

El papel del Banco Interamericano de Desarrollo en el diseño de las políticas sociales en Argentina (2003-2009)

Estudio comparado entre el ciclo de programas sociales financiados por el BID y el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra" del Ministerio de Desarrollo Social

Vanessa Paola Ciolli

COLECCIÓN ORLANDO FALS BORDA

EL PAPEL DEL BANCO INTERAMERICANO DE
DESARROLLO EN EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS
SOCIALES EN ARGENTINA
(2003-2009)

EL PAPEL DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO EN EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN ARGENTINA (2003-2009)

Estudio comparado entre el ciclo de programas
sociales financiados por el BID y el Plan Nacional de
Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”
del Ministerio de Desarrollo Social

Vanesa Paola Ciolli

Tesis de Doctorado dirigida por la Dra. María Carla Rodríguez y
codirigida por la Dra. Mabel Thwaites Rey. Facultad de Ciencias
Sociales de la Universidad de Buenos Aires.



Colección
Tesis IEALC



Colección
Orlando Fals Borda

Buenos Aires, 2019

Ciolfi, Vanesa Paola

El papel del Banco Interamericano de Desarrollo en el diseño de las políticas sociales en Argentina 2003-2009: estudio comparado entre el ciclo de programas sociales financiados por el BID y el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra del Ministerio de Desarrollo Social / Vanesa Paola Ciolfi.

- 1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Colectivo; IEALC-Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, 2019.

Libro digital, PDF (Orlando Fals Borda) Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-47280-9-8 1.

Políticas Públicas. I. Título. CDD 320.6

Coordinación y corrección: Blanca S. Fernández

Diagramación tapa: Natalia Revale

Diagramación interior: Alejandra Andreone

Editorial El Colectivo

www.editorialelcolectivo.com

contacto@editorialelcolectivo.com

Facebook: Editorial El Colectivo

Twitter: @EditElColectivo

IG: @EditorialElColectivo

Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC)

Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales


Marcelo T. de Alvear 2230, C1122AAJ Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

http://www.iealc.sociales.uba.ar

iealc@sociales.uba.ar


El libro *El papel del Banco Interamericano de Desarrollo en el diseño de las políticas sociales en Argentina (2003-2009)* contó con el apoyo y aval del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe de la Universidad de Buenos Aires (IEALC-UBA).

Copyleft

 Esta edición se realiza bajo la licencia de **uso creativo compartido** o **Creative Commons**. Está permitida la copia, distribución, exhibición y utilización de la obra bajo las siguientes condiciones:

 **Atribución:** se debe mencionar la fuente (título de la obra, autor/a, editorial, año).

 **No comercial:** se permite la utilización de esta obra con fines no comerciales.

 **Mantener estas condiciones para obras derivadas:** sólo está autorizado el uso parcial o alterado de esta obra para la creación de obras derivadas siempre que estas condiciones de licencia se mantengan para la obra resultante.

Agradecimientos	11
Listado de siglas y abreviaturas	13
Listado de tablas y figuras	15
Introducción	19
CAPÍTULO 1 Las políticas sociales y las instituciones financieras internacionales	23
1.1 Perspectivas teórico-políticas para el abordaje de las políticas sociales	24
1.2 Las IFI en el sistema-mundo capitalista contemporáneo	41
1.3 Problema de investigación y abordaje metodológico	50
CAPÍTULO 2 Diseños político-institucionales y financieros	65
2.1 Marco político-institucional y financiero de los programas del BID	67
2.2 Marco político-institucional y financiero del Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (PMO)	98
2.3 Recapitulación. Dispositivos político-institucionales y financieros de intervención del BID en la estructura estatal	115
CAPÍTULO 3 Entramado de actores y modelos de gestión	123
3.1 Configuración del entramado de actores y modelo de gestión en los programas sociales del BID	128

3.2 Configuración del entramado de actores y modelo de gestión en el PMO	144
3.3 Recapitulación. Dispositivos operativos y relacionales de intervención del BID en la dinámica estatal	169
Capítulo 4 Dispositivos conceptual-ideológicos	175
4.1. Fundamentos conceptuales de los diagnósticos y sus causas	179
4.2. Articulaciones teórico-políticas de los objetivos y las estrategias	192
4.3. Procesos de construcción subjetiva	207
4.4 Recapitulación. Dispositivos ideológicos de intervención del BID en las funciones del Estado	221
Conclusiones. Dispositivos de intervención del BID sobre el Estado y sus tensiones	229
Acerca de las políticas sociales: entre la ciudadanía y el sujeto intervenido	236
El tiempo y la distancia: procesos políticos en movimiento	243
El BID y el Estado en el contexto posterior al auge neoliberal	246
Bibliografía	253
Apéndice. El BID y su relación con la Argentina	267
Anexo I Fuentes documentales	297
Anexo II Listado de programas sociales protegidos (PSP)	313

*A Juan Ángel y Betty
por el amor y los ideales*

Agradecimientos

La tesis que aquí presento forma parte de un largo proceso de trabajo, búsqueda y aprendizaje que he compartido con muchas personas que la hicieron posible y a quienes quiero agradecer.

En primer lugar, agradezco a María Carla Rodríguez por la confianza que me brindó desde el primer momento y por haber asumido el desafío de integrarme a su equipo de trabajo. Gracias a su acompañamiento fui aprendiendo el oficio de investigar, ya que me enseñó a construir los anclajes que me permitieron dar lugar a las inquietudes y reflexiones, así como también a abrir la mirada hacia nuevos recorridos conceptuales. Sus comentarios y sugerencias fueron vitales para construir saltos cualitativos en las distintas etapas del proceso de investigación y escritura. A su vez, gracias a ello, tuve la oportunidad de conocer a los compañeros del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani, a quienes agradezco su generosidad y de quienes admiro su entusiasmo por el trabajo colectivo.

Asimismo, quiero agradecer a Mabel Thwaites Rey por los comentarios a la tesis, por apuntalar el recorrido teórico en torno a un conjunto de temáticas que se volvieron centrales en este trabajo y por la confianza que me brindó al sumarme a su equipo de trabajo en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, donde fui recibida con mucha calidez.

También agradezco a los compañeros y amigos de la FISyP, con quienes compartí espacios de formación y debate y que fueron un apoyo significativo para el desarrollo del trabajo de campo. Y, un agradecimiento muy especial a los cooperativistas que me abrieron

las puertas de sus talleres, sus casas y sus familias, con quienes compartimos experiencias de trabajo que nos desafiaron a pensar cómo construir desde el *aquí y ahora* la sociedad que añoramos.

