

Título de la ponencia: El Plan de Políticas Sociales para el Bienio 2009–2011 en Argentina: ¿Un paso hacia adelante para una economía plural o una respuesta ante la crisis económica global?

Autor/es: Tomás Raspall

Dirección de correo electrónico: traspall@hotmail.com

Pertenencia institucional: Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Buenos Aires

Introducción.

El 15 de febrero de 2009 la presidenta Cristina Fernandez de Kirchner y la ministra de Desarrollo Social, Alicia Kirchner lanzaron en conjunto, en un acto el que participaron distintas organizaciones sociales, un paquete de medidas que implicaban un aumento del presupuesto en 2.000 millones de pesos para la cartera social. Entre estas medidas, que incluían un aumento en la asignación por hijo para aquellos que reciben el Plan Familias, un incremento en los fondos manejados por el Plan Alimentario Nacional, el otorgamiento de un adicional por hijo para los Monotributistas Sociales, se destacaba un programa destinado a la creación de 1009 cooperativas. Esta operatoria, según se anunció, busca generar 20 mil puestos de trabajo a través del fomento de la economía social.

Este ambicioso programa, del que poco se sabe, y cuya importancia se manifiesta en la partida presupuestaria de 750 millones de pesos que dispone para su funcionamiento, merece ser estudiado con algún detenimiento por quienes trabajan en el campo de la economía social. La escasa información disponible, tanto en los medios masivos de comunicación como en los canales ministeriales de difusión, vuelve este estudio sobre las características, los requisitos las condiciones y la operatoria de este programa, una tarea a la vez más compleja y más necesaria.

Para poder cumplir con ese objetivo, en este trabajo se desarrollarán muy sintéticamente algunos de los enfoques que buscan aprehender, desde la teoría, las prácticas y las organizaciones de la economía social. Con ese compendio sin pretensiones de exhaustividad se busca en parte dar cuenta de las disputas

presentes al interior de un campo epistemológico permanentemente convocado por el universo de lo político. La variedad de experiencias englobadas bajo el nombre de economía social es la viva expresión de un terreno fuertemente frecuentado por técnicos administrativos en la búsqueda de legitimación para sus proyectos en el campo de las políticas sociales. Seguidamente se efectuará una breve descripción de las características del programa, con información recabada de medios periodísticos y de entrevistas realizadas al coordinador del programa al interior del Ministerio de Desarrollo Social. El cuerpo del trabajo consistirá en un análisis que permita poner en evidencia, a través de un estudio a la luz de algunas de sus orientaciones teóricas, qué concepciones de la economía social están presentes en la operatoria. Por último, en las conclusiones se expresarán algunas reflexiones que surgieron de la investigación.

La definición de la Economía social como un campo en disputa.

La economía social como campo de estudio constituye un amplio terreno donde confluyen vertientes teóricas notablemente disímiles. Si bien todos que estudian y promueven la economía social destacan sus características solidarias y creativas, no todos ven en este modo asociativo de producción, distribución e intercambio un medio para la emancipación, una herramienta de cambio profundo de las relaciones de producción y de los patrones de acumulación y consumo vigentes.

Para desarrollar el análisis que este trabajo propone se construirán, a partir de algunos estudios sobre la economía social, tres posibles categorías que no pretenden en absoluto abarcar la totalidad de los trabajos realizados en ese campo del conocimiento.

Conformando una primera perspectiva podemos reunir estudios que defienden la economía social por su capacidad generadora de empleo. En un segundo grupo podemos incluir a algunos autores que conciben la economía social como una economía de transición hacia una nueva forma de organización social más justa. Por último, con una tercera categoría vamos a dar cuenta de ciertas críticas que se realizan a la economía social desde algunas corrientes que creen que se trata una estrategia típicamente neoliberal que implica un deslinde de

responsabilidades estatales por medio de técnicas que no propician más que la autogestión de la pobreza.

El común denominador de los trabajos englobados en el primer enfoque es que no cuestionan de manera profunda el modelo de acumulación del capitalismo contemporáneo. La economía social es reivindicada por su potencial empleador de mano de obra desocupada (población sobrante), reduciéndose a un dispositivo meramente corrector de las consecuencias no deseadas del capitalismo. Estos estudios habitualmente carecen de un estudio serio sobre las estructuras sociales y económicas en las que se desenvuelven las organizaciones de la economía social. En esta categoría pueden incluirse tanto aquellos estudios que propician el desarrollo de una economía intermediaria como quienes fomentan la creación de un sector de utilidad social. “Una economía intermediaria puede formarse progresivamente a partir de organizaciones de inserción que, brindando oportunidades de trabajo y formación durante un periodo limitado, permiten a ciertas personas tener capacidad para encontrar más tarde un puesto de trabajo fijo.”¹ Este tipo de emprendimientos tienen habitualmente una doble producción: mercantil en tanto produzca bienes y servicios intercambiables en el mercado, y no-mercantil ejerciendo su función de inserción y formación laboral de los trabajadores. En tanto sólo su producción no mercantil debe ser financiada por el Estado, las empresas intermediarias constituyen una alternativa tentadora para aquellos que están más interesados en equilibrar las cuentas del Estado que en mejorar las condiciones de vida de las mayorías marginadas. El lenguaje mismo utilizado por quienes defienden este tipo de experiencias, que eligen para quienes participan de ellas el estigmatizador término de “beneficiarios”, evidencia la ausencia de una crítica profunda al sistema de organización del trabajo, que excluye masivamente del mercado de trabajo a un número cada vez más terrible de trabajadores. De alguna manera, al definir el acceso a un puesto de trabajo como un beneficio, naturalizan la exclusión. “Esta forma de plantear la inserción (...) se basa, implícitamente, en dos postulados: la economía mercantil estaría en

