

Integrando desde los márgenes. La política social del kirchnerismo y los (nuevos) desafíos para las organizaciones populares.

Ana Natalucci y Matías Paschkes Ronis.

Cita:

Ana Natalucci y Matías Paschkes Ronis (2011). *Integrando desde los márgenes. La política social del kirchnerismo y los (nuevos) desafíos para las organizaciones populares. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-034/578>

Integrando desde los márgenes. La política social del kirchnerismo y los (nuevos) desafíos para las *organizaciones populares*

Ana Natalucci y Matías Paschkes Ronis (IIGG, UBA)

Doctora en Ciencias Sociales, becaria postdoctoral de CONICET, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.

Licenciado en Sociología, becario estímulo, Universidad de Buenos Aires.

anatalucci@gmail.com

matiasronis@hotmail.com

Resumen:

El programa conocido como Argentina Trabaja, aún con un carácter focalizado, marcó un quiebre respecto de la política social aplicada hasta entonces. Resumidamente, se aplicó en determinadas zonas -caracterizadas como “pobres”-, pero a diferencia de la neoliberal, su objetivo no apuntó a retroalimentar la pobreza constituyendo sujetos de la beneficencia. Más bien, se inclinó a la integración de sectores a partir del cooperativismo como forma de organización social. Ahora bien, ¿cómo impactó este cambio en las organizaciones, acostumbradas otrora a una perspectiva utilitarista de la política social? ¿En qué medida y bajo qué formas se trastocaron las dinámicas organizacionales? El argumento que intentaremos sostener en esta ponencia es que la implementación del mencionado programa y los conceptos que puso en acción generaron nuevos desafíos para las autodenominadas *organizaciones populares*, que trastocaron sus dinámicas como también el campo multiorganizacional reordenando con otros parámetros las disputas en los territorios. Para la elaboración de la ponencia se tomarán como materiales 1) entrevistas en profundidad a referentes de las organizaciones y a funcionarios del Estado y 2) fuentes periodísticas, gubernamentales y de las organizaciones.

Palabras claves: Organizaciones sociopolíticas, kirchnerismo, políticas sociales, Programa Argentina Trabaja.

I. INTRODUCCIÓN

En agosto de 2009, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner anunció el lanzamiento de un programa de características inéditas no sólo por la magnitud de los recursos destinados, sino por los objetivos que se proponía: el Programa de Ingreso Social con Trabajo. Su lanzamiento fue respaldado con una fuerte crítica al asistencialismo y con el objetivo de impulsar la creación de trabajo a partir del fomento del cooperativismo. Ahora bien, ¿este desplazamiento en el plano discursivo implicó un quiebre en el tipo de política social trastocando los

vínculos entre el Estado Nacional, los Municipios y las organizaciones sociopolíticas? ¿Puede considerarse al mencionado Programa una innovación en materia de política social? Para responder esta pregunta sería necesario dar cuenta también de las transformaciones en las relaciones entre el Estado y las organizaciones sociales, especialmente las orientadas a su involucramiento en la estructura burocrática estatal o en la participación de la coalición de gobierno. En otras palabras, ¿la implementación de este programa modificó en algún sentido la relación que esas organizaciones mantienen con el Estado en sus diferentes niveles? De producirse cambios ¿estos tuvieron alguna resonancia en las modalidades internas de las organizaciones sociopolíticas o en la redefinición de sus marcos de acción y disputa que estas tienen en los territorios?

En este marco, el propósito de esta ponencia es, por un lado, indagar acerca de las innovaciones producidas en el campo de las políticas sociales durante el período kirchnerista, tomando como objeto el Programa Ingreso Social con Trabajo implementado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Este objetivo nos conduce a la problematización de lo que entendemos por una innovación en política social, para luego poder responder si Argentina Trabaja es efectivamente una innovación o simplemente una continuación del desarrollo de políticas asistenciales propias del período neoliberal. Por otro lado, se incluye una reflexión respecto de la relación que el gobierno mantuvo con las organizaciones sociales con el fin de dilucidar las rupturas y continuidades en la implementación de las políticas públicas; en definitiva se trata de identificar las tendencias que organizaron aquella relación y que reafirmaron o cuestionaron el rol que las organizaciones habían construido en el contexto neoliberal. El principal argumento que sostendremos es que el programa Argentina Trabaja presentó dos novedades. La primera es que mantuvo el carácter focalizado de la mayoría de las políticas sociales, marcando no obstante un quiebre respecto de la selectividad. Esto es, si bien se aplicó en determinadas zonas caracterizadas como “pobres”, a diferencia de la matriz neoliberal, su objetivo no apuntó a retroalimentar la pobreza constituyendo sujetos de la beneficencia; sino más bien, se inclinó a la integración de sectores sociales excluidos a partir del cooperativismo como forma de organización social. La segunda es el gobierno redefinió el rol que tendrían las organizaciones sociales respecto de la implementación del programa. A diferencia de intervenciones anteriores en esta adoptarían un carácter prescindente.

En pos de este objetivo, en la primera sección se revisan algunas discusiones y tendencias en materia de políticas sociales. En la segunda, se presenta una sintética reconstrucción de la implementación de las principales políticas sociales desde la transición democrática. Luego, se exponen las características del Programa Ingreso Social con Trabajo y las transformaciones y continuidades que aparejó. Por último, se analizan de un modo exploratorio las percepciones de las organizaciones respecto del programa y las dificultades que encontraron en su implementación, sobre todo en relación con su intervención.

Se tratan dos organizaciones: Barrios de Pie y el Movimiento Evita. La elección se justifica en cuanto ambas participaron tempranamente en el kirchnerismo, se nuclearon con otras organizaciones para constituir frentes y participaron activamente de la implementación de la política social, no como meros transmisores sino apuntando a generar organización y reivindicación de derechos. Asimismo, como la primera se retiró del espacio kirchnerista nos permitirá contar con un elemento extra para la comparación.