El acompañamiento y la contribución profesional de Paula Bonio- lo en momentos claves de este trabajo fueron importantísimos, así como su incansable aliento y la amistad construida.

Mis compañeros de militancia también constituyeron un aporte muy relevante en el proceso de reflexión, quienes a su vez, me dieron la oportunidad de canalizar opiniones, miradas y enojos para transformarlos en acciones concretas orientadas a la construcción de un sueño colectivo. A muchos de ellos los incluyo en mi agradecimiento a todos los que han luchado, a lo largo de la historia de este país, por la defensa de la educación pública.

Y, por su puesto, agradezco a los amigos y familiares que me acompañaron y animaron durante todo el camino. A María Inés y Lautaro que con su eterna y cariñosa sonrisa siempre son refugio y alegría.

A mi mamá, mi papá y mi hermana Karina, que son el pilar que me sostiene con amor incondicional, que se expresa cada día de mi vida y sobre el cual me apoyo para crecer. Kari, además, fue una lectora aguda de los borradores de esta tesis.

A Aníbal, mi compañero de vida con quien construimos un bello e incommensurable amor cotidiano, que me contiene y me estimula a ser audaz y a transitar por nuevos aprendizajes, que resultan ser maravillosos.

Listado de siglas y abreviaturas

ANSES: Agencia Nacional de Administración de la Seguridad Social
AUH: Asignación Universal por Hijo
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
BM: Banco Mundial
CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CENOC: Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias
CCL: Consejos Consultivos Locales
CIC: Centros de Integración Comunitaria
CELS: Centro de Estudios Legales y Sociales
CNCPS: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales
CTD-AV: Coordinadora de Trabajadores Desocupados “Aníbal Verón”
CTA: Central de Trabajadores Argentinos
EPAC: Emprendimientos Productivos Asociativos Comerciales
DLyES: Desarrollo Local y Economía Social
DNPOIC: Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito, Ministerio de Economía
FMI: Fondo Monetario Internacional
FTV: Federación de Tierra y Vivienda
IDH: Ingreso para el Desarrollo Humano
IFI: Instituciones financieras internacionales
INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
INTI: Instituto Nacional de Tecnología Industrial
MBP: Movimiento Barrios de Pie
MDS: Ministerio de Desarrollo Social
ME: Movimiento Evita
MECON: Ministerio de Economía
MTD: Movimiento de Trabajadores Desocupados
MTL: Movimiento Territorial de Liberación

MTEySS: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
MOI: Movimiento de Ocupantes e Inquilinos
ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA: Organización de Estados Americanos
ONG: Organización No Gubernamental
ONU: Organización de Naciones Unidas
OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil
PBI: Producto Bruto Interno
pBID1: Programa protección social y reducción del impacto de la crisis sobre la pobreza (I)
pBID2: Programa protección social y reducción del impacto de la crisis sobre la pobreza (II)
pBID3: Programa sectorial social “Argentina avanza”
pBID4: Programa apoyo al “Plan familias”
pBID5: Programa apoyo al “Sistema de protección e inclusión social de Argentina” (I)
PAT: Plan Argentina Trabaja
PF: Plan Familias
PFIS: Programa Familias por la Inclusión Social
PJyJHD: Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados
PMP: Países Miembros Prestatarios
PMO: Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”
PNIE: Programa Nacional de Inclusión Educativa
PNSA: Plan Nacional de Seguridad Alimentaria
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PO: Polo Obrero
PSP: Programas Sociales Prioritarios/Protegidos
PTCI: Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos
PTI: Programas de Transferencia de Ingresos
RUB: Registro Único de Beneficiarios
SCyE: Seguro de Capacitación y Empleo
SIEMPRO: Sistema de Evaluación y Monitoreo de Políticas Sociales
SINTYS: Sistema de Identificación Tributario y Social
SISFAM: Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de la Subsecretaría de Evaluación de Proyectos con Financiamiento Externo (SSEPFE), Jefatura de Gabinete
SPSyDH: Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano
TCI: Transferencias Condicionadas de Ingresos
TCR: Transferencias Condicionadas de Renta
TMC: Transferencias Monetarias Condicionadas
UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Listado de tablas y figuras

Capítulo 2

- Tabla 2.1:** Ciclo de programas sociales del BID (2003 – 2009)
Tabla 2.2: Período de ejecución del ciclo de programas sociales del BID
Figura 2.1: Operaciones de capital ordinario del BID en Argentina (2003 – 2010)
Tabla 2.3: Características financieras de los préstamos del BID
Tabla 2.4: Tipo de financiamiento del ciclo de programas sociales del BID
Tabla 2.5: Objetivos y metas del “Programa protección social y reducción del impacto de la crisis sobre la pobreza” (I) y (II)
Tabla 2.6: Objetivos y metas del “Programa sectorial social Argentina avanza”
Tabla 2.7: Objetivos, metas y objetos financiables del “Programa apoyo al Plan familias”
Tabla 2.8: Objetivos, metas y objetos financiables del “Programa apoyo al sistema de protección e inclusión social de Argentina”
Figura 2.2: Porcentaje de recursos provenientes del crédito externo en el total de recursos del Ministerio de Desarrollo Social
Tabla 2.9: Organismos de la Administración Pública Nacional involucrados en el ciclo de programas sociales del BID y las etapas de intervención
Tabla 2.10: Áreas y programas del Ministerio de Desarrollo Social que conformaron el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”
Tabla 2.11: Presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social y de los programas sociales integrados por PMO y el IDH/PFIS (2003 – 2009)

Figura 2.3: Participación de los programas sociales integrados por PMO y el IDH/PFIS en el presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social (2003 – 2009)

Figura 2.4: Signo distintivo común de la Marca Colectiva

Tabla 2.12: Síntesis de los dispositivos institucionales, políticos y financieros identificados

Capítulo 3

Tabla 3.1: Participación de actores en el ciclo de programas sociales del BID

Tabla 3.2: Evolución de las familias destinatarias del Programa Familias por la Inclusión Social

Tabla 3.3: Perceptores de programas de transferencia de ingresos (2009)

Tabla 3.4: Participación de actores en el PMO

Tabla 3.5: Relación de los actores colectivos movilizados con el PMO (primera etapa)