¹ Defourny L., Favreau L., Laville, J.L.: “Inserción y Nueva Economía Social: Comparación internacional e invitación a la reflexión” en Defourny L., Favreau L., Laville, J.L. (directores): “Inserción y Nueva Economía Social”, Valencia, CIRIEC-ESPAÑA, p. 338.

situación de integrar a la inmensa mayoría de los excluidos si éstos estuvieran mejor preparados; el retorno al pleno empleo puede ser el fruto de una voluntad política que asocia intervención pública y “concientización” de los empresarios”². Es vergonzoso como este diagnóstico adjudica al propio desocupado, víctima de un modelo económico excluyente, la culpa de su desempleo.

Quienes propician la formación de un sector de utilidad social son, por el contrario, absolutamente conscientes de que la economía mercantil no está en condiciones de absorber a la totalidad de la población marginada del mercado de trabajo. Asumiendo que para un intolerable número de desocupados la situación de desempleo está lejos de ser una situación momentánea, proponen el desarrollo de un nuevo sector de actividades que ofrezca nuevas oportunidades laborales sin horizontes temporales, como hacen desde la economía intermediaria con sus damnificados beneficiarios. Para ello sugieren centrarse especialmente en el campo de los servicios relacionales, también denominados de proximidad. Al basarse en la relación directa entre productor y consumidor, estas actividades resultan menos susceptibles de tecnificarse y mantienen una productividad estable que la transforma en grandes demandantes de mano de obra. Constituyen, a los ojos de sus promotores, verdaderos “yacimientos de empleo”³. “El sector así constituido será de utilidad social por dos motivos: los bienes y servicios producidos, aunque destinados a los consumidores individuales, tiene un interés colectivo y los puestos de trabajo son el apoyo a una inserción de grupos especialmente desfavorecidos”⁴. Si bien estos estudios parten de un análisis más realista de la situación social, siguen sin esbozar críticas profundas al orden social. Aún cuando dan cuenta de las consecuencias de la revolución científico-técnica, que aumentó notablemente la productividad en prácticamente todas las áreas de la producción de bienes y servicios, sobre el mercado de trabajo, no hacen más que proponer soluciones compensatorias y focalizadas en los más perjudicados

² Ibid., 343.

³ Demoustier D. y Pezzini, E.: “Economía Social y creación de empleos en los países occidentales” en Defourny J., Develtere, P., Fonteneau, B.: “La economía Social en el Norte y en el Sur”, Buenos Aires, Ediciones Corregidor, 2001, p. 201.

⁴ Defourny L., Favreau L., Laville, J.L.: “Inserción y Nueva Economía Social: Comparación internacional e invitación a la reflexión” en Defourny L., Favreau L., Laville, J.L. (directores): “Inserción y Nueva Economía Social”, Valencia, CIRIEC-ESPAÑA, p. 345.

por el modelo de acumulación vigente. Esta nueva rama de actividades, en lugar de orientarse hacia la economía mercantil, reclama a las autoridades públicas que se hagan cargo de la menor productividad característica de su funcionamiento. Es por ello que este tipo de experiencias vinculadas con la economía social puede transformarse en un sector parapúblico de empleos precarios durables.

Más allá de las insoslayables diferencias que separan éstas dos orientaciones, es claro que para unos y otros la economía social es concebida sólo como una herramienta útil para enfrentar las consecuencias “no deseadas” de la implantación de un modelo de acumulación excluyente, al que no cuestionan. Los trabajos que adscriben a estas corrientes se caracterizan por un arduo trabajo de recolección estadística, abocado a demostrar el importante número de personas empleadas por empresas vinculadas al tercer sector, sin prestar mayor atención a la calidad de esos puestos de trabajo. Danièle Demoustier y Enzo Pezzini observan como “la sociedad y los poderes públicos han movilizad o a las organizaciones de la economía social para participar en la lucha contra el desempleo y la exclusión”⁵. No es que estas no sean metas válidas e importantes, sino que el problema reside en que tal vez por un análisis tal vez demasiado fatalista de la realidad económica, no observan el potencial emancipador de estas nuevas formas de organización del trabajo. Para estos primeros enfoques, las organizaciones de la economía social se alzan como los últimos bastiones que resisten contra el avance de la desocupación, a la que se piensa hija de un destino inevitable. No cargan con otra potencialidad que no sea la de la posibilitar cierta estabilidad laboral, la profesionalización del asalariado o el aumento de la capacidad corporativa de negociación. Se las presenta como quijotescas estructuras que intentan enfrentarse a las demiúrgicas presiones de una economía todopoderosa, sobre la que los hombres no pueden, ni deben, osar incidir. La desregulación del mercado de trabajo, la exacerbación de la competencia, o las reducciones presupuestarias no son más que los incuestionables mandatos de

⁵ Demoustier D. y Pezzini, E.: “Economía Social y creación de empleos en los países occidentales” en Defourny J., Develtere, P., Fonteneau, B.: “La economía Social en el Norte y en el Sur”, Buenos Aires, Ediciones Corregidor, 2001, p. 194.

esa economía elevada al rango de artificiosa deidad por los intereses del poder concentrado.

