

# Políticas sociales y disputas territoriales

## El caso del programa “Argentina Trabaja”

*Social policies and territorial quarrels. A case study on the “Argentina Works” program.*

### **Dra. Ana Laura Natalucci**

CONICET- Instituto de Investigaciones  
Gino Germani,  
Universidad de Buenos Aires.  
anatalucci@gmail.com

### **Resumen**

La reorganización de la política social desde 2003, y específicamente el lanzamiento del programa “Argentina Trabaja”, aparejó cambios para las organizaciones sociales. ¿En qué medida se reafirmó o cuestionó el rol que estas habían construido en el contexto neoliberal? ¿Qué resonancias tuvieron en las modalidades internas de las organizaciones, en sus marcos de acción y disputas que tienen en los territorios, y sus relaciones con agencias gubernamentales? El argumento que sostendré es que la implementación de ese programa acarrió desafíos para las organizaciones, que trastocaron sus dinámicas como también el campo multiorganizacional, reordenando con otros parámetros las disputas en los territorios. El artículo destaca las tendencias que organizaron la relación entre aquellas organizaciones y el gobierno en sus diferentes niveles.

**Palabras Clave:** Organizaciones sociales, kirchnerismo, dispositivos, políticas sociales, Programa Argentina Trabaja.

### **Abstract**

*The reorganization of social policies from 2003 on, and particularly the enactment of the “Argentina Works” Program, involved far reaching changes for social organizations which up to then displayed intense mobilizations against Neoliberalism and the heavy social impact of its subsequent*

### **Fecha de recepción:**

19.4.12

### **Fecha de aceptación:**

29.6.12

*crisis. Such changes related to a broad range of issues, including the organizations' internal structures, a redefinition of their territorial strategies and territorial competition among different organizations, as well as the organizations' relations to a number of government agencies. This paper discusses the way the implementation of the "Argentina Works" Program posed heavy challenges to these organizations and the ways they managed to cope with them at different organizational levels.*

**Keywords:** *Organizations, kirchnerism, dispositives, social policies, "Argentina Works" Program*

## Introducción

A partir de la asunción de Néstor Kirchner como presidente en mayo de 2003 y de Alicia Kirchner como ministra de Desarrollo Social la política social dio un giro sustancial. En primer lugar, por intermedio del decreto 1506/04 se dispuso la disminución progresiva de la cantidad de beneficiarios del programa de transferencia condicionada de ingresos conocido como Jefes y Jefas de Hogar Desocupados/as (PJJHD) (Hopp, 2009a; 2009b); asimismo se mantuvo la retribución monetaria y se implementaron exigencias respecto del cumplimiento de la contraprestación requerida, desatendida hasta entonces (Logiudice, 2010).

En segundo lugar, se iniciaron varios programas de promoción del auto empleo. Esta decisión se vinculó con la redefinición de la estrategia en materia de política pública; se pasó a organizar a los destinatarios según el criterio de empleabilidad, distribuidos en dos grupos: empleable y no empleable (Scarfó, Hopp y Highton, 2009). En el primero se incluyeron aquellos que por sus trayectorias laborales individuales en el marco de un crecimiento económico tenían mayores probabilidades de conseguir un empleo; en el segundo se concentraron aquellos que, por esas mismas cuestiones, quedaban fuera del mercado. Esta división aludía a las posibilidades de acceder al mundo del trabajo y en consecuencia a las protecciones que este brinda (Soldano y Andrenacci, 2006). Para el primer grupo se crearon programas en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, orientados a la reinserción laboral y al mejoramiento de la calidad de los empleos.<sup>1</sup> Para el segundo grupo, el Ministerio de Desarrollo Social diseñó una serie de políticas sociales focalizadas (Hopp, 2009b): Plan Familias,<sup>2</sup> Manos a la Obra,<sup>3</sup> Inversión Social (PRIS)<sup>4</sup> e Ingreso Social con Trabajo, conocido como *Argentina Trabaja*.<sup>5</sup>

El programa *Argentina Trabaja* se inscribe en una política más general de promoción del auto empleo y del trabajo como elemento de inclusión social; sin embargo resulta paradigmático por la magnitud de los recursos destinados y por las discusiones abiertas en torno a la economía social y la consolidación de formas de trabajo alternativas a la modalidad fordista conocida hasta entonces.

El presente artículo estudia la relación entre las organizaciones territoriales y los gobiernos locales en el doble contexto de la territorialización del conflicto social y de descentralización del Estado nacional, tomando como eje los incentivos de la política social a la participación institucionalizada de las organizaciones sociales.<sup>6</sup> Como marco general –vinculado a lo mencionado por Danani (2005) respecto de la abundante bibliografía en políticas sociales que incluye diversas perspectivas y enfoques– tomaremos la perspectiva propuesta por Castel (2010; 2004), esto es como un dispositivo cuyo principal efecto es la constitución de un campo de acciones que delimita el despliegue de las organizaciones como también la configuración de subjetividades.

El objetivo consiste en analizar el programa *Argentina Trabaja* como un dispositivo, por lo que se describen las siguientes dimensiones: I) condiciones de producción y principales características, II) tendencias que regularon la relación entre las organizaciones sociales y el gobierno, en sus diferentes niveles, tanto en las etapas de decisión política como de ejecución y III) los modos que en que aquellas resignificaron el modo en que el Estado interviene en lo social. Estas dimensiones permitirán dilucidar varias interrogantes: ¿qué características asumió este programa y en qué medida puede ser pensado a la luz de nociones como focalización o selectividad? Asimismo ¿modificó la relación que esas organizaciones mantenían con el gobierno en sus diferentes niveles? ¿Reafirmó o cuestionó el rol que estas habían construido en el contexto neoliberal? Y en caso de haberse producido cambios ¿qué resonancias tuvieron en la redefinición de sus marcos de acción y disputa que mantenían en los territorios? El argumento que sostendré es que, por un lado, el programa no puede ser incluido rápidamente como uno de tipo focalizado, sino que introdujo innovaciones respecto de cómo pensar las protecciones sociales; por otro lado, su implementación generó desafíos para las organizaciones, que trastocaron sus dinámicas como también el campo multiorganizacional, reordenando con otros parámetros las disputas en los territorios.

Para el análisis se seleccionaron dos organizaciones: Barrios de Pie y el Movimiento Evita. La elección se justifica en tanto ambas se integraron tempranamente al kirchnerismo, se nuclearon con otras organizaciones para constituir frentes y participaron de modo activo de la implementación de la política social, no como meros transmisores sino apuntando a generar organización y reivindicación de derechos. Asimismo, como posteriormente Barrios de Pie se retiró del espacio kirchnerista, nos permitirá contar con un elemento extra para la comparación.

El texto se organiza de la siguiente manera. En la primera sección se exponen brevemente las características del Programa *Argentina Trabaja* a fin de contextualizar las relaciones entre las organizaciones sociales y el gobierno nacional a partir de la implementación de aquel programa. En la segunda se presta atención a las percepciones y estrategias de las organizaciones así como a las dificultades que encontraron en su implementación, sobre todo en torno a su rol e intervención. Para la elaboración del artículo se tomaron datos construidos a partir de entrevistas en profundidad a dirigentes de ambas organizaciones y a funcionarios del gobierno nacional involucrados en la implementación del programa, teniendo suma precaución de cubrir todo el espectro de involucrados. Complementariamente se consultaron fuentes periodísticas, gubernamentales y de las organizaciones.