Tabla 3.6: Evolución de emprendimientos financiados por el PMO

Tabla 3.7: Síntesis de los dispositivos de gestión operativa y relacionales

Capítulo 4

Tabla 4.1: Construcción del diagnóstico de los programas sociales del BID

Tabla 4.2: Construcción del diagnóstico del PMO

Tabla 4.3: Síntesis de los dispositivos conceptuales y político-ideológicos

Apéndice y Anexos

Figura A.1: Funciones del BID

Figura A.2: Aparato institucional de la arquitectura financiera internacional

Tabla A.1: Listado de países miembros del BID

Figura A.3: Porcentaje de votos dentro del BID por categoría de país

Figura A.4: Flujograma de un préstamo del BID al Sector Público Nacional

Figura A.5: Relación entre contribuciones y desembolsos entre Argentina y el BID (2003 – 2010)

Figura A.6: Préstamos de Capital Ordinario aprobados por el BID (2003 – 2010)

Figura A.7: Préstamos de Capital Ordinario aprobados por el BID (2003 – 2010) (II)

Figura A.8: Costo total de los proyectos aprobados por el BID (2003 – 2010)

Figura A.9: Cooperación técnica no reembolsable (2003 – 2010)

Tabla A.2: Operaciones de capital ordinario del BID en Argentina (2003 – 2010)

Figura A.10: Operaciones de capital ordinario del BID en Argentina (2003 – 2010)

Tabla A.3: Información financiera acerca de la relación entre el BID y Argentina (1961 – 2006)

Tabla A.4: Información financiera acerca de la relación entre el BID y Argentina (2007 – 2010)

Tabla A.5: Listado de programas sociales protegidos a través del financiamiento del BID

Introducción

A partir del análisis de un ciclo de cinco programas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) –aprobados entre 2003 y 2009– orientados al financiamiento de políticas sociales desarrolladas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Argentina), el presente trabajo identifica un conjunto de dispositivos de intervención y puntualiza sus herramientas y elementos constitutivos.

La tesis principal que recorre estas páginas es que dichos dispositivos de intervención se configuran como tales a partir de su capacidad de incidir en los procesos de diseño, formulación e implementación de las políticas públicas del área de desarrollo social, incluso en aquellas que no estuvieron directamente relacionadas con su financiamiento.

Para trabajar dicha tesis con la mayor complejidad posible, se seleccionó al Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (PMO). Éste consistió en una política de distribución secundaria del ingreso orientada a promover el desarrollo de emprendimientos socio-productivos en los sectores sociales identificados como vulnerables, a través de la economía social. Por este motivo, se constituyó en la política social más disruptiva, durante el período analizado, respecto de las políticas sociales globales (Deacon, 2007; Deacon & Stubbs, 2013) impulsadas por las instituciones financieras internacionales.

De este modo, el escrito se estructura en función de las dimensiones de análisis que permitieron construir tales dispositivos y las diversas modalidades de articulación y tensión que el PMO presentó en relación a ellos.

El contexto de surgimiento del ciclo de programas del BID y del PMO estuvo determinado por el proceso político abierto por la crisis argentina que estalló en diciembre del 2001. Ésta constituyó un punto de inflexión para la problematización de la cuestión social, que propició la redefinición del entramado de actores participantes (Rodríguez & Di Virgilio, 2011) y resignificó las prácticas sociales que venían desarrollándose desde la búsqueda de alternativas de subsistencia y resistencia de los sectores subalternos.

A partir de ello, este trabajo recupera los intercambios y superposiciones entre las distintas perspectivas teórico-políticas en torno a la economía social y la autogestión, que en Argentina constituyeron un nudo histórico para su resignificación en un contexto de crisis y disputa hegemónica en la América Latina del siglo XXI. De este modo, las políticas son analizadas desde su papel en la estrategia de recomposición de la hegemonía capitalista y del poder de Estado desarrollada por las clases dominantes con posterioridad a dicha crisis.

La indagación se inscribe en el área temática de las políticas sociales de distribución secundaria del ingreso y problematiza la articulación entre el Estado nacional y las instituciones financieras internacionales en dicho campo.

En la extensa producción académica en el campo de las políticas sociales se distinguen tres abordajes teórico-metodológicos basados en miradas diferentes acerca del Estado y su relación con la sociedad: el enfoque liberal-residual (Kliksberg, 2004), los análisis desde la desmercantilización (Danani, 2004; Danani & Hintze, 2011; Esping-Andersen, 1993; Grassi, 2004; Hintze, 2007b) y las corrientes de teoría crítica (Bonnet, 2007; Foucault, 2007; Korpi & Palme, 2003; Murillo, 2006; Offe, 1990). Esta tesis se sustenta en los desarrollos teóricos planteados por esta última ya que, más allá de sus diferencias, destacan la función de las políticas sociales en las sociedades capitalistas en tanto mecanismos de dominación. No obstante, a lo largo de este trabajo se construyen diálogos con los análisis desarrollados desde la perspectiva de la desmercantilización, ya que brindan herramientas analíticas que permiten complementar la mirada en torno al objeto de estudio e interpelan a las funciones estatales en la problemática de la pobreza –en el marco de la estructura social resultante de las reformas neoliberales–.

La actividad estatal es problematizada desde la perspectiva de los análisis de los sistemas-mundo (Arrighi & Silver, 2001; Wallerstein, 2005), que caracteriza al capitalismo como una economí-mundo conformada por una zona espacio-temporal integrada a través de la producción, el intercambio, el consumo y las finanzas y que atraviesa

múltiples unidades políticas y culturales. En la fisonomía política híbrida de la economía-mundo capitalista, los Estados nacionales soberanos se relacionan a través de interacciones bilaterales o multilaterales informales y formales. Estos arreglos institucionales expresan y consolidan la geopolítica resultante de la división internacional del trabajo. Es desde este lugar que se analiza el papel de las instituciones financieras internacionales (IFI) en la reestructuración de la acumulación capitalista global que se inició hacia la década de los setenta.

Desde su papel de promotoras del “desarrollo”, las IFI financiaron las reformas estructurales que vehiculizaron la implementación del neoliberalismo en América Latina a través de los “créditos de base política” (Corbalán, 2002). Desde allí, se consolidaron como actores centrales en el diagnóstico, formulación e implementación de las políticas públicas en los países “en desarrollo” a través de los objetivos, cláusulas y requisitos de desempeño de los préstamos y renegociaciones de deuda pública. Con tales mecanismos, durante la década de los noventa, instauraron un régimen neoliberal de políticas sociales y propiciaron la configuración de comunidades epistémicas entre actores e instituciones globales y locales (Deacon, 2007; Ezcurra, 1998; Grassi, 2003; Vilas, 1997; Yeates, 2001).