En una orilla diametralmente opuesta pueden ubicarse los trabajos incluidos en la segunda de las categorías arriba enunciadas. Intelectuales como José Luis Coraggio y Jean-Louis Laville aún creen en la posibilidad de la construcción de una sociedad más justa, equitativa e inclusiva, confiando a la economía social un papel fundamental en ese proceso. Ninguno de estos autores descuida el análisis sobre la actual estructura económica. Ambos utilizan a Polanyi para dar cuenta de la complejidad de las relaciones económicas que se establecen entre los sujetos sociales. A partir de la observación de los principios económicos que guían las actividades productivas y de intercambio, estos autores entienden que en la sociedad moderna coexisten distintos subsistemas, diferenciados por la lógica o sentido dominante en las unidades de organización económica que las componen. Identifican de este modo y con distintos nombres, tres polos económicos fundamentales, que por razones expositivas y siendo que conservan notables similitudes, serán expuesto en conjunto:

El subsistema de economía capitalista, o comercial, corresponde a la economía en la cual la distribución de bienes y servicios está confiada al mercado. Está orientado a la valorización ilimitada del capital dinero y a la defensa de la propiedad privada irrestricta y de las relaciones asimétricas de intercambio y producción.

El subsistema de economía estatal, o no-comercial, corresponde a la esfera en la que la distribución de bienes y servicios es confiada a la redistribución organizada bajo la tutela del Estado.

El subsistema de economía popular, o no-monetaria, corresponde a la economía en la que la distribución de bienes y servicios está confiada a la reciprocidad y la administración doméstica.

Por la convivencia en un mismo presente histórico de éstas distintas lógicas de organización económica, Coraggio y Laville definen a la actual estructura económica como plural o mixta.

Para Laville, cada polo de la economía ofrece ventajas y desventajas que hacen necesario un análisis que permita definir la mejor articulación posible entre ellos. En sus palabras, “No se trata de entonces de <elegir> uno de los polos, sino de buscar un nuevo equilibrio, dado que es claro que estamos en crisis”⁶. Laville asigna a la economía solidaria un inestable lugar a la par de las economías comercial y no-comercial, contribuyendo a remediar simultáneamente el déficit del lazo social y el desempleo, sin reducirse a paliar las insuficiencias de éstas. Su desarrollo dependerá de un cambio de orientación de las políticas públicas, que a través de una política de sostén y apoyo financiero a las estructuras de la economía social, garanticen autonomía de los proyectos. Esta noción de autonomía lo distingue claramente de quienes propician el fomento de un sector de utilidad social definido centralmente, que suele asumir las características de un sector parapúblico de empleos precarios durables, que al subordinar la garantía de ingresos a la obligación de trabajar podría derivar hacia formas de trabajo obligatorio para los pobres. Propone que quienes determinen la lógica de los proyectos sean sus promotores.

José Luis Coraggio, por su parte, puede también inscribirse dentro de esta corriente, si bien sus críticas son más agudas y sus objetivos más ambiciosos. Este autor parte desde una crítica mucho más profunda y dura respecto del modo de acumulación capitalista. Cree necesario generar una nueva concepción de la economía, que implique una transformación del conjunto de la base material de la sociedad. Sin embargo considera que este cambio profundo no puede producirse de un día para el otro. Se trata, de un proceso que requiere desafiar concepciones fuertemente enquistadas en el imaginario social, concepciones sobre cómo tienen que ser las relaciones de los hombres entre sí, y entre éstos y la naturaleza. Hay que eliminar la visión estrictamente materialista de la existencia, por la que ser equivale a tener. El afán de lucro debe dejar de ser considerado la única motivación, para comenzar a verse limitado por una racionalidad reproductiva intergeneracional. En esa línea Coraggio propone “politizar el mundo de los

⁶ Laville, J.L., Roustang, G.: “El desafío de una alianza entre el Estado y la Sociedad Civil” en Defourny J., Develtere, P., Fonteneau, B.: “La economía Social en el Norte y en el Sur”, Buenos Aires, Ediciones Corregidor, 2001, p. 355.

deseos: en el sentido de generar una reflexión y acciones colectivas de la comunidad política y acuerdos democráticos basados en el pleno conocimiento y responsabilidad sobre las consecuencias para sí y para los demás de las modalidades de consumo asumidas”⁷. Es por ello que este proceso de transformación de la estructura económica debe entenderse como un proceso contrahegemónico que se despliega en los terrenos político, económico y cultural, al mismo tiempo. Para avanzar en el sentido propuesto, se deben modificar paulatinamente y con el apoyo del Estado y la sociedad, las relaciones de fuerzas imperantes entre los distintos subsistemas que conforman la economía mixta, buscando instalar a la economía popular como subsistema dominante, rompiendo de esta forma con la hegemonía ejercida por el subsistema capitalista, que tras lograr imponer su definición de desarrollo, se alza como su único impulsor. El polo de la economía popular, “orientado por la reproducción biológica intergeneracional y social en las mejores condiciones posibles (reproducción ampliada) de las personas que la componen”⁸, tiene que desarrollar su enorme potencial frente al desafío de romper con esas convenciones, para posibilitar el consenso sobre nuevas metas sociales, más sanas para la humanidad en su conjunto y para el planeta que nos alberga. Llevándolo a un plano más concreto, Coraggio sostiene que “su confrontación o competencia con el sistema de empresas capitalistas –en los mercados, en el territorio, en el Estado, en la sociedad-, requiere como estrategia ensanchar continuamente el campo de la economía social, para que las relaciones medidas por los mercados puedan tener ellas también una dosis de solidaridad y de precio justo, al ser crecientemente transacciones entre empresas de la economía social. Ello implica que una parte de los excedentes de estas organizaciones se dedique a expandir el sector creando o subsidiando las etapas iniciales de otras organizaciones que comparten su lógica”⁹. Con el apoyo de políticas públicas, las organizaciones y prácticas de la economía popular deben medrar en escala y en complejidad, articulándose en redes cada vez más amplias, capaces no sólo de resistir, sino también de ganar posiciones ante las embestidas

⁷ Coraggio, J. L.: “La economía social y la búsqueda de un programa socialista para el siglo XXI” (Ponencia), Quito, agosto de 2007.

