social, y tampoco con un partido político. Con estos ejemplos, el capacitador estaba intentando dar a entender que no debía mezclarse la política dentro de la cooperativa. A su vez, al vincularla con un vínculo social que se afirmaba propio de una empresa, afirmaba en última instancia la necesidad de desvincularla de la esfera estatal.

A continuación, se desvió de la explicación de los términos “cooperativa” para comparar este programa con otros programas sociales.

“Ese es el desafío que tenemos por delante. Esto no es un subsidio y nada más. Si yo les doy plata, mañana no tienen. Tienen que pensar en el futuro. Tienen que estar preparados para cuando les toque estar abajo. Esto es interesante porque si tengo una empresa, soy dueño de mi trabajo, no depende de la plata del Estado, y no estoy pensando, quién carajo me va a regalar la bolsita de comida. Porque tenés plata y vas a poder ir a la carnicería. Para todo esto es

para lo que nos tenemos que preparar. Porque mañana esto puede cambiar y te vuelven dar una bolsita de polenta. Está bien la bolsita de polenta, nos mató el hambre. Pero nosotros vamos a ser los dueños de ganar nuestro dinero y con ese dinero hacer lo que se nos cante. ¿Esta claro?"

De algún modo estaba argumentando una superación de programas sociales destacando la siguiente ventaja: la cooperativa permitía ser dueño de una empresa y ganar dinero. Esto contrastaba con la dependencia de otros programas asistenciales que otorgaban productos alimenticios.

Siguiendo con la especificación del tipo de empresa social, y en tanto tal, debían atenderse a los valores allí implícitos:

Esta empresa es una empresa social porque no va a haber patrones. Vamos a ser todos patrones y también todos obreros. Vamos a ser todos indios y vamos a ser todos caciques. ¿Eh? No es fácil llevar esto adelante, vamos a tener que aprender a vivir con el hermano. Olvidarnos del sálvense quien pueda, y empezar a entender que o nos salvamos todos o no se salva nadie

La empresa "social", estaba emparentada con aquella que pregonaba quienes apuestan a una "economía social". En parte, porque los medios de producción hacia el interior de la empresa eran de propiedad colectivas ya que dependían de la empresa. A su vez, se establecía la "igualdad" de todos los cooperativistas en la toma de decisiones:

Tenemos una forma de organizarnos los Cooperativistas: la Asamblea. ¿Que es la asamblea? Es el órgano democrático donde todos los miembros de la cooperativa tienen derecho a opinar y a votar. Van a tener vos y voto. Todos los socios, no importa si sos hombre, si sos mujer, si tenes pelo corto. Todos opinan por igual y cada opinión vale un voto. ¿Está? Esto es una de las cosas de los valores que están en juego en la Cooperativa. Es el valor de la igualdad.

Marcaba una tensión entre esta forma organizativa (la asamblea) y los cargos dentro de la empresa:

En la primera asamblea, van a aprobar punto por punto el estatuto y van a formar el concejo administrativo. Son 3: presidente, tesorero y secretario. Los tres consejeros, forman lo que el estatuto general llama el Consejo de administración. Este es el órgano ejecutivo de la cooperativa. Porque imaginate que no nos vamos a juntar los 16 para ver si compramos una bolsa de cemento. Porque sino nos la pasaríamos hablando, y no trabajando.

Explicó también que iban a elegir a un síndico y a los suplentes de estos cargos. De este modo, comentó, de las 16 personas que integraban la cooperativa, 7 ocupaban un cargo. Hizo aclaraciones sobre estas cuestiones:

Vamos a hablar un poquito de los roles. El presidente no labura de presidente. El presidente labura con la pala. Ser presidente es un trabajo honorario, tuvo el honor de ser elegido por sus compañeros. El secretario, no labura con la lapicera. Labura con la pala. También es un cargo honorario, tiene el honor de ser elegido por sus compañeros. El tesorero no labura contando billetes. Labura con la pala. Ser tesorero es un cargo honorario. ¿Está claro esto? No quiero ver mañana un presidente, un señor de saco y corbata, que tiene su empresa constructora. El presidente es igual que los demás, está en una zanja, arriba del tractor, haciendo lo que tiene que hacer. Si tiene una reunión, deja la pala, va, vuelve, termina y agarra la pala

Era consciente el capacitador que asignar roles y funciones jerárquicas dentro de una empresa que consagraba valores de igualdad participativa en el marco de una asamblea para el conjunto, podría traer contradicciones. Por esto intentaba realizar las aclaraciones recién comentadas.