El punto de inflexión ocasionado por la crisis de 2001, también significó la impugnación popular a las IFI y su papel en el impulso de acciones estatales de corte neoliberal. No obstante, en el ámbito de las ciencias sociales se abrió una vacancia en la investigación empírica y en la problematización teórica acerca de las relaciones que se establecieron entre las IFI y el Estado nacional en las políticas públicas extra-económicas desde el año 2003 en adelante. Es en este espacio inhóspito donde la tesis transita a través de la caracterización empírica y el análisis interpretativo de los dispositivos de intervención desplegados por el BID y su incidencia en la realidad local.

Las políticas que aquí se analizan son abordadas como procesos sociales desarrollados a través de un ciclo de vida dinamizado por sus objetivos y valores, las reconfiguraciones de los actores involucrados, las cristalizaciones institucionales y los modelos de gestión. Es decir, para analizar las políticas sociales, esta tesis toma en cuenta las mutaciones del entramado socio-político que se produce en la articulación escalar entre los procesos globales de acumulación de capital, la construcción hegemónica amalgamada por el Estado nacional y las disputas territoriales a nivel barrial. Todo ello, pone de manifiesto tensiones entre lógicas de acción diversas que se ponen en juego en las intervenciones en torno a la “cuestión social”.

De este modo, en el primer capítulo, se trazan los marcos analíticos y metodológicos del trabajo de investigación que interrogaron y tensionaron a la realidad social analizada.

En el segundo capítulo, se describe en qué consiste cada uno de los ciclos de políticas, puntualizando sus dimensiones político-institucionales y financieras y dando cuenta de su integración a la estructura estatal. En el análisis interpretativo de ambos ciclos, se identifican tres dispositivos político-institucionales desarrollados por el BID a través del ciclo de programas sociales financiados y se analizan las modalidades a través de las cuales el PMO se articuló y se tensionó con tales dispositivos.

En el tercer capítulo se retoman los elementos operativos de cada una de las políticas para comprenderlos a partir del entramado de actores y de los modelos de gestión resultantes. Aquí se reconoce, especialmente, el papel de los movimientos de trabajadores desocupados como interlocutores privilegiados de ambos ciclos de políticas, surgidos al calor del ciclo ascendente de lucha social frente al desempleo y la pobreza. De tales procesos sociales se reconocen dos dispositivos de intervención que presentaron articulaciones y tensiones diversas con el PMO.

En el cuarto capítulo se analizan los pilares ideológicos, conceptuales y valorativos desde los cuáles se elaboraron los diagnósticos acerca de las problemáticas del desempleo y la pobreza. Éstos dieron lugar a determinadas formas de concebir la función del Estado en su tratamiento y, en función de ello, establecieron un sentido específico a su materialización en acciones concretas. Asimismo, en el capítulo se retoman dichas premisas ideológicas y los modelos de gestión de cada ciclo de políticas con el fin de interpretar la intervención de las mismas en los procesos de construcción de subjetividades en aquel sector de la población que se constituyó como destinatario directo de las mismas.

Por último, en las conclusiones generales, se trazan líneas de interrogación transversales a los hallazgos planteados a lo largo de los capítulos previos con el objetivo de contribuir al conocimiento acerca de: i) las características y los límites de las políticas sociales desarrolladas durante el período, y el papel del Estado nacional en la territorialización de las intervenciones del BID, ii) la naturaleza de aquellos factores que en el proceso de diseño e implementación del PMO mantuvieron tensiones con los dispositivos de intervención identificados y, iii) la configuración de las relaciones entre el Estado y las IFI en el contexto posterior al auge neoliberal.

Capítulo 1

Las políticas sociales y las instituciones financieras internacionales

En el presente capítulo se desarrollan las principales consideraciones teórico-metodológicas que permiten dar cuenta de las categorías analíticas y las dimensiones de análisis que atraviesan la pregunta de investigación y el objetivo de la tesis.

En el primer apartado se busca conceptualizar el objeto de estudio de la tesis –las políticas sociales– a partir de la sistematización del estado del arte y de las características peculiares que asume en el contexto histórico analizado. A partir de la sistematización de la bibliografía se identifican tres perspectivas analíticas en el abordaje de las políticas sociales: liberal-residual, análisis desde la desmercantilización y teorías críticas. Cada una de ellas define de diverso modo los problemas sociales de incumbencia para las políticas sociales, los sujetos a las cuales se dirigen y los propósitos de su creación, a partir de lo cual delimitan el papel y el alcance de la actividad estatal.

De modo complementario se trabaja en torno a categorías intermedias dentro del campo de estudio de las políticas sociales que permiten problematizar la especificidad de los objetos empíricos seleccionados. A partir de ello, se caracterizan conceptos tales como políticas sociales de distribución secundaria del ingreso, economía social y solidaria (desde su articulación con las primeras) y políticas sociales globales.

En el segundo apartado se exponen las principales coordenadas conceptuales que permiten situar el análisis de las políticas sociales a una escala global, en particular desde los análisis de los sistemas-mundo. Ello permite complejizar el enfoque teórico y

epistemológico acerca de los actores y las dinámicas globales que participan de los procesos de diseño, formulación e implementación de las políticas.

A partir de bibliografía específica se describen los rasgos sobresalientes del papel desempeñado por las instituciones financieras internacionales en el proceso de reestructuración del modelo de acumulación capitalista que se consolida durante las últimas décadas del siglo XX. Ello permite dar cuenta de los mecanismos que propiciaron la configuración de un régimen neoliberal de políticas sociales a escala global y sus cambios durante el siglo XXI.

En el tercer apartado se articula el *corpus* conceptual construido en los apartados previos con el contexto argentino que se abre con la crisis de diciembre de 2001.

A partir del análisis de los elementos que caracterizaron dicha crisis y el posterior proceso de recomposición de la hegemonía capitalista y del poder de Estado, encabezado por el gobierno asumido en 2003, se desarrolla el problema de investigación, se identifican los objetos empíricos seleccionados y se sintetizan los objetivos de la tesis. Por último, se explicita la estrategia general del proceso de investigación.