⁸ Ibid.

⁹ Coraggio, J. L.: “La economía social como vía para otro desarrollo social”, 2002.

de un mercado salvajemente excluyente. De esta forma “(...) liberada de las funciones subordinadas al sistema capitalista, la economía popular devendrá en formas desarrolladas, autogestivas, de organización de recursos, centradas en las capacidades ampliadas del trabajo (retomando control de los conocimientos científicos y tecnológicos en conjunción con los saberes prácticos) y orientadas por la atención de los sistemas de necesidades”¹⁰.

Para posibilitar este desarrollo el Estado debe avanzar simultáneamente hacia dos objetivos íntimamente relacionados: la superación de las políticas públicas neoliberales y la democratización creciente de los espacios de decisión estratégica.

A lo largo del desarrollo de las políticas sociales neoliberales en la región se implementaron diversos programas, cuyo denominador común eran el carácter vertical, focalizado sobre los segmentos de extrema pobreza y, por supuesto, el mantener intocadas las estructuras de acumulación. “Las políticas públicas dirigidas a los sectores populares se han institucionalizado como intervenciones verticales, como “medidas” aisladas o en paquetes dirigidos a sujetos pasivos receptores de asistencia para compensar una parte de los efectos injustos de “la economía”. Mientras tanto, “la economía” seguía produciendo pobres y excluidos”¹¹. El desplazamiento de la matriz de derechos sociales universales hacia políticas asistencialistas, focalizadas y de gestión descentralizada, fue el resultado de las estrategias elaboradas por los distintos países con el asesoramiento de los organismos financieros internacionales, abocadas a aliviar las situaciones de insoportable injusticia que volvían inestable el sistema, con costos mínimos para el capital. Para garantizar la gobernabilidad se hacía preciso trabajar sobre las carencias sufridas por los sectores más marginados de la población, concibiéndolas “en términos de acceso (lo que lógicamente parece un paso previo para la calidad) a condiciones de vida (alimentos, refugio, salud, educación, ingreso de un dólar diario) definidas como mínimas (¿básicas?) por técnicos del sistema interestatal y adoptadas por los gobiernos. Se pasó así del

¹⁰ Coraggio, J. L.: “La economía social y la búsqueda de un programa socialista para el siglo XXI” (Ponencia), Quito, diciembre de 2007.

¹¹ Coraggio, J. L.: “Crítica de la política social neoliberal: las nuevas tendencias” (Ponencia), Quito, octubre de 2007.

Estado garante de derechos universales (...) a la adopción de un mandato de asistencia para la sobrevivencia física a los más vulnerables mediante la focalización”¹². Se sucedieron programas de distinto color, muy parcialmente compensatorios de la desigualdad estructural, cuyas causas no podían ni pretendían eliminar, todos ellos dirigidos, no a la erradicación, sino apenas al alivio de la pobreza extrema, aceptando de hecho distintos niveles de pobreza como un rasgo estructural de la sociedad. Caben estas críticas también a los programas que incorporan de manera superficial ciertos elementos propios de la economía social, como en el caso de los microcréditos. Por estas operatorias se facilitaron créditos de montos e intereses bajos, que impulsaron cientos de microemprendimientos, productores de bienes y servicios de escaso valor agregado para un mercado desregulado que no les ofrecía la más mínima capacidad de supervivencia. “La experiencia muestra que, mientras el incentivo a la actividad productiva no supere el individualismo con el que se aplica, mientras algunos emprendedores resultaran ser exitosos, muchos más quedarán endeudados y fracasarán en sus emprendimientos asilados y sometidos a la violencia de la competencia en el mercado. La inclusión en un mercado salvajemente competitivo no garantiza el ejercicio de los derechos humanos para todos y acelera los procesos de selección de los más aptos o afortunados en ese mercado”¹³. Sobre el asunto, Coraggio concluye de manera rotunda: “Estas políticas, a pesar de estar inscriptas en una perspectiva redistribucionista a favor de los que menos tienen, profundizan el paradigma de la sociedad individualista de mercado que propugna el neoliberalismo. Y está comprobado que el principio de mercado absolutizado reproduce la concentración, asimetrías de poder, y polarización social.”¹⁴

Frente a esta situación, Coraggio cree que “Las nuevas políticas sociales deberán ser políticas socioeconómicas, democráticamente consensuadas en espacios institucionalizados en que participen los grupos de los cuales intentan mejorar la

¹² Coraggio, J. L.: “El papel de la Economía Social y Solidaria en la Estrategia de Inclusión Social” (Ponencia), Quito, agosto de 2007.

¹³ Coraggio, J. L.: “Crítica de la política social neoliberal: las nuevas tendencias” (Ponencia), Quito, octubre de 2007.