## **El Programa Argentina Trabaja como dispositivo**

### **“El problema en la Argentina no es la pobreza sino la inequidad social”**

*(Declaraciones de Cristina Fernández de Kirchner, agosto de 2009)*

El Programa de Ingreso Social con Trabajo fue creado por la resolución N° 3182/09 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En consonancia con la división en torno a los sectores empleables y no empleables, el decreto N° 1067/09 dispuso que el programa dependiera exclusivamente del Ministerio de Desarrollo Social. Esa norma establecía también que aquel debía inscribirse en la política destinada a la reducción de la pobreza, cuya misión era la profundización de “la generación de condiciones favorables que dinamicen la economía productiva del país, desarrollando acciones y políticas específicas destinadas a grupos especialmente vulnerables” (Decreto N° 1067, 2009: 1). Según los Informes “Presentación del Programa Social Inclusión con Trabajo” (Ministerio de Desarrollo Social, 2009a) y “Proceso de aprobación para la incorporación al Programa de Ingreso Social con Trabajo” (Ministerio de Desarrollo Social, 2009c) el propósito del programa consistía en la generación de empleo, la capacitación desde una perspectiva integral y la promoción de la actividad cooperativa. Complementariamente, se buscaba generar “ingresos para familias vulnerables, buscar mejorar de las condiciones sociales y de la calidad de vida en los barrios más postergados” (2009c: 1).

En agosto de 2009, durante el acto de lanzamiento, la presidenta Fernández de Kirchner sostuvo 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 social-*

*mente para combatirla, porque la pobreza no es un fenómeno individual, sino social y requiere la organización de todos y todas en torno a esto.*<sup>7</sup>

En el discurso presidencial destacan dos núcleos centrales. Primero, el cuestionamiento al asistencialismo y por inferencia a la implementación de subsidios a la pobreza, como los programas de transferencia condicionada de ingresos. Segundo, reafirma la línea estratégica que el gobierno había adoptado en materia de política social consistente en la promoción del empleo, esta vez bajo la forma del cooperativismo. Ambos núcleos se fundamentan en un argumento general que diagnostica como el principal problema la inequidad social en términos de la distribución de la riqueza, y no el de la pobreza.<sup>8</sup>

Según la Guía Informativa del Programa elaborada por el Ministerio, el programa apuntaba a crear “oportunidades de inclusión” y mejorar “la calidad de vida de las familias y los barrios más vulnerables” (2010a: 3). En esta dirección, se explica, por una parte, la organización bajo la forma de cooperativas y, por otra, la realización de obras de infraestructura local y/o saneamiento que contribuyeran al mejoramiento de las condiciones de vida, tales como infraestructura y equipamiento urbano, saneamiento ambiental y producción comunitaria; obras públicas y de mejoramiento habitacional (refacciones de clubes, de escuelas, mejoras y construcción de viviendas).

En resumen, la frase de Fernández de Kirchner sobre que “el problema en la Argentina no es la pobreza sino la inequidad social” estaba orientada a legitimar un programa cuya estrategia apunta a la integración social y al cumplimiento de derechos, con las consecuencias correspondientes para la constitución de sujetos beneficiarios y no de receptores de subsidios. Como veremos más adelante, esto fue fundamental para el rol atribuido a las organizaciones sociales, en tanto el garante de dichos derechos no eran ellas sino el Estado.

### **Características respecto su implementación y gestión**

La implementación del programa preveía la conformación de cooperativas integradas entre 50 y 60 personas, con un capataz a cargo. Cada una debía registrarse en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).

En términos de organización administrativa, la gestión del programa contempla un ente ejecutor y una contraparte; esta última constituida por gobiernos municipales, provinciales o cooperativas conformadas por organizaciones sociales. La decisión de qué tipo de módulo productivo ejecutar recae principalmente sobre organismo contraparte. En sus inicios, el programa se implementó a través de los gobiernos municipales, dejando para una segunda etapa a los provinciales, en especial al de la provincia de Buenos Aires, donde intervendrían con mayor protagonismo las organizaciones.

Para la formación de las cooperativas se utilizaron dos estrategias. La primera, el relevamiento efectuado por los técnicos del Ministerio que acudieron a los barrios convocando a los individuos que se encontraban en los registros oficiales por haber sido beneficiarios de programas anteriores. La segunda estuvo a cargo de los municipios, que se encargaron del empadronamiento de los postulantes; las organizaciones no han tenido un rol central en la inscripción de interesados, aunque estuvieron habilitadas para hacerlo. Una vez confeccionadas las listas, el Ministerio se ocupó de una primera selección de acuerdo a determinados criterios de elegibilidad. Entre los requisitos, el beneficiario debe pertenecer a hogares en situación de vulnerabilidad socio-económica, no debe tener ingresos familiares provenientes de programas sociales (a excepción de la recepción del Plan Familias y luego de la Asignación Universal por Hijo) o de prestaciones previsionales –tanto del sistema contributivo como no contributivo– no estar registrado como empleado en actividad o monotributista y no recibir seguro de desempleo; asimismo, debe estar domiciliado en las localidades definidas como prioritarias para la implementación del programa e incluirse en una cooperativa de trabajo convenida a los fines del Programa (Informe semestral Síntesis Actual Programa de Ingreso Social con Trabajo, 2010b).

Una vez que el Ministerio elabora las listas de los beneficiarios, los municipios se ocupan de la formación de las cooperativas, según los criterios que estimen adecuados. Este punto es el que mayor variación ha presentado entre los distintos distritos. Antes de ser incluido en una cooperativa, cada postulante debe registrarse en la Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP) e inscribirse en el monotributo social.<sup>9</sup> La remuneración estuvo estipulada inicialmente en 1.200 pesos mensuales. Como contraparte de la retribución, cada cooperativista debe cumplir con 40 horas semanales de trabajo y realizar un curso de perfeccionamiento de su oficio original o de terminalidad de los ciclos educativos obligatorios, asistencia y promoción de la salud, asistencia integral a la familia, 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 había concluido la escolaridad formal ni poseía oficio o capacitación laboral (Informe semestral Síntesis Actual Programa de Ingreso Social con Trabajo, 2010b).