1.1 Perspectivas teórico-políticas para el abordaje de las políticas sociales

La conceptualización de las políticas sociales

El reconocimiento de la “cuestión social”¹ y de la provisión de bienestar como problemas públicos ha llevado a la consolidación del Estado como actor hegemónico en la articulación institucional de los mecanismos de protección social, mediante las políticas sociales (Krmopotic, 2002a).

En términos estructurales, lo que se pone en juego a través de la protección social es la capacidad que tiene una sociedad para hacer frente a la amenaza de la cohesión social, la cual deriva de

1 A partir del análisis de los cambios en el capitalismo de finales del siglo XX, Castel (1997) concluye que la “cuestión social” es una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de una sociedad (...) para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia. (...) Lo “social” consiste en sistemas de regulación que no son los del mercado, instituidos para tratar de llenar esta brecha [entre la organización política y el sistema económico]. En este contexto, la cuestión social se convertía en la cuestión del lugar que podían ocupar en la sociedad industrial las franjas más desocializadas de los trabajadores. La respuesta a esta cuestión fue el conjunto de dispositivos montados para promover su integración” (Castel, 1997: 20)

una contradicción inherente al capitalismo: la tensión entre desigualdad económica e igualdad política. En tal sentido, las políticas sociales –en tanto dispositivos institucionales con fundamentos jurídico-políticos destinados a garantizar la reproducción social, integrar al conjunto social y mantener un grado de cohesión social y procesos cooperativos a niveles tolerables para la sociedad (Krmopotic, 2004)– nos hablan acerca de las sociedades, de sus actores, de sus problemas y conflictos, de sus patrones culturales y su estructura socioeconómica.

Ante la crisis de los regímenes de bienestar que se manifestó hacia la década de los ochenta como consecuencia de las transformaciones del modo de acumulación de capital y, las reformas estructurales en los Estados capitalistas concretadas durante la década de los noventa, surgieron los debates en torno a las políticas sociales, configurándose un campo de estudio específico.

En la literatura actual en el campo se identifican tres grandes perspectivas teórico-políticas: la perspectiva liberal-residual, los análisis desde la desmercantilización y las corrientes de teoría crítica. En cada una de ellas subyacen diversas conceptualizaciones acerca del Estado y su relación con la sociedad. Como toda clasificación, ésta presenta algunas zonas grises que se sustentan en un conjunto de criterios que se asumen (eligen) como determinantes frente a muchos otros posibles. Éstos serán explicitados luego de la caracterización de cada una de estas perspectivas.

i) Perspectiva liberal-residual

Desde una *perspectiva liberal-residual*, las políticas sociales son aquellas ayudas de última instancia que los Estados brindan a la población más empobrecida y/o vulnerable con el fin de facilitar niveles mínimos de subsistencia. Para Esping-Andersen (1993, 2000), esta concepción se materializó en los regímenes de bienestar liberales, caracterizados por una configuración de la “triada del bienestar”² que apuntaba a restringir el espectro de acción del

2 La “triada del bienestar” desarrollada por Esping-Andersen constituye un modelo para analizar los regímenes de bienestar. El mismo consiste en el análisis de las interrelaciones que se establecen entre tres tipos de satisfactores, cada uno de los cuales gestiona los riesgos sociales en función de principios y lógicas propias: la familia, el Estado y el mercado. La articulación peculiar entre cada uno de ellos configura una relación entre lo público y lo privado que da lugar a distintos grados de desmercantilización. A partir de este modelo, construye tres tipos ideales de política social que han existido históricamente. Retomando este análisis, Adelantado, Noguera, Rambla, & Saez (1998) han incorporado una nueva esfera: la de las organizaciones de la sociedad civil, a partir de la cual han transformado dicha triada en el “diamante del bienestar”. Esta cuarta esfera denominada “relacional” fue definida

Estado, individualizar los riesgos y fomentar las soluciones de mercado. Su punto de partida fue considerar al Estado y al mercado como dos esferas antagónicas y dicotómicas de la realidad social.

Esta perspectiva subyace en la conceptualización que las instituciones financieras internacionales desarrollaron en torno a las estrategias de reducción de la pobreza durante las décadas de los ochenta y los noventa en el marco de la primera generación de las reformas estructurales³. Ello se materializó a través de sus recomendaciones y programas de financiamiento a los países caracterizados como “en vías de desarrollo”. En aquellos años, tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo asumieron esta mirada en términos programáticos, como se demuestra en el siguiente extracto:

Las políticas que se proponen asignan prioridad a la eliminación de las distorsiones en las relaciones de mercado y plantean la focalización de la política social sectorial (educación, salud, vivienda) y la creación de programas sociales compensatorios para las situaciones más extremas de pobreza (subsidios para alimentación, planes de emergencia de empleo, distribución de pensiones asistenciales y similares). La hipótesis es que los programas compensatorios y la adopción de una política social sectorial también focalizada resultarían más eficientes con respecto al objetivo específico de reducir la pobreza que los programas de carácter universal (BID, 1995: 12, énfasis en el original).

Sobre esta base se configuró el “régimen neoliberal de políticas sociales” (Ezcurra, 1998) implementado en el conjunto de América Latina. Los rasgos estructurantes de dicho régimen fueron la focalización (selección de las categorías de destinatarios definidas a partir de un nivel dado de necesidades, pobreza y riesgo), la descentralización (ejecución distribuida en unidades estatales subnacionales e instituciones privadas, tanto ONG como empresas) y la privatización (arancelamiento de servicios e introducción de criterios de ganancia comercial) (Ezcurra, 1998; Filgueira, 1997) bajo el principio ordenador del equilibrio fiscal (Grassi, 2003, 2004), es decir, la reducción del gasto público.

Uno de los cuestionamientos a esta perspectiva fue desarrollado por Danani (2004) y Grassi (2003, 2004) –entre otros autores– quienes señalan que está basada en una concepción biologicista de las

como “la compuesta por las acciones sociales supraindividuales que canalizan intereses y necesidades (no sólo materiales) de las personas, mediante distintos grupos sociales distribuidos en asociaciones formales, y en grupos comunitarios (informales)” (Adelantado et al., 1998: 11).

3 Ver apartado 1.2.

necesidades sociales. Esto significa, por un lado, la estigmatización de los receptores de la asistencia y, por otro, la desvinculación respecto del reconocimiento y garantía de derechos ciudadanos.