Para la elaboración de la ponencia se tomaron como materiales 1) entrevistas en profundidad a referentes de las organizaciones y a funcionarios del Estado y 2) fuentes periodísticas, gubernamentales y de las organizaciones.

II. POLÍTICA SOCIAL: DISCUSIONES Y TENDENCIAS

En términos generales coincidimos con la premisa que las políticas sociales constituyen un punto central para el análisis de la configuración de la sociedad en un momento dado en tanto permiten vislumbrar el campo estratégico de relaciones donde interactúan el Estado, organizaciones y otros sujetos políticos.

Resumidamente, el debate académico sobre la política social en Argentina es todavía reciente y constituye un campo de discusión abierto (Soldano y Andrenacci, 2006: 21). En principio, podríamos decir que hay dos grandes perspectivas en la literatura, por un lado, como la manera de regular la fuerza de trabajo; por el otro, como modalidad de integración social.

En la primera perspectiva, encontramos el planteo de Cortés y Marshall (1991; 1994) quienes critican la tradicional definición de la política social centrada exclusivamente en la provisión estatal de bienes y servicios y la seguridad social. En sus palabras,

“el impacto de la política social no se agota en sus efectos distributivos, ya que esta desempeña un papel crucial en la estructuración del mercado de trabajo. Al incidir sobre la distribución del ingreso y la protección social, la intervención social del estado tiene un impacto regulatorio sobre la fuerza de trabajo y las condiciones para su venta y uso” (Cortes y Marshall, 1994: 4).

El desarrollo de la política social, como mecanismo de regulación de la fuerza de trabajo e instrumento de control del conflicto, se encuentra, para estas autoras, determinado por el modelo de acumulación capitalista. Por eso cuestionan las posibilidades de exigir una política social redistributiva en el marco de la estrategia neoliberal hegemónica, cuyo propósito es reducir los costos de la fuerza de trabajo asalariada.

Otro trabajo destacado es el de Danani, quien define a la política social como “el conjunto de intervenciones sociales del estado, cuya unidad radica en que regulan *indirectamente* la forma mercancía de la fuerza de trabajo y que lo hacen desarrollándose en el terreno de la distribución secundaria del ingreso” (2009: 33).

Ahora bien, ¿podemos considerar suficiente para el análisis de las innovaciones en política social el hecho de estar determinada por el modelo vigente de valorización del capital? Consideramos que este tipo de análisis no toma en cuenta las mediaciones políticas a través de las cuales la sociedad se va configurando. Precisamente de esto se ocupa la segunda perspectiva mencionada.

Al respecto, Offe descarta tanto las explicaciones que sugieren que el desarrollo de las políticas sociales está determinado por los reclamos de la clase trabajadora, como aquellas que se fundamentan sobre las exigencias del proceso de valorización del capital. El autor plantea el estudio de la política social en el marco de las preguntas que dieron origen a la sociología, esto es la problemática de la integración social en tanto un sistema social logra afrontar sus problemas estructurales. Desde esta perspectiva, la política social es definida como la manera estatal de efectuar la transformación duradera de obreros no asalariados en obreros asalariados. En palabras del autor, se trata del problema estructural de la proletarización: el mercado al no incorporar la fuerza de trabajo de forma automática, necesita la intervención del estado. De acuerdo con Offe

...esta transformación de la fuerza de laboral desposeída en salario-trabajo es en sí un proceso socio-político constituyente, cuya realización no puede explicarse sólo por la compulsión silenciosa de relaciones económicas. (1990: 83)

A su vez, el problema estructural de la proletarización se subdivide en tres: 1) la incorporación de fuerza laboral al mercado –problema de la motivación cultural–; 2) la institucionalización de los riesgos –campo de servicios institucionales que se encuentran por fuera del mercado como educación, salud, etc.– y 3) la regulación cuantitativa de la relación entre suministro y demanda en el mercado de trabajo –las áreas de “captación” institucional que aseguran la reproducción de la fuerza de trabajo aun cuando no se produce empleo desde el proceso productivo–. Estos problemas sólo pueden resolverse con la intervención activa del Estado.

En algún sentido, Soldano y Andrenacci también conciben la política social como la intervención del estado sobre la sociedad. En su caso suponen que aquella actúa de acuerdo a un doble patrón. Por un lado, las intervenciones en el centro que refuerzan los principales vectores de la integración. Por otro, las intervenciones en los márgenes cuyo propósito se orienta a compensar a aquellos “grupos que no pueden acceder a los mecanismos de integración centrales por razones involuntarias” (2006: 48) y reprimir a aquellos sujetos que rechazan estos mecanismos. La primacía de este segundo tipo en los noventa, en el marco de la desestatización, implicó la asistencialización de la política social, entendida como la intervención desde los márgenes tendiente a neutralizar los conflictos sociales, mientras se gestionaba la flexibilización y precarización del empleo.

En este marco, podemos pensar al estado como instancia de mediación que procesa los conflictos al mismo tiempo que les da un marco interpretativo y de

interacción. A través de las políticas sociales, aquel puede definir de qué manera integrar a sectores que quedan excluidos del mundo del trabajo: o bien confirmando su posición como beneficiarios o bien reconociendo sus capacidades y competencias. Desde nuestra perspectiva, reflexionar sobre la política social implica, además de considerar la intervención estatal, el reconocimiento de la acción de los diversos actores y sus estrategias de utilización. Siguiendo a Offe, “el «éxito» de la política social va a estar así determinado por las conflictivas «estrategias de utilización» de las diversas clases sociales y grupos interesados” (1990: 99). Por ello, la política social no puede ser neutral, sino que su mismo diseño define el conflicto, apoya o relega a grupos sociales, prejuzgando el grado en que van a hacer uso de esas políticas.

Retomando el objeto de interés de esta ponencia ¿el programa Ingreso social con Trabajo es producto simplemente de ese proceso de asistencialización de la política social o en todo caso representa una innovación? Sobre esta pregunta volveremos en una próxima sección.