La meta de la primera fase preveía la creación de cien mil puestos de trabajo. Según datos proporcionados por el Ministerio ante el requerimiento de la organización no gubernamental Poder Ciudadano, a fines de abril de 2010 existían 1.790 cooperativas, con un presupuesto ejecutado de 1.734.654.632 pesos. De acuerdo la 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. Para la segunda fase se preveía que las organizaciones pudieran constituirse en entes de contraparte y en consecuencia participar de la gestión del programa. En junio de 2011, 107.638 personas

estaban incorporadas a los entes ejecutores municipales, mientras 65.960 lo estaban al ente provincial; la ejecución presupuestaria alcanzaba los 2.266.434.615,14 pesos y 420.039.030 respectivamente.<sup>10</sup>

Antes de finalizar esta primera sección quisiera problematizar el supuesto carácter focalizado del *Argentina Trabaja*. En principio, es pertinente mencionar que la palabra adecuada sería la de selectividad en tanto la focalización resulta una noción tautológica ya que toda política social está referida a una “población-objetivo” (Sojo, 2007: 113).<sup>11</sup> Atendiendo a esta cuestión, el programa tuvo una lógica selectiva que ha caracterizado a la política social de las últimas décadas respecto de la población así como del tipo y términos del beneficio que se brindaba. En otras palabras, el programa lejos de tener un carácter universal, se dirigió a un sector de la población caracterizado como pobre, vulnerable o no empleable. Más allá de esta cuestión, hay que señalar otras dos. La primera es que su masividad contrarrestó dicha selectividad. La segunda, es que la formulación del programa introdujo modificaciones en la planificación de la política social al involucrar nuevas nociones, como protección social integral, articulándolas en un lenguaje de derechos.

### **Disputando territorios: rupturas y continuidades en las relaciones entre organizaciones y gobierno(s)**

En lo que refiere a las condiciones de su formulación, inicialmente el programa, por un lado, se había pensado como contrapropuesta a una demanda de algunas organizaciones sociales que reclamaban la extensión del salario familiar a los desocupados y trabajadores en negro. Por otro, como se mencionó en la Introducción, se inscribía en la línea del Manos a la Obra y del PRIS, este último impulsado por organizaciones como el Movimiento Evita que creían encontrar bajo la modalidad cooperativa una forma de subsidiar el trabajo. Sin embargo, que la demanda de algunas organizaciones haya sido aceptada por el gobierno no implicó que se les atribuyera a las organizaciones el rol que ellas esperaban. En todo caso, tal cosa no debería ser tomada como un hecho.

Las expectativas de las organizaciones estaban fundadas en el lugar que se les había asignado en otras coyunturas, en materia de política social en particular y en protección social en general. Brevemente, en la historia argentina las regulaciones sociales no eran garantizadas de un modo directo por el Estado, sino por intermediarios como las organizaciones sindicales que intercedían en la prestación de obras sociales y en el servicio previsional (Merklen, 2005). A partir del proceso de desindustrialización (con la creciente desocupación) impulsado desde mediados de los años setentas y fuertemente desde los noventas, los sindicatos perdieron el monopolio de la representación de los sectores populares en tanto el trabajo dejaba de ser el principal soporte de integración social (Martuccelli y Svampa, 1997). Se produjo así un nuevo escenario de heterogeneidad donde las organizaciones sindicales perdieron la gravitación que las caracterizara otrora

(Mustapic, 2003); mientras tanto emergieron organizaciones territoriales, “piqueteras”. Lejos de pensar que unas reemplazaron a otras, es posible explicar dicho proceso por las transformaciones que afectaron las relaciones entre lo público, lo privado y lo estatal (Pérez, 2010). En este sentido, se trastocó el espacio multiorganizacional, entendiendo por tal “el campo donde organizaciones de movimientos sociales, sindicatos y partidos políticos coordinan y articulan acciones y estrategias a partir de diferentes conflictos” (Natalucci, 2012a: 2). A diferencia de los sindicatos, las organizaciones piqueteras se abocaron a la construcción de lazos territoriales, signados por relaciones de proximidad, que permitieron resignificar la vida de miles de personas que eran desplazadas del mundo del trabajo.

Ante una sociedad heterogénea y sectores importantes de la población desocupados, con la consecuente inhibición de protecciones sociales, las organizaciones piqueteras se convirtieron en intermediarias en la prestación de políticas sociales. Si bien esto ha variado de acuerdo a los signos partidarios de los gobiernos (Svampa y Pereyra, 2003), puede encontrarse una regularidad en esa dirección. Consiguientemente, las organizaciones piqueteras se ocuparon de los planes mediante acciones contenciosas, negociar las cantidades y formas de distribución, elaboración de las listas de beneficiarios, como también del control de las contraprestaciones exigidas. En definitiva, se dedicaban a la gestión y monitoreo de las políticas sociales. De hecho esto les permitió entre 2000 y 2001 posicionarse como un interlocutor válido a nivel nacional y crecer de un modo significativo durante 2002-2003 (Svampa y Pererya, 2003). Este tipo de intervención sin dudas reforzó una práctica y un horizonte de expectativas donde las organizaciones aspiraban a cumplir una doble representación: de los sectores populares frente al Estado y, al mismo tiempo, ante este último de aquellos sectores. Esta dinámica encontró un punto de inflexión a partir de la implementación del programa *Argentina Trabaja*.

Relacionado con ese cambio, surgen varias interrogantes acerca de cómo reaccionaron las organizaciones y qué estrategia adoptaron. A modo de hipótesis, las dos organizaciones que se tratan en este artículo lo hicieron de modo disímil, circunstancia atribuible al tipo de vínculo que cada una tenía con el gobierno nacional y con el municipal. Asimismo, tanto Barrios de Pie como el Movimiento Evita mantuvieron una disputa con los gobiernos locales en términos de quién representaba a los sectores populares y en consecuencia quién se ocuparía de la gestión de la política social.

La implementación y gestión del programa no estuvieron exentas de conflictos, que fueron mutando; en este sentido, es menester establecer una periodización.

El primer momento conflictivo podría situarse en el segundo semestre de 2009. En este lapso se destacaron dos conflictos. Por un lado, las organizaciones cuestionaron la decisión de priorizar a los municipios como entes de la contraparte, que interpretaron como

una clara postergación a ellas. Sostenían que de ese modo se les restituía a los gobiernos locales un rol preponderante en la gestión de la política social que hasta entonces había sido por lo menos compartido. Como corolario, las organizaciones quedaron temporalmente desvinculadas del programa, pudiendo incorporar cooperativistas de acuerdo a cupos, por fases. Las pocas excepciones se produjeron en aquellos distritos donde las organizaciones tenían buenas relaciones con los funcionarios locales. Por otro lado, las organizaciones criticaron el proceso de conformación de las cooperativas dado que estas no devinieron de experiencias de auto organización, sino de la decisión del ente de la contraparte. Para las organizaciones esto socavaba el potencial de su construcción política. Al respecto, en declaraciones periodísticas un dirigente de Libres del Sur sostuvo que: “los intendentes dividen a nuestros compañeros en pequeños grupos con el objetivo de licuar la organización”.<sup>12</sup> En esta dirección, organizaciones como el Polo Obrero, Barrios de Pie, Corriente Clasista y Combativa (CCC), Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat Disidente (FTV-D) y el Movimiento Socialista de los Trabajadores (MST) promovieron acampes frente al ministerio de Desarrollo Social en la ciudad de Buenos Aires reclamando la inclusión de postulantes que habían inscripto por iniciativa propia.

El segundo conflicto se desencadenó entre fines de 2009 y principios de 2010, extendiéndose hasta mediados de dicho año por cuestiones relativas a la gestión del programa, como atrasos en el pago, derechos de los cooperativistas –aguinaldo, vacaciones–. Asimismo se mantuvo la demanda por la incorporación de integrantes y fundamentalmente para que las organizaciones pudieran tener sus propias cooperativas a cargo. Con las consignas “Cooperativas sin punteros” y “trabajo sin clientelismo” aquellas organizaciones llevaron adelante cortes de calle frente a la sede ministerial y ocupaciones de edificios municipales. A propósito de estas protestas, se consiguieron cupos para los postulantes inscriptos por las organizaciones. Es de destacar que estas manifestaciones no contaron con el apoyo de otras organizaciones, en tanto la demanda no sólo afectaba a un sector específico, sino que en los términos en que fue formulada implicaba cierto desentendimiento por parte del Estado de la gestión del programa. Esto último sin dudas afectó la solidaridad interorganizacional.

