**IX Jornadas de Jóvenes Investigadores**

**Instituto de Investigaciones Gino Germani**

**1, 2 y 3 de Noviembre de 2017**

**Maximiliano Javier López**

Licenciado en Ciencias de la Comunicación (Universidad Veracruzana), Estudiante de la Maestría en Ciencia Política (IDAES/UNSAM)

[Maximilianol1986@gmail.com](mailto:Maximilianol1986@gmail.com)

Eje 11: Estado, instituciones y políticas públicas

**¿A qué mundo del bienestar corresponde? Mercantilización y desmercantilización en el Programa Argentina Trabaja**

**Palabras clave:** Política pública, Estado, Mercado, Mercantilización, Desmercantilización

1. **Introducción: El programa y su naturaleza**

La intención, a través de este trabajo, es comprender la naturaleza del bienestar contenida en el Programa Argentina Trabaja (en adelante, PAT). Conocer sus componentes desmercantilizadores y limites mercantilizadores para poder determinar qué tipo de bienestar pretende transferir hacia los sectores sociales a los que se dirige, cómo se combinan los elementos del programa a la vez con otras prestaciones que contribuyen a dar organización a la vida de las capas poblacionales que ven dificultadas sus posibilidades salir de la precariedad existencial pero que, con prestaciones entendidas como derechos y no como mercancía, pueden acceder a un ingreso y un trabajo como derecho social.

Como primer paso, analizaremos las ideas, tradiciones y actores detrás de esta política pública. Elementos que nos hablarán de la coalición que posibilitó su elaboración y puesta en marcha así como también de las características asumidas por el Estado en su transición de un modelo del bienestar con protagonismo de una variante liberal-informal (Barrientos, 2004, del Valle, 2010) hacia una reconfiguración centrada en un posicionamiento de mayor actividad, intervención y universalidad en cuanto a la transferencia de bienestar en cuestiones como la seguridad social y de mayor extensión y complejización orientada a una política social que incluya en el mundo laboral a un sector de la población vulnerable que no puede acceder al trabajo estable y de comunidades postergadas, a la que el Estado suele llegar en forma dispar e insuficiente, el mercado las posterga y dependen en gran parte de las fuerzas sociales emergentes del territorio, cubriendo el vacío dejado por la desafiliación y la desindicalización mediante la reactivación de los viejos hilos del bienestar y la articulación de nuevos hilos combinando tanto viejas instituciones y procedimientos del bienestar como nuevas conexiones entre el Estado y los actores emergentes de esas comunidades.

Luego nos adentraremos en el análisis del programa, en primer lugar abordando en forma breve la naturaleza pos-neoliberal (Cao y Laguado: 2014) del Estado constituida a partir de principios de la década de 2000 como contexto para el surgimiento del PAT, para luego diseccionar a este último y comprender, ya teniendo en cuenta los actores, conceptos y tradiciones detrás de él, sus componentes desmercantilizadores y mercantilizadores. Cuáles son las transferencias de bienestar a la población a la que apunta y los límites de esta política pública en relación a las condiciones de trabajo, ingreso y vida de esos mismos sectores y comunidades. Se problematizará en la brecha existente entre los objetivos del programa y los resultados que han arrojado en materia de derechos sociales y en como esos derechos han incidido en la vida de los trabajadores inscriptos en el programa. En si el bienestar transferido por el Estado ha contribuido a incluir, a la vez que equiparar la situación del sector destinatario en relación con otros estamentos socioeconómicos.

1. **Desarrollo**

**2.1- Conceptos, tradiciones y actores detrás del programa.**

El PAT forma parte de un amplio dispositivo de políticas públicas formuladas y desplegadas en el marco de las administraciones de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015) que se sumaron a una reconfiguración de Estado como actor generador de políticas de bienestar social. Cabe destacar que es un rol, el del bienestar, del que el Estado nunca se ha apartado, sin embargo, a partir de la primera década del siglo XXI, luego de la crisis del modelo neoliberal en su variante local, este abandona progresivamente su posicionamiento secundario incorporado en la década precedente y comienza a erigirse como un actor orientado a la materialización de derechos y políticas sociales de mayor amplitud en contraposición a las políticas públicas que predominaron previamente en materia de protección y contención social y dejaron un amplio margen de operación a las fuerzas del Mercado.

El programa surge en un marco de reconstitución del Estado en una faceta pos-neoliberal. Una reconstitución direccionada a una restauración de elementos del bienestar pre-liberal informal que condensa tanto esa tradición como la visión corporativista que predominó en el mismo durante las décadas que duró el modelo económico basado en la sustitución de importaciones, cuya estructura era similar al modelo de los países europeos occidentales de posguerra, amparados en el pacto cívico-industrial, más precisamente en los modelos que ostentaban países como Francia e Italia, con Estado, sindicatos y partidos como ejes ordenadores de políticas de bienestar de carácter más inclusivo que igualitario (Esping-Andersen, 1993).

Sin embargo, la imposibilidad de reiteración en el tiempo de esos mismos matices de la época mencionada imposibilitan la reconstitución de esa vieja visión, dado el proceso de fragmentación de la sociedad y concentración la economía que comenzó a darse desde la segunda mitad de los ochenta y la flexibilización, desigualación y precarización gestada al interior del mundo del trabajo. Luego de años caracterizados por un Estado que, a través de la reforma del mismo en parte, posibilitó tales dinámicas, el modelo de Estado pos-neoliberal que se persigue en el caso argentino, inmerso en un contexto marcado por cambios en las formas de transferir bienestar que se dan, en mayor o menor medida, también a nivel regional-latinoamericano, sea con gobiernos considerados nacional-populistas (Venezuela, Ecuador, Bolivia, en menor medida Argentina y Brasil) progresistas (Uruguay, Chile con gobiernos de centro-izquierda, también podemos traer como ejemplos a Argentina y Brasil como casos híbridos de gobiernos portadores de identidades nacional-populistas/progresistas) (Danani, Beccaria, 2011) busca cristalizar una visión que sintetice la pluralidad de ciudadanías, lo colectivo y lo corporativo con características liberales por medio de la elaboración de políticas públicas sociales dirigidas a sectores específicos de la población como los sumergidos en la pobreza, la indigencia y la informalidad económica en un marco caracterizado por el reforzamiento de instituciones sociales de carácter focal aunque más ampliado o bien universal que reemplazan la preponderancia que venía conquistando el Mercado.