III. ANTECEDENTES DE POLÍTICAS SOCIALES: DEL PAN AL ARGENTINA TRABAJA

El punto de partida de las políticas como paliativos frente a la pobreza encontraron un punto de inflexión durante la transición democrática y, sobre todo, a partir de las sucesivas crisis macroeconómicas que el país vive desde 1984 (Soldano y Andrenacci, 2006: 21). Relacionado con esto, Repetto y Chudnovsky (2009) señalan que el retorno a la vida democrática permitió una creciente visibilización de la problemática de la pobreza. El primero fue el Programa Alimentario Nacional (PAN) implementado en el gobierno de Alfonsín, bajo la órbita del Ministerio de Salud y Acción Social. Su formulación se inscribió en el “Informe sobre la pobreza en la Argentina” que constituye, según Álvarez Leguizamón (2006), el primer antecedente de aplicación de tecnologías de diagnóstico focalizado. Dicho informe definió el índice de necesidades básicas, lo que permitió a su vez la realización del primer “mapeo” de las futuras poblaciones objeto de las políticas focalizadas: los pobres estructurales. Luego de la asunción de Menem en 1989 el PAN fue suprimido; mientras tanto se constituyó el “Concejo Nacional Para la Emergencia Social”, presidido por el ministro de Salud y Acción social e integrado por representantes del gobierno, FFAA, Iglesia Católica, CGT y de organizaciones empresarias de la industria y el comercio. Su función era la implementación del Bono Nacional Solidario de Emergencia, que a diferencia del PAN, repartía bonos que podían canjearse por alimentos. La difusión de programas en los primeros años del menemismo –se calcula la vigencia de 56– incidió en que en 1993 el gobierno lanzara el Plan Social. El objetivo era, por un lado, enmarcar los diversos programas existentes y, por otro, inducir algunos cambios en los diseños institucionales, como la participación de los distintos niveles estatales y de la sociedad civil.

De acuerdo con Chiara y Di Virgilio a partir del fenómeno de la hiperinflación “el nivel local se convirtió en la arena en la que se procesan problemas para

constituirse en cuestiones objeto de intervención de políticas públicas” (2005: 217). Este proceso de “municipalización de la pobreza” se produjo a partir de dos fenómenos: del deterioro de las condiciones de vida de la población y de la consolidación de un nuevo papel asignado a los municipios, derivado del proceso de descentralización. Este proceso aparejó fuertes consecuencias para el campo estratégico relacional en tanto

“la transferencia de la carga de la crisis a los municipios, a través de los procesos de descentralización, no solo amplió las funciones efectivamente ejercidas por ellos, sino también les exigió organizar estrategias de legitimación del gobierno local frente a las crisis muy centradas en las figuras de los Intendentes, que atenuaran el deterioro resultante de gestionar localmente las consecuencias sociales de las decisiones macro económicas tomadas en los niveles supra-locales” (Chiara y Di Virgilio, 2005: 126).

A mediados de los noventa, la emergente problemática del desempleo agregó al proceso de “municipalización de la pobreza”, el creciente protagonismo de colectivos de trabajadores desocupados. En este contexto, se constituyeron nuevas reglas de juego que redefinieron las interacciones conflictivas entre una variedad de actores: las internas políticas del partido justicialista (en especial entre el gobierno nacional y el provincial); los municipios que buscaban una acumulación política para superar su posición de debilidad frente a las tensiones entre el gobierno nacional y provincial; y el nuevo actor conformado por las organizaciones de desocupados. En este marco, el programa Trabajar constituyó un punto de inflexión tanto por el protagonismo que asumieron los municipios en su gestión como por la nueva relación que se instituyó entre el gobierno y las organizaciones. En materia de política social puede observarse un corrimiento, en tanto mantuvo un carácter focalizado adquiriendo un sentido selectivo al ser los planes utilizados como parte de la negociación para desactivar conflictos sociales.

El gobierno de la Alianza en su intento por reducir el poder de los intendentes del Conurbano Bonaerense pertenecientes al PJ (Svampa y Pereyra, 2003) redujo el número de beneficiarios del Trabajar y avanzó con la ejecución del Programa de Emergencia Laboral (PEL). Este tenía dos líneas de acción, por un lado, los consorcios productivos locales y, por otro, el autoempleo productivo. Para la distribución de los planes se crearon los “Concejos de Emergencia”, donde participaban intendentes, representantes de las cámaras empresariales, del clero y dirigentes de organizaciones de desocupados pertenecientes a la CTA y CCC. Tal como argumentan Svampa y Pereyra (2003), este proceso tuvo como efecto no deseado el fortalecimiento de las organizaciones piqueteras en detrimento de las organizaciones del Partido Justicialista.

La profundidad de la crisis económica, la falta de apoyo político de los municipios de signo pejetista y las masivas movilizaciones sociales que convocaban tanto a los sectores medios, al sindicalismo y a las organizaciones piqueteras jaquearon al gobierno de la Alianza, en el marco de una de las crisis sociales más profundas de la historia argentina reciente. Poco después, y en el contexto de emergencia social, el presidente provisional Eduardo Duhalde

anunció la creación de dos planes: el programa de Emergencia Alimentaria y el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Ambos se enmarcaban en el decreto 165/2002 en el que se declaró la emergencia ocupacional. El programa fue modificado poco después por presiones de las organizaciones. Los cambios dispuestos sólo pueden comprenderse si se toman en cuenta el objetivo implícito del mismo (esto es, apaciguar el clima de conflictividad social mientras que compensar a los sectores más afectados por la devaluación asimétrica), como también el campo de interacciones, juego de alianzas y enfrentamientos que este supuso.