¹⁴ Ibid.

vida, aprendiendo a decidir en el encuentro de intereses, conocimientos y perspectivas culturales sobre la vida digna, y con pleno reconocimiento de que el Estado debe ganar una credibilidad que ha perdido junto con la sociedad política”¹⁵. Se vuelve evidente que la democratización del Estado y el desarrollo de una Economía Social emancipadora son procesos que deben desplegarse concomitantemente. En ese sentido es preciso que “se transforme el grueso de la política social asistencialista y focalizada en una política pública, no centralista sino con un centro estratégico abierto a la participación y la creatividad de grupos, localidades y regiones, dirigida a la construcción socialmente conciente de otra economía, cuyo inicio es el desarrollo de sectores cada vez más potentes y solidariamente orgánicos de trabajadores autónomos asociados, de comunidades étnicas, territoriales, capaces de gestionar sus propios recursos y de incidir en los recursos públicos, a la vez que de poner límites al capital depredador de las capacidades humanas y naturales”¹⁶.

El último de los enfoques que se presentará en este apretado y no exhaustivo compendio de corrientes teóricas que buscan aprehender la economía social pretende dar cuenta, muy sintéticamente, de algunos trabajos muy críticos respecto a las políticas sociales neoliberales, que junto con fuertes cuestionamientos a las políticas focalizadas incluyen interesantes planteos hacia la economía social que vale la pena mencionar. Dentro de esta perspectiva, Sonia Álvarez Leguizamón sostiene que a partir del cambio en la representación de la pobreza operado en los años '90, los poderes públicos “descubren” inteligencia, habilidades, creatividad y capacidades familiares y comunitarias en los pobres, y a partir de ellas desarrollan nuevas estrategias de gestión de la población sobrante. Para disminuir la situación de extrema pobreza impulsan como tecnología de intervención social, la focalización territorial. “Los dispositivos de intervención entre otros apuntan a la potenciación de sus activos por medio de la participación y la autogestión, para obtener una reproducción de la vida a nivel de mínimos biológicos. (...) Los programas refuerzan el capital humano o el capital social. Los que promueven el

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Coraggio, J. L.: “El papel de la Economía Social y Solidaria en la Estrategia de Inclusión Social” (Ponencia), Quito, agosto de 2007.

capital humano más improductivo generan formas de trabajo en el marco de una “economía social” o “mundo de los pobres” que permiten sobrevivir en forma residual a la dinámica capitalista. Se trata de la generación o fortalecimiento de diversas actividades poco productivas como trabajador informal. También se promueve el acceso a ciertos medios de producción para la generación del autoempleo, bajo una retórica vinculada a la construcción paradójica de una suerte de “empresario pobre”. (...) Ahora la informalidad ha pasado de ser una patología que había que erradicar, como la diagnosticaba la OIT en los 70’ a una política “activa” promovida por el Estado¹⁷. En otras palabras, la economía social no es más que una estrategia de gestión de la población sobrante, que disfrazándose de participativa, implica la transferencia del Estado hacia la comunidad, de sus antiguas responsabilidades en la regulación y cumplimiento de los derechos universales tendientes a asegurar el “bienestar” del conjunto de los ciudadanos. Se genera una fuerte división entre una “economía social”, donde priman las relaciones no mercantiles, la promoción de la autogestión de la propia pobreza y la producción informal, en donde las poblaciones apenas tienen garantizada su supervivencia, junto a otro mundo: el de la lógica del mercado, el lucro y la competencia. La participación instrumental y el fomento de la economía social no son más que estrategias para reducir los costos y compartir las responsabilidades de políticas públicas que territorializan a los pobres en el espacio comunitario que se transforma en una suerte de encierro para los excluidos. Desde esta perspectiva la economía social, antes que portadora de nuevas y emancipatorias formas de organización económica y social, resulta la garantía de la gobernabilidad de un sistema injusto que permite el enriquecimiento de unos pocos a costa de la exclusión de las mayorías sociales.

Programa de Inversión Social.¹⁸

El Programa de Inversión Social (PRIS), lanzado públicamente el 15 de febrero de 2009 por la presidenta Cristina Fernandez de Kirchner en conjunto con la ministra

¹⁷ Álvarez Leguizamón, S.: “La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de “opciones preferenciales por los pobres” (Fragmento de la Tesis de Doctorado), Universidad de Sevilla, 2003.

¹⁸ Fuentes de información: Diario Página 12 del 16/2/2009; Diario Página 12 del 22/2/2009; Entrevista a Ernesto Paillalef, coordinador del Programa de Inversión Social.

de Desarrollo Social, Alicia Kirchner, se presenta como la más ambiciosa estrategia de inclusión social a través del empleo desarrollada por parte del Ministerio de Desarrollo Social. Dentro del organigrama ministerial, el programa depende de la Subsecretaría de Comercialización de la Economía Social, encabezada por el dirigente social Emilio Pérsico.

El PRIS, tiene como principal objetivo la creación empleos para los trabajadores desocupados a través de la conformación de 1.009 nuevas cooperativas. Con alcance para la provincia de Buenos Aires y el conurbano bonaerense exclusivamente, dispone de un presupuesto de 750 millones de pesos para ofrecer, por el período de un año, trabajo en pequeña obra pública a éstos trabajadores recién asociados. La operatoria se desarrolla en estrecha y permanente relación con los municipios y los movimientos sociales.