La charla continuó con algunas recomendaciones para proteger a los socios en casos puntuales en los que el presidente, el síndico y/o el tesorero estuvieran cometiendo actos ilícitos (tales como robar plata de la cooperativa y/o robar herramientas). En tales casos, debían los cooperativistas recurrir a la figura del síndico, o bien, convocar al INAES.

También dio algunas precisiones sobre la importancia y las modalidades para completar los “libros” de la empresa. Por último, explicitó que esta forma general en que se había explicitado la cooperativa debía ser completada con “reglamentos internos”. *“El estatuto no dice si trabajan los sábados a la mañana o no. No dice qué hacer si hay algún compañero enfermo, o cómo se van a repartir la guita. Esas y otras miles de cuestiones se les van a ir presentando y la van a tener que llegar a un acuerdo dentro de un reglamento interno.”*

En cuanto al programa Argentina Trabaja, destacamos los siguientes elementos:

Se involucran sujetos dentro de una estructura grupal, gestionada por el programa Estatal, con las intenciones de fomentar la empresa de tipo cooperativa, autónoma de todo poder ajena a la misma.

Una vez conformada la empresa, iba a ser contratada por el municipio para realizar las obras

que los agentes municipales consideraran pertinentes. Sin embargo, se aspiraba en última instancia a que la empresa se autonomice del Estado, se consolide y compita como tal dentro del mercado laboral.

En forma similar al Banco Popular, surgía la integración de sujetos en grupos, con las intenciones puestas en consolidar vínculos solidarios entre pares. Una vez superada esta instancia pasarían luego al mercado laboral.

Reflexiones finales

En esta ponencia se examinaron dos programas sociales que impulsó el Ministerio de Desarrollo Social de Nación durante los gobiernos Kirchneristas. Ambos, acorde con un discurso que critica las políticas neoliberales de los '90 y que enaltece proyectos tendientes a promover la economía social; apuestan a la inclusión en el mercado de trabajo de individuos que poseen planes y programas sociales. Desde los lineamientos programáticos surgen dos modalidades diferentes de acercarlos a este universo.

Se expuso que mientras que el “Banco Popular de la Buena Fé” promueve el microcrédito y a través del mismo, el “autoempleo” como forma de asegurar un ingreso individual y familiar de los sujetos; el programa “Argentina Trabaja” inserta a los beneficiarios del programa dentro de un estructura empresarial de tipo cooperativa.

Plantearemos a continuación un conjunto de interrogantes que surgen de lo expuesto.

Destacamos como hecho puntual con relación a las modalidades de intervención social por parte del ministerio, la integración social en torno a formaciones grupales. Las políticas nacionales tendientes a intervenir sobre la cuestión social se caracterizaron por centrarse o bien en las familias (Plan Familias), en una situación momentánea que afectaba a un individuo (programas asistenciales tales como “Plan de Seguridad Alimentaria”), intervenir sobre los barrios donde habitan estas familias (“PROMEBA”, “Emergencia Habitacional”) o bien y de acuerdo a una iniciativa reciente, las transferencias monetarias (Asignación Universal por Hijos). Desde este recorrido, la conformación de grupos por parte de la iniciativa estatal resulta una orientación original, que nos intriga saber qué dinámicas pueden llegar a ocurrir a partir de las mismas.

Se espera de estos grupos, y como ha sido destacado a lo largo de este trabajo, que funcionen como un ámbito de sociabilidad donde el lazo social que prevalezca entre los involucrados sea la solidaridad y la confianza. Estos ideales han sido contrastados con una bibliografía que ha examinado el desempeño de individuos dentro de programas sociales en contextos reales, con especial mención a las desigualdades que se establecen entre agentes que se sitúan con desigualdad de capitales en este espacio. Planteamos en este aspecto más que interrogantes, dudas o sospechas sobre este ideal desempeño.