Más allá del debate de especialistas en política social respecto a los resultados del plan medidos a partir de su carácter distributivo y su matriz asistencialista,¹ cabe remarcar la performatividad del programa en lo que respecta a la constitución de interlocutores válidos durante su diseño y posterior puesta en marcha. En este marco, el gobierno convocó a un diálogo multisectorial cuyo objetivo era sentar las bases políticas de su ejecución. Para ello invitó a las organizaciones piqueteras junto a las organizaciones políticas, sindicales y empresariales. Aquel espacio de diálogo tuvo principalmente dos corolarios. El primero fue el acuerdo en torno a la necesidad de la universalidad del Jefas y Jefes, plasmado en el decreto 565/2002 en el cual se estableció el Derecho Familiar a la Inclusión Social. El segundo fue la creación del “Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control”, en el que se institucionalizó el marco de relaciones entre los diversos actores. Tal como remarca Golbert, “este consejo cumplió varios objetivos: integración, control y consenso” (2004: 17). Sin embargo, por su diseño institucional no logró eliminar la lógica selectiva y de negociación que suponía la entrega de planes. Por el contrario, se mantuvo su distribución discrecional en tanto constituían un recurso valioso tanto para las organizaciones piqueteras como para los gobiernos locales en términos del mantenimiento de sus estructuras organizativas, profundizando las pujas entre ambos. De esta forma, la complejidad de reformular esta política social no radicaba sólo en lo concerniente a las necesidades sociales, sino más bien a los futuros juegos de los actores involucrados en un contexto político diferente.

Desde 2003, con la asunción de Néstor Kirchner como presidente y de Alicia Kirchner como ministra de Desarrollo Social la política social cambió sustancialmente. Respecto del programa Jefes y Jefas de Hogar se inició una progresiva disminución de la cantidad de beneficiarios, se mantuvo la misma retribución monetaria y se implementaron exigencias con el cumplimiento de la contraprestación requerida, desatendida hasta entonces (Logiudice, 2010). A aquellos beneficiarios del Jefes y Jefas considerados no empleables en el mercado de trabajo se les otorgó el Plan Familias.² Para aquellos que tenían oportunidades de reinserción laboral fue diseñado otro programa que se inscribía en la estrategia del ministerio de fomentar planes vinculados a lo productivo. Otra novedad es que el Familias funcionó bajo la órbita del

¹ Para profundizar sobre ese debate puede consultarse Roca E. et. al. (2003) y Pautassi et. al. (2003).

² El Plan Familias consistía en un subsidio de \$100 más un adicional de \$25 por hijo, hasta alcanzar la suma máxima de \$200, destinado a los perceptores del Jefes que tuviesen tres o más hijos. A cambio, las familias debían acreditar la realización periódica de controles de salud y la escolarización de los niños miembros del hogar” (Logiudice, 2010: 6).

ministerio de Desarrollo Social, que empezaba a concentrar toda la prestación social que otorgaba el gobierno.

A partir del segundo semestre de 2003, se implementaron una serie de programas vinculados a lo productivo, entre ellos el Manos a la Obra, diseñado en la órbita del ministerio de Trabajo y financiado íntegramente por fondos del Estado nacional.³ Este plan encontraba respaldo discursivo en la reivindicación de lo productivo mencionado en los discursos oficiales de la época. Este programa asumió dos modalidades de implementación: una destinada a las organizaciones, particularmente gestionada a nivel nacional, y otra consistente en subsidiar actividades de grupos de individuos asociados ocasionalmente y administrados predominantemente por los municipios (Logiudice, 2010).

IV. EL PROGRAMA ARGENTINA TRABAJA: ¿DE LA ASISTENCIALIZACIÓN A LA INTEGRACIÓN?

El Programa Ingreso Social con Trabajo fue creado por la resolución 3182/2009 del ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Según el ministerio el propósito del programa apunta a la generación de empleo, la capacitación desde una perspectiva integral y la promoción de la actividad cooperativa.⁴ Como mecanismo de legitimación, el programa es definido como una estrategia de resolución de la problemática de la pobreza apuntando a la integración social y al cumplimiento de los derechos de los ciudadanos.

Una de las novedades del programa radica en que supone adjudica el fenómeno de la pobreza a la problemática social, en vez de concebirla como una carencia individual. Al respecto, en el discurso de lanzamiento, la presidenta Fernández de Kirchner afirmó que:

Hoy lanzamos este plan para abordar el problema de la pobreza, porque estamos convencidos de que el trabajo es el mejor antídoto contra ella. Por eso es muy importante señalar la necesidad que tenemos de organizarnos socialmente para combatirla, porque la pobreza no es un fenómeno individual, sino social y requiere la organización de todos y todas en torno a esto.

³ El plan se implementó a partir de agosto de 2003. Se firmaron convenios por un monto de 1.790.000 pesos destinados a 84 proyectos para 17 organizaciones (FTV, Barrios de Pie, CCC, MIJD y BPN). La proyección preveía la generación de 2.000 puestos de trabajo. En el acto de lanzamiento, además del Presidente estuvieron presentes los ministros Alicia Kirchner, Aníbal Fernández y el secretario general de la Presidencia, Osar Parrilli. Por parte de las organizaciones participaron Luis D'Elía (FTV), Jorge Ceballos (Barrios de Pie), Juan Carlos Alderete (CCC) y Nina Pelosso (MIJD). El PO y el Partido Comunista suscribieron a los proyectos sin participar del acto. El objetivo era incluir a los beneficiarios de planes Jefes y Jefas en emprendimientos productivos vinculados a la economía social. En este marco, Barrios de Pie y el Movimiento Evita impulsaron los microemprendimientos y cooperativas de trabajo (Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-24102-2003-08-14.html>). A partir de 2005, el programa fue reformulado por el ministerio. Entre otras cuestiones, se definió "enmarcar las acciones del programa en Proyectos Integrales de Desarrollo Regional. Los mismos debían surgir de la Mesa Local de Actores, integrada por organizaciones de la sociedad civil, que debía definir la problemática de la economía social en la región y priorizar los proyectos de acuerdo a su perfil socioproductivo y el entramado institucional. Los proyectos serían elaborados por equipos del Ministerio, conjuntamente con las provincias y municipalidades" (Logiudice, 2010: 8).