El programa se despliega en etapas sucesivas. En primer lugar, desde el Ministerio Desarrollo Social fijan para cada distrito, según su población y necesidades, la cantidad beneficiarios que van a poder insertarse en el programa. Luego, sobre ese límite, el municipio y los movimientos sociales que militan en la zona, consensuan quienes serán los desocupados que finalmente formarán parte de la operatoria. Esta selección debe a su vez ser aprobada por el ministerio, que corrobora, a través del cruce de datos con la AFIP y el Ministerio de Trabajo, que los inscriptos no tengan otro empleo. Una vez seleccionados, los inscriptos se dividen en grupos de variable número de miembros, que habitualmente rondan entre los 16 y 20. Estos grupos, a través de las gestiones ministeriales, son inscriptos al mismo tiempo en el INAES, conformándose en cooperativas de trabajo, y en el Registro Nacional de Efectores. Esta última entidad, que también depende de la Subsecretaría de Comercialización de la Economía Social, cumple en este caso tres funciones: en primera lugar, habilita a las cooperativas allí inscriptas ser contratadas por los municipios de manera directa, es decir, sin la necesidad de que medie una licitación pública. En segundo término las exime del pago del IVA. Y por último, a través de la figura de monotributistas sociales, brinda, obra social, aportes jubilatorios, y salario familiar para los cooperativistas insertos en el PRIS. Estos beneficios sociales, son por también accesibles para

cualquier trabajador o asociación de trabajadores, que se desempeñe tanto de manera formal como informal, por la suma de \$23 mensuales

El Programa de Inversión Social delinea un escenario complejo, en donde los distintos municipios cuentan con variable número de cooperativas de trabajo creadas en base a esta operatoria. Las mismas son contratadas por los municipios para desarrollar distintos trabajos financiados en todos los casos por el Ministerio de Desarrollo Social. Construcción de plazas, plazoletas, centros culturales, playones deportivos, veredas y cordones, reparación de calles y avenidas, refacción de edificios públicos, limpieza y desmalezamiento de espacios públicos, mejoras de instalaciones eléctricas en villas y asentamientos precarios, son algunos ejemplos de la pequeña obra pública para la que los trabajadores asociados pueden ser convocados. Los municipios deben presentar al Ministerio proyectos en base a los módulos de obra con los que cuentan. Estos módulos varían fundamentalmente en base a la cantidad de cooperativas creadas en el distrito. Cada obra insume una cantidad de módulos variable según los tiempos y costos que, se calcula implica. De esta forma, para que sus proyectos sean aprobados, desde las intendencias deben impulsar proyectos que, dentro del presupuesto disponible, brinden trabajo continuado a todas las cooperativas de su distrito. Una vez aprobados, las cooperativas comienzan a trabajar, contratadas por los municipios, con financiamiento, maquinaria, ropa, elementos de seguridad (cascos, guantes, antiparras protectoras, etc.), materiales e insumos a cargo del Ministerio de Desarrollo Social. Por el trabajo desempeñado, cada miembro de la cooperativa de trabajo, registrado como monotributista social, percibe mensualmente haberes fijos por \$1.344, en concepto de adelanto de excedentes de la cooperativa de la que forma parte. Los municipios son los responsables de la dirección y certificación de las diferentes obras, a la vez que deben rendir cuentas ante el ministerio del destino de los fondos cursados a su distrito. De todas formas, en cada localidad se crearon unidades ejecutoras, con representantes del municipio, del ministerio y de las cooperativas, encargadas del control y seguimiento de la operatoria. La posibilidad de las cooperativas de participar en el proceso de decisión de las obras, depende de la situación en cada municipio y de

su vinculación con la intendencia. No está estatuido ningún espacio de decisión para las cooperativas en ese sentido. Con respecto a la dinámica interna, si bien no hay coacciones en lo que hace a la elaboración de los estatutos y reglamentos, la realidad es que la mayoría de los inscriptos en la operatoria tienen nula experiencia asociativa y escasa experiencia laboral, por lo que comúnmente funcionan como cuadrillas de trabajo al servicio de los municipios, con las limitaciones propias de la ausencia de una así llamada “cultura del trabajo” que complejiza su organización y labor.

Desde su lanzamiento, a través del Programa de Inversión Social y en el ámbito de la provincia de Buenos Aires se crearon 828 cooperativas que significan 14.400 puestos de trabajo para desocupados, beneficiarios de planes sociales y de empleo. La continuidad de esos empleos una vez concluido el programa, que cuenta con presupuesto hasta febrero de 2010, es una preocupación que no escapa a los responsables del programa. Si bien se está intentando asegurar la continuidad del programa al menos por otro período, incrementando su presupuesto y el área de aplicación a todo el país, aún no se ha definido nada al respecto. Desde el ministerio esperan poder fomentar el desarrollo de cooperativas de segundo y tercer grado, que pueden ser convocadas para trabajos de mayor magnitud y complejidad. Aún cuando están previstos, y en algunos municipios ya se están desarrollando por iniciativa de los intendentes, cursos de capacitación en cooperativismo, liderazgo y oficios, que brinden herramientas para el mejor funcionamiento de las cooperativas, no caben dudas de que serán muy pocas las cooperativas capaces de subsistir al margen del amparo estatal. No es tampoco objetivo de este programa generar asociaciones productivas autosustentables. La intención es la de asegurar puestos de trabajos dignos y en regla, con aportes y obra social para los trabajadores excluidos, contribuyendo, en la misma práctica y en los talleres a la formación en un oficio y al desarrollo de una así llamada “cultura del trabajo” que posibilite una inserción individual en el terreno del empleo privado.