Otro conjunto de críticas apunta a la forma en que esta perspectiva fragmenta la pobreza y el trabajo como problemáticas sociales específicas y escindidas entre sí:

Las condiciones de vida y las condiciones de trabajo se trataron desconectadas entre sí, y las relaciones que organizan, distribuyen y viabilizan el uso de la fuerza de trabajo en el mercado, estuvieron ausentes del tratamiento político y social del problema del desempleo, tanto como en el de la pobreza, apenas definida como estado de carencias diversas (Grassi, 2003: 221).

Hacia el año 1997, esta perspectiva fue *aggiornada* (Ezcurra, 1998) a partir de una reformulación de las estrategias de reducción de la pobreza en el contexto de la segunda generación de reformas estructurales, impulsada por el BM y seguida por el resto de las IFI, especialmente el BID. Si bien tales organismos continuaron reproduciendo la dicotomía entre Estado y mercado, reconocieron la necesidad del primero. Por tal razón, en vez de promover el “Estado mínimo”, las nuevas estrategias se propusieron desarrollar acciones tendientes a fortalecer un “Estado eficaz”, definido como aquel capaz de facilitar y promover la expansión mercantil.

En virtud de dicho cambio, la perspectiva liberal-residual conceptualiza las políticas sociales a partir de su complementariedad con el desarrollo económico y de su pertinencia ético-política (Kliksberg, 2004). De este modo, las acciones para mitigar la pobreza contribuirían a generar mejores condiciones para el crecimiento económico mediante el llamado fortalecimiento del capital humano y el capital social, y la consecuente garantía de las condiciones de gobernabilidad. Asimismo, significarían la institucionalización de un conjunto de valores orientados a equilibrar las consecuencias de la lógica mercantil en los procesos sociales de asignación de recursos.

ii) Análisis desde la desmercantilización

Los análisis desde la desmercantilización se constituyen como antagonistas a la perspectiva liberal-residual, a la creciente mercantilización de las condiciones de vida de la población y a su implementación durante el período de auge del paradigma neoliberal. El punto de partida es la formulación de un análisis crítico a la dicotomía Estado-mercado proclamada por el paradigma neoliberal, que busca complejizar la mirada en torno al papel del Estado

en los procesos históricos de formación del mercado capitalista y de la constitución de la mercancía fuerza de trabajo. De este modo, estos análisis reconocen las desigualdades sociales provocadas por el sistema económico capitalista, a partir de lo cual legitiman las funciones redistributivas del Estado.

Las políticas sociales son definidas como:

(...) aquellas específicas intervenciones del Estado que se orientan (en el sentido de que producen y moldean) directamente a las condiciones de vida de distintos sectores y grupos sociales, y que lo hacen operando especialmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso (Danani, 2004: 11, énfasis en el original).

De esta manera, el concepto desmercantilización se constituye en una herramienta analítica útil para el desarrollo de estudios empíricos dentro de este enfoque. Ésta refiere a “la prestación de un servicio como un asunto de derecho y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado” (Esping-Andersen, 2000: 64). Desde este punto de vista, las políticas sociales actúan efectivamente como desmercantilizadoras cuando el bienestar es provisto a partir del objetivo de garantizar el ejercicio de la ciudadanía y no desde la cobertura de ciertas necesidades en última instancia.

En su reformulación de las esferas de bienestar, Adelantado *et al* (1998) definen el concepto de mercantilización como la “posibilidad de transformar en mercancía una relación social, un recurso o un bien colectivo” y a la desmercantilización como:

(...) el conjunto de restricciones económicas, políticas y culturales (incluidas las de carácter ético) que limitan la entrada de bienes en la esfera mercantil, o intervenciones que extraen relaciones sociales de la misma. La arbitrariedad es la característica central de la política social no sólo para hacer entrar o salir mercancías del circuito mercantil, sino también, para definir políticamente qué es o no un derecho y qué sector del bienestar social ha de proveerlo (Adelantado et al., 1998: 19, énfasis en el original).

De conjunto, este enfoque se referencia en las experiencias históricas de Estados sociales o Estados benefactores del siglo XX. No obstante, la relectura desde el contexto del siglo XXI busca dar cuenta de la emergencia de nuevos derechos y enfatiza la importancia de la subjetividad de los destinatarios directos de la asistencia. De este modo, se reemplaza la mirada pasiva y cosificadora de los llamados beneficiarios –que se corresponde con los rasgos paternalistas de las experiencias del siglo pasado– por una mirada que apunta a considerar a los sujetos como portadores de derechos y protagonistas de prácticas sociales específicas.

Los trabajos que, desde esta perspectiva, se dedicaron a analizar las políticas sociales desarrolladas durante la década de los noventa en Argentina realizaron importantes aportes a la sistematización de las lógicas de acción, los mecanismos de funcionamiento, las modalidades de construcción de sentidos sociales en torno a la pobreza, y al papel del Estado y el impacto en las condiciones de vida (materiales y subjetivas) de la población destinataria (Grassi, 2004; Grassi, Hintze, & Neufeld, 1994; Hintze, 2007a). En estos casos, el papel del FMI, del BM y del BID constituyó una variable de análisis relevante pero no el objeto de estudio.

Asimismo, en el marco de los cambios ocurridos a partir del año 2003, las innovaciones institucionales, simbólicas y técnicas en el área de las políticas sociales nacionales han captado la atención de los investigadores en el campo. En especial, este enfoque es asumido por un conjunto relevante de investigadores especializados en las políticas de promoción de la economía social y solidaria quienes las interpretan como una forma alternativa de garantizar el derecho al trabajo digno y a la reproducción ampliada de la vida⁴. A partir de ello, estas políticas fueron interpretadas como un cambio de paradigma respecto del régimen neoliberal de políticas sociales (Danani & Hintze, 2011; Grassi, 2012; Hintze, 2007b).

Otro aporte específico que puede incluirse dentro de esta corriente son los análisis de casos desarrollados por el enfoque de derechos⁵. Éstos retoman el concepto de desmercantilización para analizar las tensiones que las políticas sociales presentan respecto de los debates y las prescripciones en el campo de los derechos humanos. Desde esta mirada, se interpreta a la asistencia y a la protección social como mecanismos orientados a garantizar el ejercicio igualitario de los derechos económicos, sociales y culturales del conjunto de la población. Así, las políticas sociales materializan las obligaciones del Estado frente a la ciudadanía, exigibles en virtud del cumplimiento de las garantías constitucionales y los tratados y pactos internacionales de derechos humanos⁶, los cuales son considerados

4 El concepto “reproducción ampliada de la vida” fue esgrimido por Coraggio (1998) para referirse a la búsqueda de la reproducción de la vida de las unidades domésticas en “condiciones intergeneracionales siempre mejores (...) que no hay un nivel básico dado de necesidades que, una vez alcanzado, agota el impulso de la actividad económica, sino que, para todos los efectos prácticos, hay una búsqueda de mejoría en la calidad de vida sin límites intrínsecos” (Coraggio, 1998). Este concepto constituye un elemento importante para los análisis sobre las políticas de economías social.