⁴ Informe de presentación del Programa Social Inclusión con Trabajo, Ministerio de Desarrollo Social.

El decreto 1067/2009, por el que se disponía que el programa dependiera exclusivamente del ministerio de Desarrollo Social, establecía que aquel debía orientarse a “profundizar la generación de condiciones favorables que dinamicen la economía productiva del país, desarrollando acciones y políticas específicas destinadas a grupos especialmente vulnerables”. En la guía informativa del Programa se menciona que la propuesta es:

...crear oportunidades de inclusión y mejorar la calidad de vida de las familias y los barrios más vulnerables, a través de la formación de cooperativas de trabajo para la realización y/o mantenimiento de obras de infraestructura local y/o saneamiento. Este programa es una decisión política del Gobierno, que tiene como objetivo la creación de puestos de trabajo, la capacitación y promoción de la organización cooperativa. Además de generar ingresos para familias vulnerables, busca mejorar las condiciones sociales y la calidad de vida en los barrios más postergados. (2010: 3)

En términos de su organización administrativa dispone de un ente ejecutor y de una contraparte. Esta última puede estar constituida por gobiernos municipales, provinciales, cooperativas constituidas por las organizaciones. De acuerdo a fuentes oficiales, inicialmente el programa se implementó por intermedio de los gobiernos municipales, luego por el de la provincia de Buenos Aires, haciéndose extensivo a otras provincias.

El objetivo del programa está orientado a otorgar un subsidio al trabajo por medio de la conformación de cooperativas, integradas entre 50 y 60 personas, con un capataz a cargo. Para su funcionamiento debe registrarse en el (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). La selección de los integrantes de esas cooperativas fue realizada por el ministerio. Entre los requisitos, el postulante no debía tener ingresos familiares provenientes de programas sociales (a excepción de la recepción del Plan Familias y de la asignación Universal por Hijo) o de prestaciones previsionales. La elección de cada postulante se realizó siguiendo determinados criterios de elegibilidad como pertenecer a hogares en situación de vulnerabilidad socio-económica y estar desocupado, domiciliarse en las localidades definidas para la implementación del Programa, no recibir prestación monetaria proveniente de otro programa o plan social, no estar en actividad registrada como empleado, empleador monotributista u otros, no ser jubilado o pensionado tanto en el sistema contributivo como no contributivo. Tampoco se podía percibir seguro de desempleo, estar incluido en una cooperativa de trabajo convenida a los fines del Programa.⁵

Luego de la etapa de selección, cada cooperativista debía registrarse en la AFIP e inscribirse en el monotributo social, con el fin de recibir los aportes jubilatorios y obra social. La remuneración recibida alcanza los 1.200 pesos mensuales y se realiza por medio del sistema bancario, como estrategia para

⁵ Puede consultarse esta información en: <http://www.desarrollsocial.gov.ar/Uploads/i1/ArgentinaTrabaja/2.%20Proceso%20de%20aprobaci%C3%B3n%20para%20la%20incorporaci%C3%B3n.pdf>. Para ver la composición de los beneficiarios puede consultarse el documento del ministerio “Informe Semestral Programa Ingreso Social con Trabajo, julio 2010”.

desalentar el pago de “comisiones” a terceros. Al respecto el ministerio dispuso de una serie de mecanismos tendientes a facilitar la denuncia de casos de corrupción o que afectaran la transparencia de la implementación del programa. Como contraparte, cada cooperativista debe cumplir con 40 horas semanales así como realizar un curso, o bien de perfeccionamiento de su oficio original, o bien de terminalidad de los ciclos educativos obligatorios, asistencia y promoción de la salud, asistencia integral a la familia y asistencia contable y jurídica. Este conjunto de actividades que fue definido por el ministerio como “integralidad”, estuvo motivado por el diagnóstico de la población involucrada, de la cual el 75% no concluyó la escolaridad formal ni poseía oficio o capacitación laboral.⁶

Cada cooperativa trabaja de acuerdo a los siguientes módulos: infraestructura urbana, equipamiento urbano, saneamiento ambiental y producción comunitaria. No obstante, la mayoría lleva adelante obras públicas y de mejoramiento habitacional, como refacciones de clubes, de escuelas, mejoras y construcción de viviendas.

La meta de la primera fase implicaba la creación de cien mil puestos de trabajo. Según datos proporcionados por el ministerio ante los requerimientos de la ONG Poder Ciudadano, a fines de abril de 2010 existían 1790 cooperativas, con un presupuesto ejecutado en 1.734.654.632 pesos.⁷ De acuerdo a una evaluación del Ministerio durante el primer semestre de 2010 se había incorporado al 77% de la población prevista en las provincias de Tucumán, Corrientes y Buenos Aires.

Rupturas y continuidades en las relaciones estado- organizaciones

La implementación del programa ha sido sumamente controvertida por varios factores.

En primer lugar, la selección de los beneficiarios realizada por el ministerio a partir de criterios preestablecidos reafirma la continuidad de la lógica de individualización. De esta manera, aunque el programa se financie con fondos provenientes del Tesoro Nacional, y no con aportes de los organismos multilaterales de crédito, podría sostenerse que no se revierte la matriz de la política social neoliberal.

En segundo lugar, el proceso de las cooperativas. En otras palabras, su conformación no devino de experiencias de auto organización, sino por el contrario de la decisión del ente de la contraparte a partir de la inscripción de beneficiarios. Esto aparejó rispideces internas y dificultades para el desarrollo de los módulos comprometidos. Como esta situación se extendió en el área de

⁶ Véase el Informe semestral “Síntesis Actual Programa de Ingreso Social con Trabajo” (2010): <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/ArgentinaTrabaja/8.%20%20Informe%20Semestral%20Programa%20Ingreso%20Social%20con%20Trabajo%20-%20julio%202010.pdf>.