Mientras los programas precedentes de la década de 1990 como el Plan Trabajar estaban circunscriptos a un paradigma de modelo de bienestar liberal-informal, con un Estado limitado en materia de garantizar derechos sociales y laborales, y que tan solo aseguraba un piso mínimo o daba prioridad al sector privado en materia de seguridad social, el PAT, si bien no sale de un marco focalizado, pues se limita a proveer fuentes y herramientas de empleo a sectores excluidos, desprotegidos y que se encuentran en la economía informal, lo hace de manera más extendida y en articulación con otros actores como lo son muchos movimientos sociales, en especial los alineados con la administración del Estado. También se complementa con otras prestaciones de un Estado ampliado como las que se cristalizan en la Asignación Universal por Hijo o el Monotributo Social, que viene a cumplir el rol de instrumento para que la persona inscrita en el PAT pueda aportar para su jubilación y pensión.

Los movimientos sociales que representan a los sectores de la población excluidos del mercado laboral o que trabajan en la economía informal participan activamente en un contexto político bajo el cual fueron integrados a las sucesivas administraciones entre 2003 y 2015 y ocuparon, en algunos casos, puestos en el funcionariado del ministerio de Desarrollo Social (Perelmiter, 2012). Puede decirse, entonces, que los principales actores detrás de esta política pública se ubican tanto en el sector público como en el comunitario. A su vez, los representantes de la comunidad, en especial la que se encuentra en una situación laboral marginal o excluida, a través de sus representantes en los movimientos sociales que funcionan como espacios de protección e identificación para estos, intervienen en algunos casos desde el mismo Estado, en alianza con fuerzas políticas afines, diseminadas en los diferentes estamentos del Estado, a la constitución del programa, identificadas como nacional-populares y progresistas (Schuttenberg, 2014).

En los movimientos sociales afines a estos gobiernos, que participan de la elaboración y puesta en marcha del PAT, se refleja la composición de tradiciones a través de las cuales se alimenta el programa. Estas van desde las nacional-populares a la izquierda nacional, pasando por movimientos que, en un principio, su eje organizador era el anarquismo-autonomismo y se reconvirtieron a una identidad que entremezcla posturas progresistas y nacional-populares[[1]](#footnote-1) (Schuttenberg, 2014). Es posible considerar que es una política pública que contiene en su visión elementos combinatorios de identidades múltiples arraigadas en los sectores medios precarizados y bajos, que comparten un posicionamiento ideológico anti-neoliberal y constructor de una nueva definición de ciudadanía direccionada a no ser entendida como cuestión de individualidades sino más bien de pluralidades y colectivos, y que se alimenta de tradiciones políticas, sociales y económicas tanto pre-existentes como emergentes durante la modernización conservadora (Filgueira, 2013, Schuttenberg 2014) experimentada entre fines de los setenta y principios de los dos mil.

Esta política pública condensa aportes de esas visiones, pues se centra en la generación de trabajo como un derecho social y bajo una concepción con mayor autonomía, que lo diferencie del trabajo creado por la Economía del Capital y la Economía Pública y que lo acerque a tradiciones basadas en el asociativismo y la Economía Social y Solidaria (ESS en adelante) sin desatender la necesidad de introducir elementos del mundo del capital aunque de manera supeditada a la reproducción ampliada de la vida por sobre la mercancía y la ganancia que busca como objetivo esta forma de economía basada en el trabajo (en adelante, ET) a la que se orienta el programa (Coraggio, 2004, Arcidiacono, Kalpschtrej y Bermúdez 2013).

Un campo de movimientos sociales que trasciende a los aliados de los gobiernos kirchneristas también participan de esta política pública, más allá de no estar formalmente integradas al bloque que activó la misma al no coincidir en materia ideológica y procedimental, pues desde una visión, en estos casos, orientada al autonomismo y al marxismo-trotskismo, ven la integración de los movimientos sociales con un Estado considerado burgués como una estrategia de cooptación y condicionamiento de estos. Una postura que fue compartida por movimientos aliados al gobierno, diferenciándose de los elementos y tradiciones provenientes del peronismo, en especial de su vertiente conservadora-popular, a partir del primer mandato de Cristina Fernández (2007-2011)[[2]](#footnote-2) (Schuttenberg, 2014). No obstante, sus representantes consideran que, para las bases de estas organizaciones, el programa representa un derecho en relación a la posibilidad de ser incluidos en él pues sus representados son destinatarios. De todas maneras, hay que destacar que la participación de estas agrupaciones no han estado exentas de conflictos con el Estado ligados a denuncias sobre desigualdad en la distribución de recursos para la puesta en marcha del programa en territorios donde se mueven. Denuncias relacionadas a condicionamientos políticos desde el Estado en sus diferentes niveles que privilegian a actores y movimientos afines al gobierno nacional, provincial y local [[3]](#footnote-3)

Haciendo caso al esquema de la División Social del Trabajo como pacto funcional que delimita el rol del Estado en relación con el mercado y la sociedad, en un marco fluctuante en el que el mercado puede tener más preponderancia en un contexto y la sociedad (tercer sector representado en movimientos y ONG’s, cuarto sector reflejado en redes comunitarias de escasa organicidad) en otros, o bien pueden variar su protagonismo de una política pública a otra, las redes sociales solidarias emergentes en el territorio donde se implementa el programa a través de la formación de cooperativas, también son esenciales para el desarrollo del programa (Oszlak, 2011). Pues son claves para la evaluación de la situación que permite la constitución de la política, los primeros actores que viven las consecuencias de aquello que ni el Estado ni el Mercado cubre, y conforman las bases donde se asientan los movimientos sociales de excluidos que participan de esta.