5 Autodenominado de ese modo por asumir su marco de referencia dentro del campo de los derechos humanos.

6 En Argentina, los pactos internacionales de derechos humanos fueron incorporados

una guía coherente y legítima para el diseño y la implementación de las políticas públicas (Abramovich, 2006; Abramovich & Courtis, 2002; Arcidiácono, 2012; Herrera Gómez & Castón Boyer, 2003; Pautassi, 2010).

Los aportes más recientes dentro de esta corriente de análisis tienen un contenido prescriptivo, orientado a formular recomendaciones para el diseño de políticas sociales (Coraggio, 1991; Coraggio & Danani, 2004; Hintze, 2007b; Pautassi, 2010).

iii) Corrientes de teoría crítica

Las corrientes de la denominada teoría crítica destacan la función de las políticas sociales como mecanismo de dominación a través de la reproducción de las condiciones materiales y subjetivas necesarias para la acumulación capitalista. Aquí se incluyen tanto perspectivas marxistas como el enfoque foucaultiano. Cada una de ellas construye herramientas analíticas distintas en función de los objetos de estudio sobre los cuales trabajan y de la diversidad de miradas en torno al Estado. Su rasgo común es que analizan las políticas sociales como un aspecto de las relaciones de poder características de las sociedades capitalistas.

En primer lugar, las políticas sociales son definidas como la gestión estatal de la reproducción de la fuerza de trabajo en tanto mercancía (Offe, 1990), cuestión que es retomada por los análisis desde la desmercantilización, aunque con una valoración diferente acerca de la relación entre explotación de clase y ciudadanía.

Esta mirada brinda herramientas para comprender la función estructural que las distintas políticas sociales, ya sean laborales o asistenciales, desempeñan en contextos socioeconómicos e institucionales específicos. En el contexto de la tesis, permite formular preguntas vinculadas a las causas y las funciones de las políticas sociales de distribución secundaria del ingreso financiadas por el BID y de aquellas de promoción del autoempleo (bajo la forma de la economía social) como modo de reinserción de los trabajadores desempleados en los circuitos de producción y consumo.

En segundo lugar, son interpretadas como el producto de la relación de fuerzas entre capital y trabajo, enfatizando la capacidad de presión de los sectores trabajadores (Korpi & Palme, 2003). En

a la Constitución Nacional en la reforma de 1994. Entre ellos se incluyen el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) –adoptado por la ONU en 1966 que entró en vigor en 1976 y fue ratificado por Argentina recién en 1986– y el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –firmado por la OEA en la ciudad de San Salvador en 1988, que entró en vigor el 16 de noviembre de 1999–.

relación con esta mirada, la tesis vincula la emergencia de las políticas sociales del periodo estudiado con la creciente movilización social de los años 2001 y 2002 y con la configuración de los movimientos de trabajadores desocupados como interlocutores para la formulación de políticas públicas.

En tercer lugar, son conceptualizadas como producto de la capacidad de iniciativa de los sectores dominantes que se expresa en las estrategias de construcción hegemónica articuladas en la acción estatal (Ezcurra, 1998; Grassi, 2003). Aquí se enfatiza el papel que asumen las políticas sociales en la construcción de consensos y adhesiones. A partir de ello, el abordaje integral de las políticas sociales que la tesis propone, incluye su caracterización en el marco de la reconfiguración de la hegemonía capitalista en el escenario político nacional pos-crisis.

En cuarto lugar, desde la perspectiva foucaultiana, las políticas sociales son concebidas como parte constitutiva del dispositivo de gubernamentalidad neoliberal representado en el Estado. A raíz de ello, éstas cumplen funciones disciplinadoras sobre la población (Foucault, 2006, 2007). Si bien Foucault no asume como propia la perspectiva macrosocial clasista del marxismo y enfatiza la necesidad de desustanciar la mirada acerca de los sujetos y los objetos de conocimiento, parte de observar que la sociedad está constituida por relaciones sociales asimétricas diversas, las cuales construyen relaciones de poder que mantienen dicha asimetría a través de diversos mecanismos de disciplinamiento.

Los estudios que en Argentina se inscriben en esta mirada, constituyeron aportes significativos para la caracterización de las estrategias de reducción de la pobreza y su papel en los procesos de construcción subjetiva de la población receptora de las políticas sociales (Aguilar, Alú, Dimarco, Grondona, & Montero, 2006; Borzese, Gianatelli, & Ruiz, 2006; Murillo, 2006, 2008, 2011). El foco de estudio de estos trabajos está puesto en la relación entre las IFI y los receptores de las políticas sociales, dejando vacante el espacio para la profundización de la mediación del Estado nacional en dicha interacción.

Como queda evidenciado, tanto los análisis desde la desmercantilización como las corrientes de teoría crítica constituyen reflexiones capaces de brindar herramientas analíticas de un grado de profundidad adecuado al análisis de un objeto empírico que presenta complejidades y contradicciones, razón por la cual en la presente tesis entran en diálogo y se complementan. No obstante, lo que diferencia ambos abordajes es, fundamentalmente, la capacidad de

agencia atribuida al Estado y su encuadre en un contexto históricamente determinado por la relación de fuerzas sociales⁷ en el modo de acumulación capitalista. Esta distinción se concreta a partir de la forma en que cada perspectiva concibe la escisión entre lo político y lo económico, que a su vez impacta en la mirada acerca de la ciudadanía. De este modo, Estado y mercado pueden ser pensadas como esferas separadas que se articulan de manera diferente en cada contexto histórico-social, o como momentos de una misma relación social de dominación –cuya separación constituye dos modos de integración social específicos (Piva, 2012b)–.