En resumen, las características de este programa cuestionaban de un modo indirecto la intermediación de las organizaciones en la política social. A fortiori, lo que se observa es un intento de ordenamiento de la implementación de la política social “desde arriba”, que incluyó de manera relativamente homogénea a municipios y organizaciones.

Recapitulando sobre el cuestionamiento de las organizaciones, ¿qué incidencias tuvieron esas controversias en su dinámica interna y en sus estrategias? ¿En qué medida este tipo de implementación cuestionó las competencias que las organizaciones habían adquirido en el transcurso de la crisis? En principio, las organizaciones habían reemplazado al Estado allí donde este no había podido resolver las perversas consecuencias

del neoliberalismo. Sin embargo para responder estas preguntas con la complejidad que ameritan no alcanza con el análisis del programa, sino que es menester reflexionar sobre el marco de interacciones conflictivas de las organizaciones en ese campo de acciones que los dispositivos sociales habilitan pero también constriñen respecto de sus dinámicas internas y competencias. A colación de esta propuesta, a continuación se analizan los casos de Barrios de Pie y el Movimiento Evita.

## **El caso de Barrios de Pie**

### **“Los problemas del trabajo se tienen que resolver con las organizaciones sociales desplazando al PJ”**

*(Entrevista a dirigente, CABA, 2011)*

Barrios de Pie se integró oficialmente la coalición de gobierno en 2004, aunque desde 2003 estaba participando de la gestión de algunos programas, como Manos a la Obra. La lectura de la organización respecto de su integración, lejos de pensarse en términos de cooptación, era justificada por los aciertos del gobierno, en especial la convocatoria realizada por el presidente Néstor Kirchner a comienzos de su mandato. Si bien algunos de sus dirigentes se incorporaron como funcionarios en áreas gubernamentales, como el Ministerio de Relaciones Exteriores, principalmente lo hicieron en el Ministerio de Desarrollo Social en áreas de juventud y de la mujer, vinculadas a la implementación y gestión de políticas sociales. Este cambio fue significativo para el Movimiento en términos identitarios (Schuttenberg, 2012), de su horizonte de expectativas (Natalucci, 2010), así como de su concepción acerca de la relación con el Estado (Perelmiter, 2010). La organización se retiró del espacio kirchnerista a mediados de 2008 poco después del conflicto con las patronales agropecuarias por la resolución N° 125/08 (que ordenaba un aumento a las retenciones a las exportaciones); sin dudas el punto de inflexión lo constituyó la asunción de Kirchner como presidente del Partido Justicialista (PJ). Cabe agregar, que algunos dirigentes, como Jorge Ceballos, ya habían renunciado los cargos ejecutivos que desempeñaban. En dicho caso, la dimisión de Ceballos a la Subsecretaría de Organización y Capacitación Popular del Ministerio de Desarrollo Social se produjo por la falta de apoyo del gobierno nacional a su candidatura a intendente de La Matanza.

Hasta 2003, Barrios de Pie había organizado su tarea política en torno a la construcción territorial la movilización social era la estrategia destinada a conseguir recursos en clara confrontación con el Estado.<sup>13</sup> Su incorporación al kirchnerismo, y luego al Ministerio de Desarrollo Social, trastocó esa lógica. El Movimiento se propuso, por un lado, intervenir “donde el Estado no llegaba” (entrevista a dirigente de Barrios de Pie, CABA, 2011); por ello, impulsó la creación de programas en temáticas relacionadas con su experiencia militante, como educación popular, salud o género. Por otro, entendía

que el Estado era “un lugar de disputa [en el cual] había que meter adentro la organización social para resolver los problemas” (entrevista a dirigente de Barrios de Pie, CABA, 2011). Seguía teniendo la misma práctica: intentar resolver ciertos problemas sociales o demandas; lo que había cambiado era el marco, este ya no era la calle, sino el Estado.<sup>14</sup> En esta dirección, el Movimiento pergeñó su proyecto más ambicioso: el programa de Promotores Territoriales. Su propósito era generar una herramienta de organización social que contribuyera a fortalecer el trabajo territorial, al mismo tiempo que disputarlo con los intendentes del conurbano bonaerense; para esto era fundamental la creciente participación en la definición y gestión de la política social. De esta manera, la relación se establecía entre el nivel nacional y los sectores populares en el territorio mientras la organización se arrogaba el rol de mediación entre ambos.

El programa *Argentina Trabaja* revirtió esa dinámica. En primer lugar, hasta ese entonces la organización consideraba que si bien no tenía un rol preponderante en la intervención territorial, por lo menos lo tenía en términos de disputa con los intendentes. El programa, por el contrario, se implementó a partir de los municipios, desplazando a las organizaciones a un lugar subsidiario. Tan fue así que algunas organizaciones, entre ellas Barrios de Pie, se enteraron de la existencia del programa en el momento del anuncio formulado por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner; hasta entonces sólo habrían escuchado rumores en los barrios. Su primera reacción fue realizar una marcha hasta una dependencia ministerial para pedir una reunión con las autoridades. Si bien el objetivo era conocer los detalles del programa, como trasfondo había cierta expectativa de negociar una posición en su beneficio. Sin embargo, la reticencia del Ejecutivo nacional en modificar la modalidad prevista para la implementación del programa incentivó al movimiento a la organización de acciones públicas contenciosas, como marchas, acampes, tomas de dependencias gubernamentales y denuncias públicas coordinadas con la CCC, MST y el Frente Popular Darío Santillán. Las consignas “Cooperativas sin punteros” y “Trabajo sin clientelismo” denunciaban la forma en que el programa se estaba implementando y sobre todo el rol de los municipios. Entre otras, realizaron un acampe por veinte días en octubre de 2009 sobre la avenida 9 de Julio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires frente a la sede del Ministerio de Desarrollo Social, ante la versión que los cooperativistas no cobrarían sus asignaciones antes del fin de ese año. Otro acampe se hizo a propósito de los festejos por el Bicentenario para demandar nuevas incorporaciones a las cooperativas.

Pese a los esfuerzos, la coordinación interorganizacional no resultó la esperada. Por un lado, por las diferentes percepciones que tenía acerca del *Argentina Trabaja*, Barrios de Pie interpretaba al programa como fruto del acuerdo entre el gobierno nacional y los municipios del conurbano para la transferencia de recursos de aquel a estos. Su objetivo era volver a erigirse como interlocutor válido de modo de poder intervenir en la implementación de la política social. Por otro lado, cada organización mantenía su propio

canal de negociación y necesitaba mostrarle a sus bases que era capaz de revertir una medida gubernamental.