⁷ Esa información puede consultarse en la página de Poder Ciudadano: <http://poderciudadano.org/?p=967>.

implementación del programa, el ministerio organizó instancias de formación en cooperativismo, a cargo del INAES, con el fin de generar un sentimiento de pertenencia y de resolución de los conflictos y diferencias.

En tercer lugar, en los inicios del programa algunas controversias se generaron en relación a las organizaciones sociales. Inicialmente, estas serían convocadas esperando mantener la participación que habían tenido hasta entonces en la gestión de políticas sociales. No obstante, los intendentes ejercieron suma presión para reunificar la política social, en términos de su gestión e implementación, bajo la órbita de su injerencia. A fortiori, las organizaciones quedaron temporariamente desvinculadas del programa, pudiendo incorporar cooperativistas de acuerdo a cupos por fases.

No obstante esta compensación, se produjeron conflictos con las organizaciones acostumbradas a negociar la distribución y el monitoreo de los planes. ¿Cómo esas controversias incidieron en la dinámica interna de las organizaciones y en sus estrategias? ¿En qué medida aquellas cuestionan las competencias que habían adquirido las organizaciones en el transcurso de la crisis? Para responder estas preguntas no alcanza con analizar el programa, sino reflexionar sobre el marco de interacciones conflictivas, que impactan en las organizaciones respecto de sus dinámicas internas y competencias. Por ello, a continuación se presentan algunas cuestiones vinculadas a las dos organizaciones que se mencionaron en la Introducción: Barrios de Pie y el Movimiento Evita.

Como se mencionó, Barrios de Pie se integró a la coalición de gobierno en 2004 y se retiró a mediados de 2008 poco después del conflicto por las patronales agropecuarias. Si bien algunos de sus integrantes se incorporaron como funcionarios en áreas gubernamentales como Cancillería, principalmente lo hicieron en el ministerio de Desarrollo Social, en áreas de juventud y de la mujer. Este cambio fue significativo para el Movimiento en términos de su horizonte de expectativas (Natalucci, 2010) como de su concepción acerca de la relación con el Estado (Perelmiter, 2010). La lectura de la organización respecto de su integración, lejos de pensarse como una cooptación, es enunciada como un acierto del gobierno en general y de Néstor Kirchner en particular cuando decidió convocarlos. El objetivo del movimiento en ese entonces era intervenir “donde el Estado no llegaba”.⁸ En tal sentido, participaron o impulsaron la creación de ciertos programas en temáticas donde el movimiento tenía trayectoria de militancia, como educación, salud o género. De alguna manera, seguían teniendo la misma práctica: intentar resolver ciertos problemas sociales o demandas, sólo que el marco en este caso era el estado.⁹ La novedad se definía por la apertura de instancias deliberativas y participativas. En esta dirección, el movimiento perfeccionó su proyecto más

⁸ Entrevista realizada por los autores a dirigente de Libres del Sur. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, febrero de 2011.

⁹ Según el entrevistado su intervención en el ministerio de Desarrollo Social estaba orientada a “resolver distintos problemas. [...] hace falta acá tal cosa, entonces íbamos y levantábamos demandas para desde el Estado resolver el problema. Y así fuimos... fuimos desplegando toda una tarea...” (Entrevista realizada por los autores a dirigente de Libres del Sur. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, febrero de 2011).

ambicioso: el programa de Promotores Territoriales. Este era ambicioso en tanto implicaba generar desde el estado una herramienta de organización social, pero además tenía como intención disputar con los intendentes del conurbano bonaerense la construcción territorial. Es decir, que la relación se establecía entre el nivel nacional y el territorio donde la organización funcionaba como mediación entre ambos. Esta disputa se mantuvo en tensión durante todo el período que el movimiento estuvo en el ministerio, encontrando puntos de mayor tensión a medida que el kirchnerismo tenía acercamientos al PJ. El programa Argentina Trabaja constituyó para Barrios de Pie el movimiento inverso, donde la relación se entabló entre la nación y los intendentes, quienes se ocuparían de un modo preponderante de la cuestión territorial, desplazando a las organizaciones a un lugar marginal. En esta era el debate y la situación coyuntural cuando el gobierno realizó el lanzamiento del programa Argentina Trabaja.

Barrios de Pie se enteró oficialmente del programa en el momento del anuncio, del que hasta entonces sólo había escuchado rumores en los barrios. La primera reacción fue realizar una marcha hasta una dependencia ministerial donde funcionaba el programa para pedir una reunión con las autoridades. Si bien el objetivo era conocer los detalles de la implementación del programa, como trasfondo había cierta expectativa a reactivar la disputa con los intendentes a favor de las organizaciones.

Esta situación, que constituyó el primer punto conflictivo, cambió de un modo significativo la estrategia del movimiento. Concretamente, la organización promovió acciones públicas contenciosas, como marchas y denuncias públicas. Con la consigna “trabajo sin clientelismo”, el objetivo era denunciar la forma en que se estaba implementando, es decir donde las intendencias se constituyeran como contrapartes. En general, no hubo oportunidades de que se coordinaran acciones con otras organizaciones, más bien se observa la fragmentación de aquellas que se oponían a las modalidades en que el programa se estaba implementando. Esta característica no sólo es adjudicable a las diferencias que aquellas podían tener respecto del Argentina Trabaja, sino fundamentalmente a que cada una mantenía su propio canal de negociación. De alguna manera, la movilización tuvo resultados positivos en cuanto el ministerio decidió la reapertura de la inscripción.

El segundo punto conflictivo se produjo en diciembre de 2009 cuando estaba en duda que los cooperativistas fueran a cobrar antes de las fiestas de ese fin de año. A raíz de esta situación, la organización decidió realizar un acampe sobre la avenida 9 de Julio en la ciudad Autónoma de Buenos Aires frente al ministerio de Desarrollo Social.