Un análisis del Programa de Inversión Social desde la perspectiva de la Economía Social.

Antes de comenzar el análisis del Programa de Inversión Social, es preciso aclarar que este estudio se reduce pura y exclusivamente al PRIS, y de ninguna manera, las consideraciones aquí hechas pueden ser extendidas a otras operatorias llevadas adelante por el Ministerio de Desarrollo Social.

A simple vista, y sin ánimo de desestimar los objetivos y logros de este programa, la tarea de analizar el Programa de Inversión Social a la luz de algunos conceptos, modelos y preceptos de la Economía Social, parecería similar a la de intentar efectuar algunas observaciones sobre el funcionamiento de un motor con un libro de cocina. Podría afirmarse que, más allá de la afinidad manifestada por la ministra Alicia Kirchner en relación al desarrollo del tercer sector, o del nombre de subsecretaría que lo ejecuta, este programa poco o nada tiene que ver con las corrientes teóricas examinadas rápidamente al principio de este trabajo. Sin embargo, como se intentó de dar cuenta en los primeros apartados, no existe una única definición de Economía Social, y por ello hay algunas herramientas conceptuales que bien vale aplicar a este programa.

Así, desde sus mismos objetivos, reducidos a la inconmensurable tarea de dar empleo a los trabajadores desocupados de la provincia de Buenos Aires y el conurbano bonaerense, este programa se muestra afín a los estudios englobados dentro de la primera categoría. Por su duración limitada, y su vocación de facilitar la inserción en el mercado de trabajo, el PRIS resulta especialmente cercano a las ideas de la economía intermediaria. Guarda sin embargo notables diferencias con respecto a la definición de economía intermediaria rescatada en este trabajo, seguramente producto de que la realidad económica, política y social argentina es bien distinta de la que tienen delante de sus ojos los teóricos europeos que la conceptualizaron. En primera medida, se distingue la economía intermediaria en tanto no se sustenta en el supuesto de que el mercado de trabajo está en condiciones de absorber la mano de obra desocupada, sino que por el contrario, constatando la incapacidad del sector privado de absorberla, expresa la voluntad del Estado de intervenir creando puestos de trabajo. En lo que respecta al objetivo esencialmente formador que tienen estos emprendimientos, si bien el PRIS tiene previsto el desarrollo de talleres de capacitación, éstos sólo se concretaron en

algunos municipios. De todas formas no es en absoluto despreciable la formación que implica la práctica misma de un oficio, más aún si se tiene en cuenta que tal vez muchos de los nuevos cooperativistas, jamás se habían desempeñado antes trabajos similares. En esto se distingue notablemente de la experiencia europea, que no conoce prácticamente la categoría de desempleados estructurales, de generaciones enteras de desocupados, en donde el concepto de economía intermediaria parece más orientada a la recapacitación de personas que quedaron sin empleo de modo de amoldarlos a las necesidades de un mercado de trabajo que sin dudas ofrece más oportunidades de reabsorberlos. Por otro lado, por las concepciones políticas mismas de quienes desarrollan la operatoria, no definen como “beneficiarios” a los partícipes del programa, sino como “compañeros desocupados”, lo que implica una semántica propia de la militancia política, que da cuenta de un diagnóstico bien distinto sobre la realidad social del comúnmente efectuado por quienes, en nuestro país, han hecho uso y abuso del supuestamente aséptico de la técnica administrativa para implementar sucesivos planes de ajuste estructural.

Desde las perspectivas más progresistas de la Economía Social, este programa presenta insolubles deficiencias. En primer lugar, es evidente que su implementación no tiene por objetivo generar, ni contribuir a formar una red de organizaciones de la economía social capaz de construir nuevas relaciones sociales. Desde su mismo diseño e implementación, que no instituye instancias de participación efectiva para los grupos a quienes este programa se dirige, se evidencia el lineamiento verticalista que, en cierta forma objetualiza a los sujetos sociales. El carácter estrechamente focalizado del programa, dirigido pura y exclusivamente a la población desempleada, que debe atravesar el estigmatizante proceso de demostrar su desocupación, se contrapone a los postulados que sostienen que “la Economía Social no puede ser para los pobres, sino que debe ser una propuesta para todos los ciudadanos que además se asegura de lograr la inclusión de los pobres, de los excluidos”¹⁹. Este programa no promueve el desarrollo de emprendimientos socioproductivos, entendidos como productores no

¹⁹ Coraggio, J. L.: “La economía social como vía para otro desarrollo social”, 2002.

sólo de utilidades económicas, sino también de nuevas relaciones sociales. Las nuevas relaciones sociales se producen solo marginalmente.