Al menos en el caso de Barrios de Pie, sus preocupaciones progresivamente se reorientaron de la exclusión de postulantes a la posibilidad de incidir en la asignación de tareas, con la posibilidad de coordinar cooperativas y definir qué módulos debían ejecutarse. Luego del proceso de movilización, el Movimiento logró incluir cerca de dos mil cooperativistas; una vez que las cooperativas empezaron a funcionar, definió un trabajo de organización tendiente a conformar postas sanitarias o espacios para la enseñanza; asimismo, realizó un relevamiento para identificar aquellas instituciones o espacios que necesitaban refacciones para incluirlos en los módulos. Ambas actividades estaban orientadas a generar *organización popular* a través de las cooperativas.

Aún con estos logros, la percepción de la organización sobre el programa no es buena. En principio, por la falta de organización de los cooperativistas más allá de la ejecución de los módulos. Segundo, por el desgaste que implicaba la movilización permanente ante cada conflicto. Empero, la problemática de fondo tiene relación con que el Movimiento aspiraba a reposicionarse como interlocutor válido y legitimado en la gestión de la política social, en un esquema que priorizara a las organizaciones sociales antes que al Partido Justicialista (PJ) y su estructura territorial. Tal como lo enunció un entrevistado: “los problemas del trabajo se tienen que resolver con las organizaciones sociales desplazando al PJ” (entrevista a dirigente de Barrios de Pie, CABA, 2011).

En resumen, si bien la movilización tuvo resultados positivos parciales en cuanto el Ministerio de Desarrollo Social decidió la reapertura de la inscripción, habilitando cupos para las organizaciones, no logró el reconocimiento como interlocutor legítimo que desempeñaba otrora. En consecuencia, el conflicto acerca de qué relación debían tener las organizaciones con presencia territorial no sólo estaba lejos de resolverse, sino que quedó subsumido en una lógica local, en vez de la nacional en la que aquellas se desenvolvían con mayor familiaridad.

## **El caso del Movimiento Evita**

### **“Igualar para arriba”**

*(Entrevista a dirigente del Movimiento, CABA, 2011)*

El Movimiento Evita se conformó en 2005 a partir de la confluencia de varias organizaciones autoreconocidas como pertenecientes al campo “nacional y popular” (Natalucci, 2008). Estas tenían trayectorias similares respecto a sus identificaciones identitarias, en sus modalidades de intervención en el espacio público —de movilización principalmente—, de

construcción territorial y de vínculo con el Estado. En su momento constitutivo, el movimiento se definió como “una organización social y política movimentista con aspiraciones electorales” (Natalucci, 2008: 126). Su identificación peronista y el temprano acercamiento al kirchnerismo le permitieron un despliegue territorial significativo y acceso a cargos en el Ministerio de Desarrollo Social y en la Secretaría General de la Presidencia, así como en organismos provinciales, en especial en la provincia de Buenos Aires.

Tempranamente, el Movimiento concibió a la economía social como la posibilidad de lograr el pleno empleo. En palabras de uno de sus dirigentes “no [se trata] sólo de distribuir un ingreso, sino de distribuir el trabajo” (entrevista a dirigente del Movimiento Evita, CABA, 2011). En este sentido, la economía social es pensada como la modalidad de incorporación de los sectores sociales al mundo del trabajo, en un contexto de transformaciones del capitalismo. En un plano ideológico, implica la restitución “del derecho al trabajo que el Estado le robó a la clase trabajadora” (entrevista a dirigente del Movimiento Evita, CABA, 2011).

En este sentido, el Movimiento Evita ha promovido y participado de la gestión de la política social desde el Ministerio, en particular en los programas Manos a las Obras y PRIS. El primero, como se mencionó, consistía en un subsidio para la adquisición de materiales de obra; esto requería que la cooperativa estuviera constituida y contara con la infraestructura productiva necesaria. Aun cuando el Ministerio contribuyera con insumos, había una dificultad mayor vinculada a la comercialización. Por su parte, el PRIS intentaba reparar esos obstáculos, de ahí que promoviera la conformación de cooperativas con actividades de servicio, en una escala minúscula en comparación con el *Argentina Trabaja*. Este programa había sido formulado e impulsado a principios de 2009 por el Movimiento Evita a propósito del cargo que Emilio Pérsico, uno de sus dirigentes, ocupaba en la Subsecretaría de Comercialización de la Economía Social, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social.

La crisis financiera internacional de 2008 había golpeado fuertemente a los sectores populares, obstruyendo su participación en la economía formal, por un lado, y deteriorando la informal donde tenían más chances de involucrarse, por el otro. En este marco, el Movimiento insistió con que el gobierno debía subsidiar el trabajo, bajo la forma del cooperativismo. En el encuentro realizado en el club Ferrocarril Oeste el 11 de marzo de 2010, convocado con la consigna “En defensa del consumo popular y el salario”, Pérsico manifestó la necesidad de generar un millón de puestos de trabajo.

A raíz de estas cuestiones, el Movimiento celebró la iniciativa del gobierno respecto del programa *Argentina Trabaja*, sobre todo por su promoción de valores como el asociacionismo y la economía social. Su afinidad con el kirchnerismo y su concepción heterónoma respecto del Estado favorecieron su participación en la implementación y

gestión del programa. Se calcula que el Movimiento para fines de 2011 tenía alrededor de 14 mil cupos.<sup>15</sup> Aunque existen diferencias a nivel territorial según los acuerdos con cada gobierno local, el Movimiento Evita se involucró en el proceso de ejecución de la primera fase, mientras que dos de sus dirigentes asumieron como secretario de Participación Ciudadana y como presidente del Consejo Consultivo de Participación Ciudadana de la provincia de Buenos Aires respectivamente. Estas áreas se ocupan de la concreción de la segunda fase del programa –provincial– donde se suponía que las organizaciones tendrían mayor protagonismo. Esto no implica que no se hayan generado disputas con los gobiernos locales por la construcción territorial. En todo caso, esas relaciones no son de estricta competencia –como sí lo es para Barrios de Pie–, sino que oscilan entre la cooperación y el conflicto. Sin embargo, el Movimiento Evita no recurrió a la movilización para plantear demandas o sugerir correcciones; al contrario, las que se realizaron fueron en apoyo al programa: por ejemplo el corte de calle frente a la sede ministerial en noviembre de 2009.<sup>16</sup>

En este marco, el Movimiento participó de la gestión del programa, ocupándose, por un lado, de conformar cooperativas, y por otro, de promover la organización de los cooperativistas. Relacionado con esto, una de las discusiones planteadas por la organización tenía relación con la difusión de las ideas del cooperativismo con el fin de que estas pudieran solventarse más allá del financiamiento estatal. Otras de sus inquietudes se orientó al tipo de trabajo que se creaba con el *Argentina Trabaja* y cómo este podía facilitar o no la integración de sectores sociales. En sus términos, el programa generaba al mismo tiempo *trabajo precario e inclusión social*. Si por el primero debemos entender un empleo inestable y que en consecuencia no permite proyectar el futuro, el segundo alude a una serie de protecciones que el gobierno impulsó de modo complementario, como obra social y aportes previsionales.<sup>17</sup> Aún con contradicciones, lo cierto es que la percepción del programa es positiva en tanto no cuenta como una contención, sino como un derecho –al trabajo, a la protección social– que el Estado garantiza. De esto en definitiva se trata lo que los dirigentes enuncian como “igualar para arriba”.