El Estado hace valer, para la evaluación, formulación, ejecución y corrección del proyecto a estructuras pre-existentes conformadas por los movimientos y redes sociales territoriales. Las cuales, por casos, cuentan con un historial de auto-organización que varía pero que tiene lugar en un dinámica en la cual el Estado, antes de sumergirse en una política de articulación activa con estos de cara a la creación de empleo como lo fue en un principio con el Manos a la Obra y luego con el PAT, durante el contexto del régimen de bienestar liberal informal, llegaba con una ayuda fragmentaria así como con un acceso acotado a estos movimientos emergentes, confiando más bien en la disminuida y deslegitimada capacidad de los partidos políticos en una relación marcada por la coerción y el asistencialismo (Auyero, 2001). El Mercado, por parte, también tiene lugar en este esquema no tanto como actor participante en la hechura de la política pública en cuestión, aunque si más bien como proveedor de insumos para el desarrollo de parte de las actividades laborales por parte de las cooperativas formadas bajo la órbita del programa.

**2.2- El programa Argentina Trabaja en los Mundos del Bienestar**

Hemos elegido el esquema de análisis de Gosta Esping Andersen basado en el establecimiento de tres mundos o regímenes de bienestar para analizar la naturaleza del bienestar del PAT. Un modelo de análisis frecuentemente utilizado como tipología para identificar, comparar y ubicar distintos regímenes de bienestar así como políticas públicas singulares de un determinado régimen, mundo o economía política.

El enfoque de Esping Andersen condensa las teorías y análisis previos de otros teóricos como Richard Titmuss (1958), quien dividía a los Estados de Bienestar entre residuales (asume la responsabilidad solo cuando falla la familia o el Mercado) e institucionales (dirigido a toda la población, de carácter universal y abarca un compromiso institucionalizado con la protección social) y aquellas visiones consistentes en seleccionar teóricamente los criterios con los cuales se juzgan los tipos de Estados de Bienestar midiéndolos en relación a un modelo abstracto y clasificando los programas concretos o la clasificación de los Estados de Bienestar (Esping Andersen 1993). De esta manera, al estudiar las variaciones en materia de derechos y estratificación del bienestar, Esping Andersen asevera que pueden encontrarse ordenamientos diferentes entre Estado, Mercado y familia. Por ello, las variaciones que pueden encontrarse en el Estado de Bienestar no se distribuyen de manera lineal sino que se agrupan según distintos tipos de régimen. Estos son el “liberal”, el corporativista-estatal y el “socialdemócrata” (Esping Andersen, 1993)

Hay una serie de elementos centrales que son claves para comprender el esquema de análisis propuesto por Esping Andersen: por un lado tenemos al Estado, al Mercado y la Familia, los tres ejes sobre los cuales se sustenta, en mayor o menor medida, los diferentes mundos del bienestar, dependiendo de una serie de factores como el orden y composición de las coaliciones que los sustentan. Por el otro tenemos una variable que es la indicadora de los alcances de los derechos sociales promovidos por cada régimen y el nivel de llegada del mercado, que el grado de desmercantilización y mercantilización de estos mundos. La desmercantilización se produce cuando el servicio que se presta está ligado o se sustenta en un derecho social y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del Mercado (Esping Andersen, 1993)

A modo de acercar las categorías y mundos del bienestar propuestas por el sociólogo danés, basada en las realidades sociales y económicas de los países de Europa Occidental, EE.UU, Canadá y Australia, con el mundo de bienestar que tiene lugar en la República Argentina, incluimos en el marco teórico los aportes realizados por investigadores que tienen lugar en regiones periféricas emergentes y de frontera, entre ellas, América Latina. A partir de estos estudios pueden identificarse a los países de la región en regímenes de bienestar universalistas estratificados, duales y excluyentes (Filgueira; 1995, 1998, Fleury; 2007, del Valle; 2010, Campana Alabarce; 2015) los cuales, en sus estadios de formación pasaron por distintas etapas signadas por la dirección tomada por la dinámica económica a lo largo del siglo XX (Modelo Liberal Primario en las primeras tres décadas del siglo XX, Industrialización por Sustitución de Importaciones entre 1930-1970, Modelo Neoliberal entre parte de los años 70 y los 90 y Modelo Inclusionista-Neodesarrollista a principios del siglo XXI) (Campana Alabarce; 2015).

Entre los países universalistas estratificados se encuentran aquellos en los cuales casi la totalidad de la población se encuentra cubierta por políticas de protección social, teniendo esta algunos efectos redistributivos aunque más bien se tiende a acentuar la estratificación de grupos sociales. Los Estados nación de este grupo coinciden con haber sido los primeros en desarrollar sistemas de bienestar y se protege con él a la mayor parte de la población. El rasgo que presentan es un alto grado de desmercantilización así como una estratificación de beneficios y condiciones de acceso a los mismos. Argentina, Chile y Uruguay forman parte de este grupo (Campana Alabarce; 2015).

En los regímenes duales, como los que tienen lugar en Brasil y México, cerca de la mitad de la población está protegida por sistemas sociales, la otra mitad no. Son países cuyo desarrollo económico se caracterizó por la heterogeneidad regional, es decir, el mismo tuvo un impacto disímil en el territorio. En los grupos sociales incluidos en la protección predomina un modelo de bienestar corporativo, que amortigua las desigualdades. En los sectores populares de las zonas menos desarrolladas toma forma un sistema clientelar de incorporación de demandas. Allí, la estratificación se acentúa lo queda como resultado la desprotección de amplios sectores que se asocia a una baja intensidad democrática (Campana Alabarce; 2015).

En los regímenes excluyentes, solo unos pocos sectores se benefician de la inversión pública social. Los niveles de cobertura son bajos y hay una apropiación por parte de las elites de los beneficios sociales. En los países que conforman a este grupo pueden contarse a algunos pertenecientes a la región centroamericana como Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala (Campana Alabarce; 2015).