El tercer punto conflictivo se produjo en los primeros meses de 2010, cuando la organización amenazó con realizar un nuevo acampe en el marco de los festejos del bicentenario para exigir la incorporación de personas a las cooperativas.

Tanto en el segundo como tercer momento conflictivo empieza a observarse con claridad que la preocupación de la organización no sólo estaba vinculada

con que se incorporara a aquellos que habían quedado afuera de las primeras inscripciones sino con poder incidir en la asignación de tareas, en definitiva en la decisión de cómo se implementaría el programa, desde que tipos de obras se realizarían, la conformación de las cooperativas y la evaluación de los resultados.

El Movimiento Evita se conformó en 2005 a partir de la confluencia de varias organizaciones reconocidas como nacional y popular (Natalucci, 2008). Estas tenían trayectorias relativamente similares respecto de la prioridad de la movilización como modalidad de intervención en el régimen político y de construcción territorial. En su momento constitutivo el movimiento se definió como “una organización social y política movimentista con aspiraciones electorales” (2008: 126). Su identificación peronista y su temprana aceptación del kirchnerismo permitieron un despliegue territorial significativo y su acceso a cargos en el ministerio de Desarrollo Social a partir de los cuales promover sus postulados. Desde entonces, el movimiento ha promovido la economía social como modalidad de apuntalar la incorporación de sectores sociales excluidos.

Respecto del Argentina Trabaja, el Evita interpretó el lanzamiento de este programa a partir de dos cuestiones. Por un lado, este ya venía participando en la gestión de la política social desde el ministerio, tanto en el Mano a las Obras como en el PRIS. Uno de los problemas que identificaba era que aún con el subsidio a los materiales y a la infraestructura, las cooperativas tenían dificultades para participar del momento de circulación de la producción. Por otro lado, paralelamente a esta posición, el movimiento había expresado la débil integración de algunos sectores sociales a una economía en crecimiento. En otras palabras, para el movimiento la crisis internacional de 2008 había golpeado fuertemente a ciertos sectores, cuya incorporación como mano de obra atravesaba por muchos obstáculos. Por ello, promovía que el gobierno impulsara un plan fundamentado en el cooperativismo que contuviera a dichos sectores. En este sentido, el lanzamiento del programa Argentina Trabaja fue festejado. Este no sólo serviría como apuntalamiento para la inclusión de grupos sociales sino que además promovía valores como el cooperativismo y el asociacionismo reivindicados por el movimiento en el marco de la economía social.

Ahora bien, el posicionamiento a favor del kirchnerismo y una concepción de un estado en transición permitieron que el movimiento participara de la implementación del programa. Probablemente haya diferencias en los niveles de involucramiento de acuerdo a como sea la relación en cada territorio con el intendente, sin embargo el Evita se dedicó a la participación en el proceso de ejecución en muchas oportunidades gestionándolo desde el gobierno local. Esto no implica que se haya una disputa movimiento- intendentes por la construcción territorial, sino que esta se da en un marco de participación estatal por parte del primero.

V. REFLEXIONES FINALES

Resumiendo, desde 2003, la política social ha sufrido algunas modificaciones con respecto a la de los noventa. Mientras el Trabajar se pensaba como un programa de empleo transitorio, el Jefes y Jefas se dirigía a compensar a los sectores sociales más afectados por la devaluación asimétrica. Ambos tenían un carácter focalizado, en términos de la población beneficiaria, y selectivo en tanto eran utilizados como medios para la desactivación de conflictos sociales. Asimismo, si bien ambos preveían contra prestaciones por la recepción del programa, en ningún caso esta era exigida y controlada. Por último, los organismos multilaterales de crédito habían tenido una incidencia determinante en el diseño de ambos programas. A partir de la asunción de Kirchner se produjo un punto de inflexión en el tipo de política social que el estado impulsaba. Este cambio lejos de tener un carácter abrupto fue parte de un proceso de aprendizaje y de intercambio con las organizaciones involucradas. En este sentido, el estado se ubica a sí mismo como el promotor de los procesos de inclusión de grupos sociales que han sido excluidos en las últimas décadas. Sin dudas, el Programa Social con Inclusión implicó un punto de inflexión.

Hay algunas cuestiones novedosas que señalar respecto del programa y su implementación. Si hasta la crisis internacional de 2008 el gobierno pensaba que el derrame del crecimiento económico impactaría en toda la estructura social, las consecuencias de aquella demostraron que había que generar políticas focalizadas a grupos específicos, principalmente aquel que encontraba mayores dificultades para integrarse como mano de obra.

Aunque el ministerio ya había implementado programas de corte productivo, como el Manos a la Obra, el Argentina Trabaja presenta varias novedades. La primera, se encuentra en su diseño, específicamente por la consideración del trabajo como núcleo de organización. En ese sentido, marcó una diferencia con los planes anteriores que si bien preveían la contraprestación no controlaban que se cumpliera; en este caso, el ministerio dispuso una serie de mecanismos institucionales para comprobar el efectivo cumplimiento de las horas de trabajo comprometidas, bajo apercibimiento de aplicar bajas a los beneficiarios involucrados.

La segunda novedad se relacionó con la forma de cooperativas que asumió la organización de los beneficiarios, constituyendo un desafío importante para los actores involucrados. Del ministerio requirió la puesta en marcha de capacitaciones y de asistencia técnica que favorecieran el funcionamiento de cada cooperativa. De los beneficiarios, un aprendizaje en una modalidad productiva donde no hay patrón ni empleador como tampoco derechos socialmente reconocidos a los trabajadores, como vacaciones, aguinaldo, etc.

Otra fue la disposición para que los cooperativistas contaran con prestaciones sociales que se enunciaban a modo de derechos, tales como obra social y aportes previsionales. La obligación de inscribirse en la AFIP y contar con el monotributo social siguió esta línea. No obstante, estas disposiciones marcaron una paradoja en tanto el ministerio declaraba la intención de *empoderar* a los sectores beneficiarios respecto de la cultura del trabajo, del aprendizaje de

oficios y la garantía de derechos sociales, al mismo tiempo que intentaba fortalecer la entidad del cooperativista en detrimento de la entidad trabajador.