El impacto para la organización fue significativo ya que le permitió posicionarse como el representante de esos sectores inempleables que pueden encontrar en el cooperativismo su integración al mundo del trabajo, y en consecuencia a la sociedad. Esto implicó cierta redefinición del sector que aspira a representar, los *humildes*, los *desposeídos*, como de los alineamientos organizacionales. Respecto de esto último, el Movimiento Evita desistió de la creación de frentes con otras organizaciones kirchneristas (como la FTV o el Frente Transversal) y se orientó a una alianza estratégica con la Confederación General del Trabajo (GCT) (Natalucci, 2012b). Esto tiene estrecha relación con la resignificación de sus expectativas en términos de proponerse la reunificación de la clase trabajadora. Por ello, la relación con la CGT no es vista como de competencia, sino más bien de cooperación. A su vez, el Movimiento Evita creó un nuevo frente: el de

economía popular, a partir del cual intenta organizar las reivindicaciones emergentes de dicho sector para darle una orientación política. En tal sentido, recientemente la organización fundó la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). En sus palabras, se trata de alentar “sujetos de protagonismo y no de caridad” (entrevista a dirigentes del Movimiento Evita, Avellaneda, 2011).

## Reflexiones finales

El objetivo de este artículo fue analizar el programa *Argentina Trabaja* como un dispositivo que constituye un campo que delimita tanto el accionar de organizaciones como las configuraciones subjetivas. En pos de este objetivo se analizaron dos organizaciones: Barrios de Pie y el Movimiento Evita; ambas compartían una trayectoria de construcción territorial y participaron del gobierno kirchnerista; asimismo que la primera se hubiera retirado del mismo constituyó un factor de comparación significativo.

Aunque el programa *Argentina Trabaja* fue lanzado por el gobierno para dar una respuesta a aquellos sectores calificados como inempleables en el marco de la crisis internacional de 2008, su apuesta al cooperativismo conllevó una mirada en el mediano plazo. El objetivo del programa involucró tanto la generación de empleo como el mejoramiento de la calidad de vida de familias vulnerables –de ahí los tipos de módulos previstos orientados al mejoramiento del hábitat–. En tal sentido, el discurso del gobierno apeló a posicionar la inequidad social como el principal problema, por un lado, y el trabajo como el mejor modo de resolver la pobreza, por el otro. Por esos motivos, no se trata de un caso de focalización sino de un programa selectivo –por la población a la que está orientada–, masivo –por la cantidad de recursos destinados como por los cooperativistas que nuclea– e innovador respecto de la integralidad que supone en términos de protección social como del lenguaje de derechos en que se articula su fundamentación.

La exposición de las secciones precedentes puso de relieve asimismo la relación que las organizaciones mantuvieron con el gobierno en sus diferentes niveles y en las distintas etapas del programa. Un aspecto de dicho vínculo se relaciona con la participación que tuvieron aquellas en el programa y a su vínculo con el nivel nacional. En el momento de su formulación, el Ejecutivo tuvo en consideración el reclamo de generar trabajo subsidiado en forma de cooperativas, tal como venían solicitando algunas organizaciones, principalmente el Movimiento Evita. Aunque ninguna organización participó de la toma de decisión, no todas tuvieron el mismo rol en la etapa de implementación. En términos generales, el gobierno nacional decidió recostarse sobre las estructuras de los municipios. Al respecto, entiendo que esta definición no se fundamenta necesariamente en la voluntad de desacreditar a las organizaciones, sino más bien en la evaluación de las capacidades burocráticas necesarias para el sostenimiento de un programa de tal

envergadura. Respecto de la etapa de gestión, hubo organizaciones que tuvieron un rol marginal mientras otras alcanzaron uno preponderante. Esta diferencia puede observarse en el cupo de cada una. En la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, el Movimiento Evita tiene cerca de 14 mil inscriptos, en tanto Barrios de Pie cuenta con alrededor de dos mil; asimismo, mientras algunos de sus dirigentes ocupan cargos importantes en la estructura del programa, otros deben movilizarse para solicitar audiencias con las autoridades.

Un segundo aspecto de la relación entre las organizaciones y el gobierno, esta vez local, se evidencia en las disputas territoriales, entendiendo por tales los desafíos generados para las organizaciones y los vínculos mantenidos con aquel en sus diferentes niveles. La política social cumple un rol significativo ya que constituye uno de los modos en el que el Estado organiza e interviene en la cuestión social en los territorios. Como se mencionó, más allá de sus diferencias, tanto Barrios de Pie como el Movimiento Evita mantuvieron una disputa en aquellos relacionada directamente con quién representa a los sectores populares.

Durante el período kirchnerista, la tensión entre las organizaciones y los gobiernos locales se mantuvo, aunque controlada, mientras ambas participaron de la coalición gobernante. En el caso de Barrios de Pie, se agudizaba en las coyunturas electorales, dado que la diferencia entre el kirchnerismo y PJ se desdibujaba. En cambio el Movimiento Evita contaba con otros recursos y canales donde plantear propuestas y viabilizar proyectos; por su adscripción al peronismo y su creciente involucramiento en el Frente para la Victoria no tenía reparos en compartir el espacio con el *pejotismo*. En todo caso, entre 2003 y 2008 –año en que Barrios de Pie se retiró del espacio oficialista– ambas mantuvieron disputas con los intendentes, en una suerte de competencia por la construcción territorial y, en consecuencia, por la representación de esos sectores frente al Estado y viceversa. Luego de 2008, esta situación experimentó algunos cambios. Barrios de Pie modificó su estrategia política, en adelante promovió la movilización para reclamar recursos y mantener su construcción en los territorios. El Movimiento Evita, por el contrario, consolidado a nivel nacional accedió a cargos en el poder ejecutivo tanto en el Estado nacional como en algunas provincias, que le permitieron reforzar la organización a nivel local, al mismo tiempo que no confrontar abiertamente con las autoridades. Está claro que esto es una generalización a partir de datos comunes, habiendo diferencias en los distritos según los acuerdos que cada intendente tenga con el Frente para la Victoria y con los dirigentes de las organizaciones.

El programa *Argentina Trabaja* marcó un punto de inflexión en esa dinámica, ya que el Ejecutivo nacional intentó ordenar “desde arriba” la gestión de la política social, incluyendo de maneras diferentes a municipios y organizaciones. Lo cierto es que al realizarse la implementación del programa sobre la base de los municipios –aún con la

salvedad realizada respecto de las capacidades burocráticas–, esto generó malestar para las organizaciones, en tanto vieron cuestionado el tipo de participación que tenían hasta entonces y que habían adquirido al calor del Estado neoliberal. En esta dirección, el cambio operado a propósito del programa *Argentina Trabaja* implicó por lo tanto algunos corrimientos. Barrios de Pie y el Movimiento Evita no reaccionaron de la misma manera, el primero reforzó su estrategia de intervención, realizando acciones contenciosas como modo de canalizar sus demandas, el segundo optó por participar en la implementación junto con los gobiernos municipales.