Otro aporte que se tiene en cuenta es aquel que reconoce tres grandes regímenes de bienestar latinoamericanos. En dos de ellos, el Estado tiene un rol relevante: El régimen estatal-productivista (en el que la política pública acelera la productividad laboral) y el estatal-proteccionista (protección social asociada al trabajo formal asalariado). El tercer régimen es el familiarista, en el cual el Estado es débil y predomina la centralidad del ámbito doméstico y de arreglos privados no mercantiles (Martínez Franzoni; 2007, Campana Alabarce; 2015)

En este marco, se identifican tres dimensiones a partir de las cuales se operacionalizan los regímenes de bienestar en la región: por un lado el grado de mercantilización del trabajo (capacidad del mercado para proveer trabajo remunerado y de calidad); el grado de desmercantilización del bienestar (su autonomía respecto del trabajo mercantil); y el grado de desfamiliarización del bienestar (autonomía respecto del trabajo femenino no remunerado basado en la división sexual del trabajo) (Martínez Franzoni; 2007, Campana Alabarce, 2015)

**2.3- La naturaleza pos-neoliberal del Estado social sobre el que se erige el programa**

Como se ha mencionado anteriormente, el PAT se inscribe en el marco de un modelo de bienestar reconfigurado a partir del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y luego de la crisis del modelo económico neoliberal de valorización financiera y reforma del Estado, y es parte de una constelación de nuevos dispositivos direccionados a consolidar al Estado pos-neoliberal como actor principal en la construcción de un modelo llamado de acumulación con matriz diversificada e inclusión social. La cristalización de este ciclo inaugurado en 2002-2003 es el resultado de la constitución o reconfiguración que se tradujo en una coalición de clases y sectores que propició un nuevo modelo económico y social que propone otro tipo de transformación del Estado moderno (Esping Andersen, 1993). El cuál se desentiende, aunque sea de forma parcial, de la llamada modernización liberal-conservadora (Filgueira, 2013).

El Estado social reconstituido entre 2003-2015 no se caracterizó por protagonizar una reforma estructural del mundo de bienestar liberal-informal que predomino durante el Estado neoliberal. No obstante, fueron introduciéndose rasgos distintivos y transformadores en un contexto de mayor liquidez, ingresos y autonomía en materia económica y política. Las facultades del Estado fueron ampliadas en cuanto a la capacidad de generar políticas públicas sociales y de hacerse cargo de funciones relacionadas a la seguridad social, desplazando a proveedores privados de bienestar que surgieron en la década precedente alentados por el mismo Estado en su variante liberal de bienestar. De todas maneras, tanto el Mercado como la familia (representada en el sector comunitario territorializado que experimento la desafiliación sindical y política durante los años 1990-2001) siguieron siendo actores de relativo peso en diferentes áreas del bienestar social. Las fuerzas del Mercado siguieron teniendo presencia, por ejemplo, en materia de coberturas de salud y seguros mientras que las redes sociales solidarias persistieron en su tradición de auto-organización de coberturas de carácter informal en los sectores de nivel socio-económico medio-bajo y bajo.

A un nivel macro, puede observarse en el Estado social enarbolado durante el periodo del kirchnerismo en el poder una cohabitación de tradiciones caracterizada por un conjunto de instituciones públicas y sindicales fortalecidas originarias del mundo entre corporativista universal estratificado y estatal-productivista de bienestar surgido en los años de la sustitución de importaciones que cohabitan con herencias del modelo liberal-informal y una visión focalizada en materia de políticas públicas de inclusión aunque ampliada y con mayor participación de movimientos que representan a los sectores destinatarios, que cuentan con elementos, proveídos por el mismo Estado, de protección y cobertura social. Lo que disminuye el grado de dependencia del mercado o de mercantilización más allá de la naturaleza basada en la diferenciación y particularización de los programas de inclusión social dirigidos a los sectores vulnerables.

**2.4- Expansión de derechos sociales entendida como desmercantilización**

El PAT representa una política pública focalizada cuyo objetivo es crear empleo genuino que incluya en el mundo del trabajo a las capas excluidas de la población que están sumergidas en la pobreza y la indigencia, sin medios suficientes para echarse a andar en la vida. Se entiende al trabajo como medio para un derecho social a contar con un ingreso económico que permita a la persona que integra ese plan y a su familia, en caso que la tenga, subsistir. El trabajo generado en el marco de este programa, por sus características particulares que giran o quieren llegar a cristalizar una dinámica basada en el asociativismo y la cooperación, no fue diseñada para obedecer a la reproducción de la economía del capital, sino más bien a la ET y la ESS (Arcidiacono, Kalpschtrej y Bermúdez 2013). Tanto la reproducción de derechos sociales como de estos tipos de producción económica son elementos desmercantilizadores.

El programa contribuye, al menos en teoría, al reforzamiento del trabajo en el marco de la ET y la ESS con formas y procedimientos distintos en el desarrollo de tareas. Pues el trabajo a realizar se lleva a cabo en el marco de cooperativas dirigidas a rubros variados para el cumplimiento de actividades laborales de complejidad media o baja orientadas a la mejora en las condiciones de vida de la comunidad. Las cooperativas suelen estar integradas por personas ligadas directa o indirectamente a movimientos y organizaciones sociales que intervienen en mayor o menor grado en la puesta en marcha del programa sobre el territorio. Los gobiernos locales, a través de estos movimientos y organizaciones y desde institutos locales donde suelen recaer la cogestión del programa con los otros niveles del Estado (Fiszman, 2013), inciden en el armado del plantel de estas cooperativas. Las cuales, para el desarrollo de tareas laborales, dependiendo del grado de complejidad de las tareas o de instrucción de sus componentes, pueden contar con la guía de capataces, arquitectos e ingenieros.