La última novedad radica en la discusión del carácter focalizado de la política social. En otras palabras, el programa mantuvo el carácter focalizado que ha caracterizado a la política social de las últimas décadas, respecto de la población beneficiaria; sin embargo su masividad contrarrestó el carácter selectivo que se pone en juego ante la decisión acerca de su implementación. Ahora bien, siguiendo a Sojo (2007) el problema de la focalización no era inherente a su esencia, sino que durante los noventa esta se formuló en términos de un profundo cuestionamiento a los derechos y sus garantías. Al respecto, queda abierto el debate en torno a si la focalización que caracteriza a los actuales programas implementados por el ministerio de Desarrollo social reproducen aquel problema o por el contrario, al inscribir la política social en un marco de garantía de derechos y de la integralidad para el sujeto ubican a la focalización como el estatuto organizativo que tuvo en años pretéritos (Costa, 2009).

Respecto de la segunda parte de la ponencia, la postura de las organizaciones se relacionó con la posición que tenían frente al gobierno más que con la interpretación crítica del programa. En otras palabras, aunque ambas mantuvieran disputas a nivel local con los intendentes del conurbano bonaerense por la construcción de lo local y intentaran intervenir en las instancias de definición e implementación de la política social la estrategia que cada una se dio según su concepción del kirchnerismo y de su intervención en áreas estatales, es decir si se lo percibiera como disuelto en el PJ o como un medio de transformación o si se optara por la movilización callejera o por la participación estatal en el caso de Barrios de Pie y del Movimiento Evita respectivamente.

Sin dudas, este ha sido un acercamiento exploratorio a la intervención de las organizaciones sociales pero aún falta mucho para investigar. Retomando a Offe, el resultado de la política social puede medirse a partir del análisis de las “estrategias de utilización” que las organizaciones llevan adelante. Pero para esto es menester desplazar la perspectiva de la escisión entre estado y sociedad civil donde los sujetos son meros benefactores de la política a otra donde se identifique la trama en la cual las intervenciones disputan sentidos sobre lo público y lo político.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Álvarez Leguizamón S. (2006): “La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de opciones preferenciales por los pobres” en Andrenacci L. *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Prometeo.

Chiara M. y Di Virgilio, (2005) *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Prometeo.

Cortes R. y Marshall A. (1991): "Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo", en *Estudios del Trabajo* (Buenos Aires), N° 1.

Cortes R. y Marshall A. (1994): "Política Social y Regulación de la Fuerza de Trabajo", en *Cuadernos Médico Sociales* (Rosario), N° 65-66.

Costa M. I. (2009): "¿Universalismo y/o focalización? Debates y tensiones en torno a la orientación de la política social asistencial en la Argentina" ponencia presentada en las Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Danani Claudia (2009): "La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización", en Chiara, M. y di Virgilio, M. (org): *Gestión de la política social: Conceptos y herramientas*, Buenos Aires, Prometeo- UNGS.

Golbert L. (2004): "¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y jefes de Hogar Desocupados" en *CEPAL, Serie de Políticas Sociales*, Santiago de Chile.

Logiudice A. (2010): "De crisis a crisis: la política social asistencial en la Argentina ¿posneoliberal?" ponencia presentada en el Congreso de LASA.

Ministerio de Desarrollo Social (2009): "Informe de presentación del Programa Social Inclusión con Trabajo", Buenos Aires.

Ministerio de Desarrollo Social (2009): "Instructivo sobre la implementación del Programa de Ingreso Social con Trabajo", Buenos Aires.

Ministerio de Desarrollo Social (2009): "Proceso de aprobación para la incorporación al Programa de Ingreso Social con Trabajo", Buenos Aires.

Ministerio de Desarrollo Social (2010): "Guía informativa del Programa Social Inclusión con Trabajo", Buenos Aires.

Ministerio de Desarrollo Social (2010): "Informe Semestral Programa Ingreso Social con Trabajo, julio 2010", Buenos Aires.

Natalucci A. (2008): "De los barrios a la plaza. Desplazamientos en la trayectoria del Movimiento Evita" en Pereyra S., Pérez G. y Schuster F. *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones piqueteras pos crisis de 2001*. La Plata, Al Margen,

Natalucci A. (2010) "Aportes para la discusión sobre la autonomía o heteronomía de las organizaciones sociales. La experiencia del Movimiento de Barrios de Pie, 2002-2008" en *Revista Laboratorio. Revista de Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social*, año XI, N° 23, UBA y UNMdP.

Offe C. (1990): *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza.

Pautassi L., Rossi J. y Campos L. (2003): "Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?" ponencia presentada en el 6º Congreso Nacional de Estudios de Trabajo de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), Buenos Aires.

Perelmiter L. (2010): "Militar el Estado. La incorporación de movimientos sociales de desocupados en la gestión de políticas sociales. Argentina (2003-2008)" en Massetti A., Villanueva E. y Gómez M. *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario*, Buenos Aires, Nueva Trilce.

Repetto F. y Chudnovsky M. (2009): "Las políticas sociales en la Argentina reciente. Avances y desafíos desde una perspectiva progresista" en Quiroga Y., Canzani A. y Ensignia J. *Consenso progresista. Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur*, Buenos Aires, Friedrich Ebert Stiftung.

Roca E., Cappelletti B., Langieri M., Muscolino M., Soto C. (2003): "Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados: política de empleo o política social", en 6º Congreso Nacional de Estudios de Trabajo de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), Buenos Aires, agosto de 2003.

Sojo A. (2007): "La trayectoria en del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales" en *CEPAL*, N° 91.

Soldano D. y Andrenacci L. (2006): "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino" en Andrenacci L. *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Prometeo.

Svampa M. y Pereyra S. (2003): *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires, Biblios.