Es posible relacionar esos cambios con los acuerdos que cada organización tenía con el kirchnerismo pero también con sus gramáticas, entendiendo por tal la manera en que se procesan las diferencias políticas. En efecto, Barrios de Pie creía que había que presionar para volver a recuperar el rol que tuvieron otrora cuando se ocupaban de gestionar las políticas sociales; el Movimiento Evita, en cambio, que debía intervenir en la medida de lo posible mientras se implementaba la segunda fase donde las organizaciones tendrían mayor protagonismo. Esto fue posible también por la reconfiguración de su horizonte de expectativas: la reunificación de la clase trabajadora requería la organización de los sectores populares que siguen sin trabajo, aparejando cambios en los alineamientos organizacionales, orientados hacia la CGT como modo de rearticular a los trabajadores. Por último, el Movimiento Evita instaló el debate sobre la economía social, o la *economía popular*, que no sólo ha sido tomada por el gobierno, sino también por los cooperativistas que participan de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular.

Para finalizar, quisiera agregar que este artículo orientó su enfoque a la mirada de las organizaciones, en especial a la de sus dirigentes con el propósito de identificar los cambios en sus dinámicas y expectativas. Sin embargo, para el análisis de las configuraciones subjetivas instituidas por el dispositivo es menester realizar un trabajo micro sociológico que rastree a nivel territorial las transformaciones que aquí se han identificado para complejizar el análisis. Se confía en que este trabajo constituya un esfuerzo en tal sentido.

---

<sup>1</sup> El ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social cuenta con muchos programas que propician, por un lado, la incorporación al mercado de trabajo, y por otro, el mejoramiento de la calidad de los empleos. Entre otros pueden mencionarse el de Inserción Laboral (PIL) –tanto para el sector público, privado y rural–, Herramientas por Trabajo, de Empleo Comunitario (PEC), Jóvenes con más y mejor empleo. La reconstrucción de estos excede las posibilidades de este artículo, puede consultarse la página oficial del ministerio: <http://www.trabajo.gov.ar/>. Acceso el 19 de septiembre de 2011.

<sup>2</sup> El diseño e implementación del Plan Familias se concentró en el Ministerio de Desarrollo Social. Entregaba un subsidio de \$100 más un adicional de \$25 por hijo, hasta alcanzar la suma máxima de \$200, destinado a los perceptores 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). Según información brindada por la ANSES, estos beneficiarios a partir de diciembre de 2009 empezaron a cobrar la Asig-

nación Universal por Hijo. Disponible en: <http://www.qpasa.com.ar/las-noticias/auph/1077-comunicados-ases-asignacion-universal-por-hijo.html>. Acceso el 20 de septiembre de 2011.

<sup>3</sup> El programa Manos a la obra –financiado íntegramente con fondos del Estado nacional– se implementó a partir de agosto de 2003. Asumió dos modalidades: por un lado, el otorgamiento de subsidios a las cooperativas pertenecientes a organizaciones; aquellos se negociaban directamente entre el ministerio y los dirigentes de estas. Por otro lado, se entregaban subsidios a grupos asociados ocasionalmente y administrados predominantemente por los municipios (Logiudice, 2010). Los subsidios debían ser destinados a la compra de materias primas, equipamiento y maquinarias. En este marco, 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 Partido Obrero y el Partido Comunista suscribieron a los proyectos sin participar del acto. El objetivo era incluir a los beneficiarios del PJJHD en emprendimientos productivos vinculados a la economía social. 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). El mayor obstáculo que enfrentó este programa es que las cooperativas tenían serias dificultades para comercializar su producción por lo que no lograban contar con recursos que les permitiera distribuir entre los asociados.

<sup>4</sup> A principios de 2009 se lanzó el Programa de Inversión Social, conocido como PRIS, a cargo del dirigente del Movimiento Evita Emilio Pérsico, en ese momento subsecretario de Comercialización de Economía Social, del Ministerio de Desarrollo Social. A su vez, contaba con financiamiento del Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios. El programa apuntaba a la financiación de obras públicas en escuelas, espacios públicos, conexión de cloacas, tendido de la red de agua, desmalezado, mantenimiento de sumideros, tomado de juntas, y mantenimiento de la red vial. Para ello debían conformarse cooperativas, integradas por 18 personas cada una. En los meses que este programa se ejecutó se crearon mil cooperativas involucrando a 15 mil personas residentes del primer y segundo cordón del GBA.

<sup>5</sup> Se utilizará la cursiva cuando se mencionen en el texto palabras propias de representantes de las organizaciones analizadas.

<sup>6</sup> Esta ponencia muestra resultados parciales del proyecto “Movilización política y gobierno local: Un análisis comparado de las relaciones entre las organizaciones territoriales y los municipios en el Gran Buenos Aires, 1997- 2005”, dirigido por el Prof. Federico Schuster, radicado en el Instituto de Investigaciones Gino Germani y financiado por la Universidad de Buenos Aires. Quiero agradecer especialmente a Matías Ronis, Blas Cúneo, Mercedes Laurenza y Noelia Mayor, quienes colaboraron durante las etapas de trabajo de campo y de sistematización de datos.

<sup>7</sup> Página/12, “CFK: El trabajo es el mejor antídoto contra la pobreza”, 14-08-2009, Versión electrónica <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-129979-2009-08-14.html>. Acceso el 19 de septiembre de 2011.

<sup>8</sup> Página/12, “CFK: El trabajo es el mejor antídoto contra la pobreza”, 14-08-2009, versión electrónica <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-129979-2009-08-14.html>. Acceso el 19 de septiembre de 2011.

<sup>9</sup> Según la definición del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación el monotributo social es una categoría tributaria permanente que reconoce la realización de actividades productivas, comerciales y de servicios por parte de la población en situación de vulnerabilidad social. Están comprendidas en esta categoría las personas que aunque tengan ingresos, estos no alcancen el mínimo dispuesto para el monotributo general.

---

<sup>10</sup> Véase la página <http://poderciudadano.org/wp/wp-content/uploads/2011/02/Arg-trabaja50031.pdf>. Acceso el 20 de septiembre de 2011.

<sup>11</sup> De acuerdo a Sojo (2007), el problema de la focalización no es inherente a la esencia de las políticas sociales. En la década de 1980 se produjo un reduccionismo del concepto donde la principal crítica se dirigía hacia la universalidad, proponiendo en su reemplazo la focalización, acompañados por el de “eficacia, eficiencia y equidad” (íd. 114). En este marco, durante los años noventas, la formulación de los programas sociales se realizó en términos de un profundo cuestionamiento a los derechos y sus garantías, dándose prioridad a un tipo de política social que asistiera estrictamente la pobreza. Ya entrado el siglo XXI se produjeron modificaciones por lo menos en dos sentidos. El primero relacionado con la elaboración de la política social en vinculación estrecha con la redistribución y crecimiento económico. El segundo con la definición de la protección social como el “conjunto de intervenciones públicas [que establecen] relaciones de refuerzo mutuo con las áreas de educación y salud” (Sojo, 2007: 119). Esta última daba por supuesto que la pobreza responde a una multiplicidad de factores; en este marco emergieron las ideas de integralidad y de capacitación.

<sup>12</sup> Crítica de la Argentina, “Néstor reparte \$ 750 millones para la Navidad”, 08-11-2009, versión electrónica <http://www.criticadigital.com/imprensa/index.php?secc=nota&nid=33573>. Acceso el 19 de septiembre de 2011.