Junto a la característica ofrecida por este programa de reforzar un universo laboral diferenciado del mercado laboral privado y formal, basado en el cooperativismo, el comunitarismo y el asociativismo, también se compone de un rasgo esencial en su faceta desmercantilizante como lo es la posibilidad que tienen los sujetos inscritos en el mismo de acceder al instrumento conocido como Monotributo Social, con lo cual, aportando una suma menor de los ingresos que obtienen por el trabajo realizado, pueden acceder a una cobertura básica de salud y seguridad social ofrecida por diferentes sindicatos a elección, además de contribuir para su pensión y jubilación. Lo cual les asegura, en el marco del actual sistema de jubilaciones y pensiones, un futuro ingreso mensual una vez efectuado el retiro, por encima del mínimo asegurado gracias a esos aportes. En este caso vemos como un sistema de carácter universalista de jubilaciones como el reinstaurado luego de la estatización de las administraciones privadas de jubilaciones y pensiones (AFJP) a la vez que otorgar un piso mínimo para el retiro de todos los trabajadores sean del estrato que sean o sean o no informales, también presta servicios diferenciados, en este caso, a los trabajadores inscritos en el marco de este programa. Una dinámica de diferenciación y estratificación en la que los beneficios de una política focalizada son reforzados por una política pública universal de bienestar. Que, a la vez, los iguala con trabajadores formales de ingresos bajos en oportunidades de acceder a un mismo nivel de cobertura y de aporte al sistema de pensiones y retiros.

**2.5- Los límites de la desmercantilización**

Esta política pública también encuentra limitaciones que atentan contra su continuidad a largo plazo como generadoras de inclusión y bienestar social.

Las limitaciones se originan en cuestiones como su sostenibilidad, su falta de autonomía así como también en la falta de perspectivas de progreso social y económico para quienes forman parte de las cooperativas que integran el programa allá de basarse en tradiciones desmercantilizantes.

En primer lugar, hay una observación que radica en que el fortalecimiento de la construcción de formas de trabajo cooperativas en el marco de la ESS y la ET no solo requiere de políticas dirigidas a capitalizar a través de subsidios y/o microcréditos las unidades productivas y promover la formalización de este sector económico mediante el Monotributo Social como forma de registro de emprendimientos y cooperativas, o con los recursos que se invierten en el marco de este programa para el desarrollo de obras y/o prestación de servicios a la comunidad, pues fortalecer estos tipos alternativos de producción implica repensar la finalidad de la economía y el modelo de desarrollo para la consolidación de las unidades productivas orientada a la conquista de un mayor margen de autonomía respecto a la organización del capital y de la economía pública. (Arcidiacono, Kalpschtrej y Bermudez, 2013)

Al no haberse producido una diferenciación de esferas que lograra una cierta autonomización de la economía bajo la cual buscan desarrollarse las cooperativas formadas en el marco del programa, se acentúa una dinámica de dependencia de estas unidades hacia el Estado que reproduce el esquema de trabajo asalariado en donde el sector gobierno en sus diferentes niveles e instituciones dedicadas al área laboral y social decide y condiciona la formación y disolución de cooperativas y lleva al programa ante la necesidad, dada la situación de estancamiento y financiamiento limitado, o de darle una salida basada en la consolidación del trabajo como derecho social inscrito, en este caso, en la ESS y la ET que, en un principio, se buscó profundizar o en asignarle un estatus no autonomizable sino como apenas una fase previa de preparación y capacitación para que la mano de obra que ocupa el programa salga al mercado. Es decir, nada más como un espacio preparatorio para los integrantes del programa antes de ser transferidos a empresas que, bajo el mandato de las Responsabilidad Social Empresarial (RSE) y los acuerdos firmados con un Estado más proclive a la mercantilización del programa y del trabajo, a partir del gobierno asumido en 2015, los acepten como mano de obra.

Otro factor que representa un límite a los efectos desmercantilizadores que ofrece esta política pública se encuentra en la cuestión económica, pues si bien es cierto que el PAT ofrece a los sectores excluidos del mercado laboral y a los jefes y jefas de familias en situación de pobreza e indigencia la posibilidad de contar con un ingreso desempeñándose en el marco de un mundo laboral diferenciado al de la economía del capital, la cantidad representa un monto inferior al del salario mínimo que se ubica en la base de la pirámide salarial general nacional. No hay que dejar de mencionar que, en muchos casos, ese salario mínimo ganado por un trabajo que, en conjunto con la capacitación para el mismo, suma 40 horas semanales, se complementa con otros ingresos sustentados en derechos sociales como la Asignación Universal por Hijo (AUH), lo que suele elevar el nivel de ingreso si es que la familia está inscrita en ese derecho social. No obstante, no se trata de un programa que garantice por sí mismo una movilidad social ascendente entre los componentes de las cooperativas. Si no que contribuye a una continuidad en la estratificación social que diferencia a distintos sectores socioeconómicos más allá de la garantización de un ingreso y prestaciones. Es un programa que incluye y amplía derechos sociales pero no se orienta a generar una condición igualadora si no se complementa con otras políticas e instrumentos que, combinados, contribuyen a una mayor equiparación en el nivel de ingresos y derechos con otros sectores socio-económicos.

La sola presencia de la seguridad social no produce siempre un margen importante de desmercantilización si estas no liberan sustancialmente a las personas de su dependencia del mercado. El programa se inscribe en un marco de ayuda a los pobres con comprobación de medios de vida, lo cual ofrece una red de seguridad como última instancia. Pero los subsidios destinados al ingreso de estas personas son bajos y de carácter estratificador y estigmatizante. (Esping Andersen, 1993)

El programa no representa una alternativa superadora para quienes se encuentran en condiciones de acceder al mercado del trabajo privado o público, pues la promesa de esta política, que es la de generar trabajo entendido más como un derecho social que como una mercancía no está sostenida en una transferencia de recursos que supere ofertas de trabajo en otros sectores ni ofrece garantías de movilidad social ascendente para otras capas poblacionales que no sean los que están compuestos por población excluida. El integrante de un sector socioeconómico ligera o ampliamente superior a los que apunta este programa preferiría, si tuviera que elegir entre un trabajo formal en el sector privado o público con una remuneración por encima del ingreso otorgado en el PAT y un trabajo creado a partir de una política pública que ofrece un ingreso mínimo por el desarrollo del mismo, la opción ofrecida desde la economía del capital o la economía pública antes que la propuesta de contribuir con su mano de obra a las llamadas economía social y economía del trabajo a cambio de un ingreso menor al salario mínimo.