Es en varios sentidos un programa superador respecto a las políticas de microemprendimientos socioproductivos, bastardeadas tanto desde algunas corrientes de la economía social, como por enfoques críticos a esta. El hecho de que no ofrezca a las cooperativas créditos cuya capacidad de pago dependa de su posible inserción en un mercado de trabajo salvajemente competitivo, resulta en ciertos aspectos y para algunas circunstancias una imponderable ventaja. Diseñado específicamente para brindar empleos formales y en blanco, promueve la creación de cooperativas de trabajo y construcción, ofreciendo contratos anuales a quienes formen parte del programa. Sin embargo los cooperativistas con un empleador único se asimilan bastante a un trabajador asalariado, sobre el cual el empleador se libera de las obligaciones a las que lo sujeta una relación de dependencia. Por otra parte, los ingresos percibidos por los asociados de la cooperativa, sin ser suficientes para garantizar el buen pasar de una familia amplia, superan en cierta medida los niveles mínimos biológicos a los que el mercado violentamente excluyente suele condenar a los microemprendedores. El desafío presente que debe superar este programa, como ya se dijo, es el de asegurar estabilidad laboral para los trabajadores asociados. Aún sin garantizar la continuidad laboral característica de las organizaciones que explotan un sector de utilidad social, a este programa le caben las críticas que se alzan contra esas propuestas. Efectivamente se está creando un sector parapúblico de empleos precarios, pero no durables. En la práctica, los 14.400 nuevos cooperativistas, por sus funciones y sus contratos, desarrollan el trabajo de las cuadrillas de obreros municipales, sólo que liberan a los municipios de las ataduras que implican los contratos de empleo público. Bajo la figura de cooperativistas se ponen al servicio de los municipios ejércitos desechable de obreros, que no gozan de ninguna de las prerrogativas propias de los empleados públicos: continuidad laboral, vacaciones pagas, aguinaldo, etc. Contratadas exclusivamente por el Estado para el desarrollo de pequeña obra pública, estas cooperativas son incapaces de insertarse en el mercado como empresas constructoras. Aún en el caso de que

algunas de ellas tengan éxito, es indudable que la mayoría no correrá esa suerte, sumiendo nuevamente a los cooperativistas en el terrible escenario de la desocupación.

Algunas Conclusiones.

El presente análisis, parece evidenciar que el Programa de Inversión social, lanzado como una estrategia propia de la economía social para la generación de empleo, está lejos, no sólo de las definiciones más progresistas de la economía social, sino también de aquellas más lavadas. No encuadra ni concibiendo a las organizaciones del tercer sector simplemente como entidades separadas tanto de la economía política o economía estatal, como del sector privado lucrativo, ni que al igual que José Luis Coraggio, definamos la economía solidaria como “un modo de hacer economía, organizando de manera asociada y cooperativa la producción, distribución circulación y consumo de bienes y servicios, no en base al motivo de lucro privado sino a la resolución de las necesidades, buscando condiciones de vida de alta calidad para todos los que en ella participan, sus familiares y comunidades, en colaboración con otras comunidades para resolver las necesidades materiales a la vez que estableciendo lazos sociales fraternales y solidarios, asumiendo con responsabilidad el manejo de los recursos naturales y el respeto a las generaciones futuras, considerando vínculos sociales armónicos y duraderos entre comunidades, sin la explotación del trabajo ajeno”²⁰. Este programa no puede ocultar la dependencia de los contratos estatales por parte de las cooperativas generadas. Sin embargo, en estas conclusiones se busca dejar en claro que las metas en términos de empleo que a fin de este año el programa haya podido concretar, no dejan de ser avances en lo que hace a las políticas sociales del pasado. No sin algunos guarismos, puede pensarse que el haber generado 14.400 puestos de trabajo, si bien precarios y temporales, expresa la voluntad de un estado de intervenir activamente en la economía a favor de los que menos tienen. El programa, tal como sostienen sus propios impulsores y ejecutores, hay que analizarlo en el marco de un proyecto de país, más justo e

²⁰ Coraggio, J. L.: “La economía social y la búsqueda de un programa socialista para el siglo XXI” (Ponencia), Quito, diciembre de 2007.

igualitario, que se habría empezado a llevar adelante en el año 2003, y que ahora es preciso profundizar. Realizar un análisis medianamente serio de la política económica desarrollada durante los últimos 6 años, excede ampliamente las pretensiones de este trabajo y las capacidades de su escritor. Sólo resta decir que si bien a esta operatoria, a la que sólo estirando mucho el concepto podemos inscribirla dentro de la economía social, le caben muchas y muy profundas críticas, no hay que perder de vista las políticas sociales del pasado, algunas aún vigentes, que por recibir subsidios miserables implican el deber de ofrecer contraprestaciones laborales obligatorias. Es indudable, que un insuficiente ingreso de \$1344 por mes por realizar trabajos que efectivamente van a mejorar las condiciones de vida en los barrios del conurbano, es ampliamente mejor respecto de un subsidio contra contraprestación laboral en tareas poco útiles. Es así que la tarea aparentemente sencilla de analizar a la luz de distintas vertientes de la economía social el Programa de Inversión Social, nos envuelve en dilemas de corte político, que surgen de una revisión de las políticas sociales del pasado, y que dificultan los objetivos que este trabajo se propone. Las críticas que se pueden levantar desde estas corrientes teóricas son indudablemente válidas, pero no deben opacar los aspectos en los que esta política social, con todas sus limitaciones, es superadora en relación a las medidas tomadas en el pasado. Sin dudas no va a modificar la estructura social y económica en la Argentina, pero puede ofrecer oportunidades ciertas, para un nada despreciable número de conciudadanos, de desempeñarse en un trabajo digno, registrado, con obra social para ellos y sus familias, aportando para su jubilación, y percibiendo ingresos idénticos a los de los empleados de la construcción. Lamentablemente el corto horizonte temporal diluye muchas de las ventajas de la operatoria. Habrá que esperar los resultados que el programa arroje más cerca de su final, y la correlación de fuerzas en la arena política en ese momento, para intentar especular respecto su continuidad.