<sup>13</sup> “Nosotros damos de comer, nosotros somos los que conseguimos el plan, nosotros nos movilizamos y lo logramos. Nosotros nos empezamos a alfabetizar” (Entrevista realizada a dirigente del Movimiento, CABA, 2011).

<sup>14</sup> Según un dirigente de Barrios de Pie la 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 a dirigente del Movimiento, CABA, 2011).

<sup>15</sup> La Nación, “El Movimiento Evita, otro polo de poder en el kirchnerismo”, 17-01-2012, versión electrónica <http://www.lanacion.com.ar/1441126-el-movimiento-evita-otro-polo-de-poder>. Acceso el 19 de enero 2012.

<sup>16</sup> Página/12, “Un piquete a favor del plan de cooperativas”, 05-11-2009, versión electrónica <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-134720-2009-11-05.html>. Acceso el 19 de septiembre de 2011.

<sup>17</sup> Vale aclarar que las regulaciones en materia de protección social, o lo que el Ministerio denomina “integralidad”, son parciales, en tanto los cooperativistas no tienen vacaciones pagas ni aguinaldo, lo cual asemeja esos puestos a un tipo de empleo precario.

## Referencias bibliográficas

**Castel, Robert** (2010): *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

**Castel, Robert** (2004): *La inseguridad social ¿Qué es estar protegidos?* Buenos Aires: Editorial Manantial.

**Danani, Claudia** (2005): "Las políticas sociales de los '90: los resultados de la combinación de individualización y comunitarización de la protección". En Coloquio Internacional: "Trabajo, conflictos sociales e integración monetaria: América Latina en una perspectiva comparada", Instituto de Ciencias (UNGS)/Institut de Reserche por le Développement/ANPCyT-FONCyT, Buenos Aires, 11 al 13 de noviembre.

**Hopp, Malena** (2009a): *Políticas sociales de empleo en la Argentina 2003-2008: un estudio comparativo de planes de promoción del auto-empleo*. [http://www.aset.org.ar/congresos/9/Ponencias/p5\\_Hopp.pdf](http://www.aset.org.ar/congresos/9/Ponencias/p5_Hopp.pdf). Acceso el 24 de septiembre de 2011.

**Hopp, Malena** (2009b): "La construcción de sentidos del trabajo en las políticas de desarrollo socio-productivo en la Argentina post-convertibilidad". *Margen* 55: 1-13.

**Logiudice, Ana** (2010): "De crisis a crisis: la política social asistencial en la Argentina ¿posneoliberal?". En XXIX International Congress of the Latin American Studies Association, Toronto, 6 al 9 de octubre.

**Martuccelli, Danilo y Svampa, Maristella** (1997): *La plaza vacía. Las transformaciones del peronismo*. Buenos Aires: Editorial Losada.

**Merklen, Denis** (2005): *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Editorial Gorla.

**Ministerio de Desarrollo Social** (2009a): *Informe de presentación del Programa Social Inclusión con Trabajo*. <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Presentaci%C3%B3n%20Ingreso%20Social%20con%20Trabajo.pdf>. Acceso el 21 de septiembre de 2011.

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

**Ministerio de Desarrollo Social** (2009c): *Proceso de aprobación para la incorporación al Programa de Ingreso Social con Trabajo* <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/>

i1/ArgentinaTrabaja/2.%20Proceso%20de%20aprobaci%C3%B3n%20para%20la%20incorporaci%C3%B3n.pdf. Acceso el 21 de septiembre de 2011.

**Ministerio de Desarrollo Social** (2010a): *Guía informativa del Programa Social Inclusión con Trabajo* <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/ArgentinaTrabaja/4.%20Gu%C3%ADa%20informativa.pdf>. Acceso el 21 de septiembre de 2011.

**Ministerio de Desarrollo Social** (2010b): *Informe semestral Síntesis Actual Programa de Ingreso Social con Trabajo* <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/ArgentinaTrabaja/8.%20%20Informe%20Semestral%20Programa%20Ingreso%20Social%20con%20Trabajo%20-%20julio%202010.pdf>. Acceso el 21 de septiembre de 2011.

**Poder Ciudadano** <http://poderciudadano.org/?p=967>. Acceso el 21 de septiembre de 2011.

**Mustapic, Ana María** (2003): “Del partido peronista al partido justicialista”. En Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan (h.) (Comp.) *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Editorial Homo Sapiens, 137-161.

**Natalucci, Ana** (2012a): *Los dilemas políticos de los movimientos sociales: el caso de las organizaciones kirchneristas (argentina, 2001-2010)*. Documento de Trabajo, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, España.

**Natalucci, Ana** (2012b): “Los movimentistas. Expectativas y desafíos del Movimiento Evita en el espacio kirchnerista (2003- 2010)”. En Pérez, Germán y Natalucci, Ana (comp.) *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*. Buenos Aires: Editorial Nueva Trilce: 27-53.

**Natalucci, Ana** (2010): “Aportes para la discusión sobre la autonomía o heteronomía de las organizaciones sociales. La experiencia del Movimiento de Barrios de Pie, 2002-2008”. *Laboratorio. Revista de Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social* 23: 137-163.

**Natalucci, Ana** (2008): “De los barrios a la plaza. Desplazamientos en la trayectoria del Movimiento Evita”. En Pereyra, Sebastián, Pérez, Germán y Schuster, Federico *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones piqueteras pos crisis de 2001*. La Plata: Editorial Al Margen, 117-140.

**Perelmiter, Luisina** (2010): “Militar el Estado. La incorporación de movimientos sociales de desocupados en la gestión de políticas sociales. Argentina (2003-2008)”. En Astor Massetti. et al. (Comp.) *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Trilce, 137-156.

**Pérez, Germán** (2010): “El malestar en el concepto. Ejes de un debate teórico acerca de los movimientos sociales en Latinoamérica”. En Astor Massetti, et al. (Comp.) *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Trilce, 439-445.

**Scarfó, Gabriela; Hopp, Malena y Highton, Catalina** (2009): *Reflexiones en torno al concepto de inempleabilidad: consideraciones para pensar la política social*. [http://plazapublica.fch.unicen.edu.ar/index.php?option=com\\_content&task=view&id=60&Itemid=99](http://plazapublica.fch.unicen.edu.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=60&Itemid=99). Acceso el 23 de septiembre de 2011.

**Schuttenberg, Mauricio** (2012): “La trayectoria política de Libres del Sur 2003-2010. Reconfiguraciones identitarias, alianza y ruptura con el kirchnerismo”. En Pérez, Germán y Natalucci, Ana (comp.) “*Vamos las bandas*”. *Organizaciones y militancia kirchnerista*. Buenos Aires: Editorial Nueva Trilce, 127-148.

**Sojo, Ana** (2007): “La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales”. *Revista de la CEPAL* 91: 111-131.

**Soldano, Daniela y Andrenacci, Luciano** (2006): “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”. En Andrenacci, Luciano *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Editorial Prometeo, 17-79.

**Svampa, Maristella y Pererya, Sebastián** (2003): *Entre la ruta y el barrio*. Buenos Aires: Editorial Biblos.