**2.6- Cambios en el PAT: el sendero hacia una mayor mercantilización**

A partir de la administración del Estado nacional iniciada el 10 de diciembre de 2015, comenzaron a diagramarse una serie de cambios alrededor del PAT. Estas transformaciones son una respuesta frente a la situación de estancamiento en la que se encuentra esta política pública. Caracterizada por el nivel bajo de ingreso promovido a cambio del trabajo a realizar y por su margen de dependencia de la inversión pública social. Y también representan una visión particular de la nueva coalición de gobierno sobre la política social y laboral sobre la cuestión de los sectores excluidos de la economía nacional que difiere respecto a la enarbolada desde la anterior gestión respecto a transferencia del bienestar y participación de actores en esa transferencia.

Mientras los gobiernos sucedidos entre 2003 y 2015 dirigieron sus políticas sociales hacia una reactivación del Estado en esta materia, contribuyendo a re-universalizar instituciones y herramientas del bienestar estatal, el actual gobierno tiene una visión caracterizada por un mayor mercantilismo, pues se encuentra menos ligada a tradiciones que oscilan entre el estatal productivismo y el universalismo estratificador como modelos de bienestar. Predominan elementos afines a promocionar al sector privado como generador de bienestar en la población y a reducir la labor desde el Estado en esta materia.

Ello no significa que el PAT corra riesgos en cuanto a su continuidad, al menos no en el corto plazo, porque si bien el signo político y social predominante de la coalición que gobierna el Estado desde 2015 está orientado a la infravaloración o es refractaria a programas de este tipo con críticas que se desplazan desde justificaciones a partir del gasto social dirigido profundizar una política social no rentable hasta argumentos de carácter ideológico-identitario como los que ligan a los movimientos sociales involucrados en el programa como alineados a posiciones populistas o de izquierda o que promueven una forma de trabajo que no es rentable para la economía del capital y perpetúa una situación de pobreza cautiva de intereses políticos, se sabe que se trata de una política pública de relevancia que da trabajo a cientos de miles de habitantes que no tienen mejores opciones que trabajar en ese marco. Mientras que hay sectores al interior del gobierno que comprenden que los movimientos sociales alcanzaron un grado de protagonismo irreversible en la dinámica política nacional post-2001. Y son actores que no deben ni pueden ser desplazados de la mesa de negociaciones entre el Estado y los diferentes sectores sociales porque son los interlocutores, en este caso, de muchos de los componentes de las capas de población excluida. Una discontinuidad sin ningún tipo de planificación ni contemplación significaría el surgimiento de conflictos sociales y un empeoramiento de la situación económica de miles de familias.

Sin embargo, en el presente año se cristalizó desde el gobierno nacional una propuesta orientada a transformar el programa. Y esa propuesta refleja una visión mercantilizadora surgida alrededor de esta política pública, pues se basa en transformar al PAT en un estadio previo para la salida al mercado laboral privado de los trabajadores que actualmente se desempeñan en las cooperativas bajo la órbita del programa.

Este giro sugiere que el gobierno actual prefiere reconfigurar el programa abandonando su orientación inicial a una pretendida consolidación del trabajo basado en el asociativismo y la ESS para alinearlo como un programa de preparación y capacitación direccionado a catapultar a la población beneficiada por el programa hacia el mercado privado. Una vez ya en el sector privado, la remuneración por el trabajo seguiría siendo otorgada por el Estado a lo largo de los dos años siguientes a la transferencia como parte de un acuerdo entre este y las empresas que adhieran al proyecto en cuestión llamado “plan de empalme”. Este principio de acuerdo entre el Estado y el sector privado surge de la voluntad de la coalición de gobierno por articular políticas con las fuerzas del mercado en distintas áreas. Ven a la política social como un marco de acción en el que hay un margen para que la iniciativa privada pueda transferir bienestar o, en otras palabras, capacidad de maniobra para mercantilizar derechos. Es un conjunto político portador de identidades que se sitúan en una posición más amigable a la mercantilización de áreas del bienestar. Más favorable al re-empoderamiento del modelo de bienestar liberal-informal: un Estado con declinante capacidad para generar políticas de transferencia de arriba hacia abajo, con herramientas, estructuras e instituciones desfinanciadas y/o deterioradas frente a un Mercado cuya cobertura es insuficiente e incluye solo a sectores medios y altos y las capas pobres de la población accediendo a un sistema de salud y educación deficiente y amparándose en la comunidad, el territorio y la familia.

Representantes de los movimientos sociales cuyas bases dependen del empleo generado por el programa han criticado el giro propuesto por el Ministerio de Trabajo, argumentando que no es la primera vez que una iniciativa así tiene lugar, pues ya ha habido experiencias durante la década de 1990[[4]](#footnote-4) así como también han tenido lugar políticas del estilo durante el periodo kirchnerista[[5]](#footnote-5), pero no han tenido continuidad ni han aportado a una transformación en el mercado laboral privado. No solucionaron el problema generado por la incapacidad de incluir en el mundo del trabajo al núcleo duro de la población que experimenta una situación de desempleo estructural desde hace más de 30 años.

También se argumenta que se trata de un plan en el que, más allá de la aparente ayuda y solidaridad del empresariado, se busca imponer una modalidad de contratación que abarata costos, pues puede materializarse el acuerdo en la inclusión de trabajadores cooperativos del programa a la empresa aunque puede utilizarse ese desplazamiento para justificar el despido de otros trabajadores que se desempeñan allí y están contratados bajo un marco de contrato no flexibilizado o al menos no al nivel que se propone en el llamado “Plan Empalme”[[6]](#footnote-6)

1. **Conclusiones**

El PAT es una política pública cuya concepción prometió, en un principio, brindar una oportunidad laboral a cientos de miles de personas excluidas del mundo del trabajo conectado a la economía del capital y del Estado insertándolos en la ESS y ET, contribuyendo, a la vez, a hacer de la economía popular en la que están sumergidos los amplios sectores de la población que, si no están desocupados, se desempeñan en esa gran zona marrón de la productividad capitalista a través de diferentes variables que van desde el cuentapropismo buscavida a formas de organización que orillan o están metidas por entero en la ilegalidad, un espacio de desarrollo más seguro y con más certezas y dotarles de un ingreso por ese trabajo otorgado como un derecho social inalienable.