Por otro lado, si bien los programas se esfuerzan por lanzar a estos individuos al mercado de trabajo, mantenemos interrogantes sobre la inclusión real dentro del mismo, bajo una modalidad que les permite superar umbrales o niveles de pobreza en forma constante.

Por el lado de las cooperativas, tal como se expuso arriba, si bien se asegura por un período de tiempo determinado contratos entre cada cooperativa y un municipio, el interrogante se relaciona con el desarrollo de cada cooperativa de capacidades que les permita competir con otras empresas en el mercado por similares trabajos, una vez que el Estado deje de contratarlos y los libere realmente al mercado.

Por el lado de los microemprendimientos, nos preguntamos por las formas de comercialización de los productos que los beneficiarios del programa realizan y las posibilidades para estabilizarse en su actividad.

En definitiva, los interrogantes generales se pueden plantear por el momento en que estos individuos deban pasar desde la órbita estatal, dentro de los que estos proyectos se insertan a la órbita del mercado.

Bibliografía

- Andrenacci, Luciano (org.) (2002) *Cuestión social en el Gran Buenos Aires*; Buenos Aires, ed. Al Margen
- Auyero, Javier (2001); *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*; Manantial, Bs. As.
- Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (2005); *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*; Prometeo-UNGS; Bs. As.
- Draibe, Sonia (1994), "Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las

experiencias latinoamericanas” en *Revista Desarrollo Económico* n° 134, 1994.

- Frederic, Sabina (2004), *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en el Gran Buenos Aires*, Prometeo Libros, Bs. As.
- Golbert, Laura (1996), “Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales” en *Serie de Estudios CECE*, Buenos Aires.
- Grassi, Estela Hintze, Susana y Neufeld, María (1994), *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural. Un análisis del sistema educativo, de obras sociales y de las políticas alimentarias*, Espacio Ed, Bs. As.
- Iucci, Matías, (2006), “Cooperativas de trabajo en el municipio de Berisso: experiencia de participación social y construcción Estatal de un proyecto de Economía Social”, ponencia presentada en *Tercer Congreso Nacional de Políticas Sociales*. 18, 19 y 20 de Octubre de 2006, Buenos Aires. Asociación Argentina de Políticas Sociales (AAPS)
- Lo Vuolo, Rubén – Barbeito, Alberto (1994); *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*; Miño y Dávila ed. – Ciepp; Bs. As, 1998
- Portes, Alejandro (1998), “Capital Social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna” en Carpio, Jorge – Novacovsky, Irene; *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*; SIEMPRO – FCE- FLACSO, 1999
- Repetto; Fabián (2001); *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*; Prometeo libros, Bs. As.
- Ziccardi, Alicia (comp),(2001) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*; CLACSO, Bs. As.

Fuentes utilizadas y citadas

- Arroyo, Daniel; “Prólogo I. La política social como desarrollo económico” en Ministerio de Desarrollo social; Documento institucional: *Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra*, 2005
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; *Banco Popular de la Buena Fé. Manual de Trabajo*.
- Ministerio de Desarrollo Social de Nación, “*De Vuelta en Pié*” 2002 – 2007. Sistematización

del Banco Popular de la Buena Fé, Bs. As. 2008.

- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; *Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra*”, Documento institucional, 2005
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Resolución 3182, 6 de Agosto de 2009.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Nota N° 2057, 10 de Marzo de 2010
- Ley Nacional N° 26117: “*Promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social*”
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, *Guía informativa sobre el Programa con Ingreso Social con Trabajo*”.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, “*Cooperativas del Programa Argentina Trabaja*”
- Ministerio de Desarrollo Social, *Rendimos Cuentas. Diciembre 2007 – Mayo 2009*, 2009
- Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires, *Guía de Planes, Programas y Proyectos Sociales*, 2004.