Pero el marco asociativista que buscaba consolidar un espacio económico alternativo a través de la formación de cooperativas que dieran trabajos destinados a mejorar las condiciones de vida en esas comunidades no resultó en el efectivo aporte al fortalecimiento de la ESS y la ET. Las experiencias no han tenido una inserción real y distintiva en el mapa productivo que involucra al capital, al trabajo y al Estado y, por lo tanto, es una política pública que, por diversos condicionamientos, no resultó en la autonomización relativa de las unidades productivas creadas.

Las iniciativas públicas dirigidas a crear trabajo en el marco del asociativismo siempre van a necesitar de una inversión y un aliento del Estado, aunque los casos de éxito suelen llegar a alcanzar grados nada desdeñables de autonomía. En el caso del PAT, la mayoría de las cooperativas no funcionan realmente según los parámetros establecidos. La durabilidad y existencia de las cooperativas dependen de las necesidades en el Estado reflejadas en la ejecución del programa y de intereses y condicionamientos de distintos actores en tensión al interior del mismo en sus niveles nacional, provincial y local. Los cambios y movimientos en las coaliciones ligadas al desarrollo de este programa en el territorio son determinantes en la elección de demandas de la ciudadanía de las que este programa pretende ocuparse con la formación de las unidades productivas de limpieza y otras tareas que los municipios suelen tercerizar en estos grupos, y también son elementales en la conformación de los mismos y en su identidad.

La desmercantilización que propone, pese a sus limitaciones, sigue presente como un elemento indisociable a la concepción del trabajo como derecho. Sin embargo, la naturaleza del programa se encuentra en un momento de estancamiento. Las expectativas de la contribución a la generación de una esfera de producción económica diferenciada e inserta en el tejido productivo no se han dado de manera sistemática y el nivel de ingreso a cambio del trabajo generado por los trabajadores de las cooperativas es insuficiente y se encuentra por debajo del salario mínimo. Es una situación que ha perdurado prácticamente desde sus inicios y no ha cambiado.

El programa no ha tenido un desarrollo evolutivo orientado a ampliar un impacto desmercantilizador reforzando su naturaleza hacia el asociativismo, sino que se mantuvo como una política pública de inclusión aunque de último recurso para la población excluida que no puede acceder a un empleo en el mercado privado, en la economía informal o en el sector público.

El PAT conserva desde sus orígenes una naturaleza de bienestar cuyo espíritu no se ha desplazado del mundo de bienestar asociado a componentes de una visión corporativista y jerárquica del mismo, direccionada a una ampliación en el ingreso social y económico aunque la transferencia de bienestar no se traduce en una equiparación social del sector al que va dirigida la política pública sino que aporta a un pronunciamiento de las jerarquías sociales. Por su parte, tampoco ha podido superarse el componente liberal de su naturaleza al presentarse como un programa de último recurso, como una opción estigmatizante, en el que el excluido no deja de ser categorizado como excluido aunque acceda a un subsidio que para parte de la crítica a este programa contribuye a un proceso de estatalización de la pobreza.

La no-instrumentalización del programa de un modo que lo acercara a sus objetivos iniciales y la continuidad de este como un ingreso de subsistencia por debajo del salario mínimo, a lo que se suma el acceso a la titularidad del Poder Ejecutivo a una nueva coalición de gobierno portadora de una identidad política y de una composición socioeconómica diferentes a la experiencia de gobierno precedente, han traído a colación la intención de modificar la política pública. Y esas transformaciones en carpeta buscan ubicar al programa como un semillero para el sector privado empresarial. Esto puede ser entendido como la posibilidad de que los trabajadores dentro del programa sean integrados al mercado privado del trabajo o bien como una modalidad de contratación direccionada a precarizar más al mismo por medio del reemplazo de trabajadores de planta contratados en mejores condiciones por nuevos empleados cuyo salario es subsidiado por el Estado por dos años.

El escenario en ciernes alrededor del PAT es uno inclinado hacia una reducción en los márgenes de desmercantilización a través de la incorporación del mercado y de una visión empresarial del mundo del trabajo como eje organizador del mismo. La ESS y la ET, desde la perspectiva actual, quedan relegadas a un segundo plano o asociadas al mundo del emprendedorismo y el desarrollo sustentable en un fragmentario marco identitario individual-privado más que en uno colectivo y plural relacionado al cooperativismo y al desarrollo de la comunidad.

El ingreso que se transfiere como derecho social queda condicionado, en este caso, al desempeño del trabajador que efectúe su traspaso hacia el mercado privado de empleo. Una vez cumplido el plazo de dos años que dura la transferencia en ese ámbito, puede contar con continuar con ese trabajo bajo la categoría de fuerza laboral mercantilizada o bien puede quedar sin empleo al haberse cumplido el plazo del pacto constituido por el Estado y la empresa en cuestión alrededor del mencionado empalme mercantilizante a implementarse en este año.

Queda aún por verse el efecto de esta reconfiguración en términos de transferencia del bienestar y cambio en la modalidad del trabajo. Como consecuencia inicial se encuentra el desplazamiento del programa desde la visión más corporativista y estatal-productiva hacia un mayor dominio de coordenadas liberales. Este cambio en la concepción del mundo del trabajo, que aleja al programa de las tradiciones que intervinieron en su elaboración, puede contribuir a debilitar el edificio de derechos sociales construido sobre sus bases que, si bien no aporta una salida de la precariedad laboral y social a la persona inscripta en él, le asegura un acceso básico al bienestar.

**Bibliografía:**

Arcidiacono P., Kalpschtrej K. y Bermúdez Á. (2013), ¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado? El Programa Argentina Trabaja. Trabajo y Sociedad, 22 pp. 341–356. Disponible en www.unse.edu.ar/trabajoysociedad

Auyero J. (2001), La política de los pobres: prácticas clientelistas del peronismo, Argentina, Editorial Manantial, primera edición, 2001

Campana Alabarce M. (2015), Regímenes de bienestar en América Latina y el Caribe: Notas para pensar lo contemporáneo, TS Global: Investigaciones en Intervención Social, 5 (8), 2015, 22 pp. 26 46. Disponible en <http://revistaseug.ugr.es/index.php/tsg/article/view/3069/pdf>

Cao H. y Laguado A. (2015), Una administración pública para las sociedades posneoliberales en América Latina, Revista Estado y Políticas Públicas Nº 4. Año 2015. ISSN 2310-550X pp 60-68. Disponible en <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/files/revistas/1433485079_dossier-3.pdf>

Coraggio J.L. (2003), Las políticas públicas participativas: ¿Obstáculo o requisito para el desarrollo local? Ponencia presentada en el II Seminario Nacional “Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local” organizado por CENOC-CEDES-UNGSm 19 de noviembre de 2003. Disponible en <http://www.coraggioeconomia.org/jlc_publicaciones_ps.htm>

Danani C. Y Beccaria A. (2011), La (contra) reforma previsional argentina 2004-2008: Aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección en Hintze S. y Danani C., Protecciones y desprotecciones: La seguridad social en Argentina 1990-2010. Argentina. Universidad Nacional General Sarmiento, Colección Política, Políticas y Sociedad, 2011. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/ico-ungs/20110831014847/proteccionesydesprotecciones.pdf>

Del Valle A. (2010), Comparando regímenes de bienestar en América Latina ERLACS, (88), 61–76. Disponible en: http://doi.org/10.18352/erlacs.9596

Esping Andersen G. (2003), Los Tres Mundos del Estado de Bienestar, España, Edicions Alfons el Magnanim, Institució Valenciana d’ estudis i investigació, primera edición, 1993

Filgueira F. (1995), A century of Social Welfare in Uruguay. Democracy and Social Policy Series, núm. 5.

\_\_\_\_\_\_\_ (1998), El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada. En: Roberts, B. (Ed.). Ciudadanía y Políticas Sociales (pp. 82-115). San José de Costa Rica: FLACSO.

\_\_\_\_\_\_\_ (2013), Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. Revista Uruguaya de Ciencia Política, 22 (2), 17-46. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.

Fiszman L. (2013), Actos de institución y militancia en el Programa Ingreso Social con Trabajo en el conurbano bonaerense, X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Fleury S. (2007), Los patrones de exclusión e inclusión. En Calderón, F. (Coor.). Ciudadanía y Desarrollo Humano (pp. 97-122). Buenos Aires: Siglo XXI-PNUD.

Martínez Franzoni J. (2007), Regímenes de bienestar en América Latina, Documento de trabajo número 11, Fundación Carolina, Madrid, disponible en <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/08/DT11.pdf>

Oszlak O. (2011), El rol del Estado: Micro, meso, macro, Conferencia dictada en el VI Congreso de Administración Pública organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia, Chaco, 7 de julio de 2011.

Perelmiter L. (2012), La constitución de una autoridad plebeya; el ministerio de la pobreza en la Argentina reciente, Revista PolHis, año 5, número 9, 10 pp, pp. 309-318

Schuttenberg M. (2014), Las identidades nacional-populares: de la resistencia noventista a los años kirchneristas -1a ed.- Villa María, EDUVIM

1. En su libro “las identidades nacional-populares”, M. Schuttemberg analiza las identidades de tres de los principales movimientos sociales que emergieron en la década de los noventa y se aliaron con el Estado encabezado por los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Tomó los casos de tres movimientos insignia de cada vertiente ideológica de ese entramado: el Movimiento Evita representando tradiciones ligadas al movimientismo nacional y popular, Libres del Sur identificándose con posturas que sintetizan el nacional-populismo con la cultura de izquierda no-peronista y el Movimiento de Unidad Popular que pasó de ser un movimiento anarquista a reciclarse en uno de carácter nacional popular y progresista. (Schuttenberg M. (2014), Las identidades nacional-populares: de la resistencia noventista a los años kirchneristas -1a ed.- Villa María, EDUVIM) [↑](#footnote-ref-1)
2. El Movimiento Libres del Sur terminó distanciándose del gobierno al no ver satisfechas sus demandas de profundizar las políticas sociales, lograr una mayor participación en la decisiones y reparticiones de recursos y desplazar a componentes de una cultura política en donde los elementos de carácter conservador popular aún tienen presencia (la llamada vieja estructura del PJ) con la que no estaban de acuerdo (ibídem) [↑](#footnote-ref-2)
3. Críticas por el reparto de planes sociales, La Nación, 15/02/2010, http://www.lanacion.com.ar/1233317-criticas-por-el-reparto-de-planes-sociales [↑](#footnote-ref-3)
4. “El gobierno puso en marcha un plan de empalme para planes sociales/Dirigentes sociales rechazan el plan empalme”, Resumen Latinoamericano, 03/05/2017 http://www.resumenlatinoamericano.org/2017/05/03/argentina-el-gobierno-puso-en-marcha-un-plan-de-empalme-para-planes-sociales-dirigentes-sociales-rechazan-el-plan-empalme/ [↑](#footnote-ref-4)
5. “Subsidio al capital como único plan”, Página 12, 08/05/2017 https://www.pagina12.com.ar/36357-subsidio-al-capital-como-unico-plan [↑](#footnote-ref-5)
6. “Movimientos sociales: el plan empalme es una política cosmética”, Revista Noticias 03/05/2017http://noticias.perfil.com/2017/05/03/movimientos-sociales-el-plan-empalme-es-una-politica-cosmetica/ [↑](#footnote-ref-6)