Desde una concepción marxista del Estado⁸ se cuestiona el supuesto teórico bajo el cual se describe el funcionamiento de la política social como una lógica especialmente diferenciada –ya sea guiada por la satisfacción de las necesidades o por el reconocimiento de derechos– respecto de la lógica general del modo de producción capitalista –guiada por la acumulación de capital–. Es decir, como un espacio de relaciones sociales sustraídas del dominio del mercado. Desde esta mirada, se asume que estatalización y mercantilización representan momentos distintos (aunque temporalmente simultáneos) de la lucha de clases en contextos históricos particulares. Ello fue expresado por Bonnet del siguiente modo:

El Estado y el mercado son ambas formas lógicas e históricamente diferenciadas de unas mismas relaciones sociales de producción, atravesadas ambas por el antagonismo entre capital y trabajo inherente a dichas relaciones (...). Estos procesos de mercantilización y estatalización (...) ambos son procesos de subordinación de la clase trabajadora a unas mismas relaciones sociales capitalistas (Bonnet, 2007: 157).

7 A lo largo de esta tesis, la categoría analítica de relación de fuerzas es trabajada a partir de los escritos de Antonio Gramsci, quien la define como una forma de analizar las situaciones que se configuran entre los sectores sociales dominantes y los subalternos. El análisis de la relación de fuerzas integra una pluralidad de tipos de relaciones que pueden tener direcciones y sentidos contradictorios entre sí. Estas incluyen: las relaciones internacionales; la articulación entre estructura y superestructura; la distinción entre movimientos orgánicos y movimientos de coyuntura; las relaciones objetivas sociales (el grado de desarrollo de las fuerzas productivas); las relaciones políticas y de partido (grado de homogeneidad, autoconsciencia y organización de cada grupo social) y las relaciones políticas inmediatas (potencialmente militares) que suponen la definición de la táctica y la estrategia (Gramsci, 1984: 51).

8 La configuración de una teoría marxista del Estado ha transitado por intensos debates que fueron articulándose a partir de diversos escenarios histórico-políticos, especialmente vinculados a luchas por la transformación de las relaciones de fuerzas entre clases dominantes y clases subalternas. Actualmente, dicha discusión no está cerrada dejando como saldo una rica literatura. Para una aproximación a dichos debates ver Thwaites Rey (2007a).

Siguiendo este razonamiento, pero con el fin de construir mediaciones o categorías analíticas capaces de dar cuenta de los cambios históricos producidos por (y entre) los Estados capitalistas existentes, Piva (2009) propone distinguir “forma estado”⁹ –a través de la cual define al Estado como forma política intrínseca a la relación social del capital– de “formas de estado”. Éste último concepto se orienta a captar las modalidades que asume el desenvolvimiento de la lucha de clases en un momento histórico particular (Piva, 2009).

En suma, la presente tesis se inscribe en un marco teórico marxista al entender al Estado como momento de la relación social capitalista, el cual garantiza la dominación de clase en un territorio espacialmente delimitado a través de la reproducción de las condiciones materiales y subjetivas para la acumulación de capital (O'Donnell, 1984; Piva, 2012a; Thwaites Rey, 2010). Asimismo, en la tesis, esta concepción dialoga con categorías analíticas de la perspectiva foucaultiana, que complementan el análisis desde una mirada reticular de las relaciones de poder en la sociedad. Así, se constituyen en herramientas significativas para la investigación social empírica. Tal como afirma Thwaites Rey:

Entender el límite estructural que determina la existencia de todo Estado capitalista como instancia de dominación territorialmente acotada es un paso necesario pero no suficiente para entender su funcionamiento. (...) Por eso hace falta avanzar en determinaciones más concretas, en tiempo y espacio, para entender la multiplicidad de expresiones que adoptan los Estados nacionales capitalistas particulares, que no son inocuas ni irrelevantes para la práctica social y política (Thwaites Rey, 2010: 24).

Por tanto, las estructuras, dinámicas y funciones del Estado se configuran a partir de la inscripción institucional de los procesos sociopolíticos desarrollados por un complejo entramado de actores en un espacio-tiempo determinado, en torno a “cuestiones socialmente problematizadas” (Oszlak & O'Donnell, 1981).

A partir de lo expuesto, en esta tesis también se retoma la complejización analítica aportada por los análisis desde la desmercantilización, ya que constituye un indicador importante a la hora de analizar las políticas sociales objetos de la tesis a partir de las lógicas internas desde las cuáles fueron diseñadas, formuladas y difundidas en la sociedad. Ello brinda una herramienta indispensable

9 Dicha designación obedece al marco teórico conocido como el enfoque de la derivación, proveniente de la escuela de Frankfurt. Este enfoque se propuso conceptualizar al Estado a partir de la “derivación lógica del capital”. “Su proyecto era derivar la ‘forma estado’ de la crítica marxiana de las categorías de la economía política: mercancía, dinero, capital” (Piva, 2009: 13).

a la hora de avanzar en las “formas de estado” histórico-concretas que se despliegan en función de la lucha de clases en el período analizado.

Así, el análisis empírico de los casos concretos permite construir un diálogo –no sin conflicto– entre los marcos de pensamiento referidos, destacando sus aportes complementarios. Tal es el caso, por citar un ejemplo, de la problematización del concepto de vulnerabilidad que asumieron las políticas analizadas. El mismo fue escindido de la identificación de clase, lo cual propició el desacople respecto de los derechos laborales de sus receptores. Ello impactó tanto sobre lo que puede identificarse como la calidad de la ciudadanía en el contexto histórico trabajado como sobre los mecanismos de disciplinamiento social. Asimismo, se articuló con una determinada forma de concebir al Estado y su función estructural en la problemática de la pobreza. Cuestiones que serán desarrolladas a lo largo del texto.

Herramientas analíticas dentro del campo de las políticas sociales

En este apartado se definen tres conceptos que constituyen categorías intermedias dentro del campo de estudio de las políticas sociales. Estas categorías no forman parte de una clasificación excluyente, sino que delimitan subconjuntos de políticas sociales capaces de superponerse en una misma realidad empírica. Su importancia reside en que aportan elementos para caracterizar las especificidades del tipo de políticas que aquí se analizan y que pueden ser retomadas y resignificadas desde los marcos teóricos que se ponen en juego en esta tesis.

i) Políticas sociales de distribución secundaria del ingreso

Durante finales del siglo XX se han incrementado la diversidad de programas y el volumen de recursos destinados al subconjunto de políticas sociales, que Danani (2004) define a partir de su intervención en la distribución secundaria del ingreso, es decir, por operar directamente en las condiciones de vida y de reproducción de la vida de la población más allá del “circuito de la distribución del ingreso directamente derivado del proceso de producción” (Danani, 2004: 11).

Las políticas sociales de distribución secundaria del ingreso son aquellas que están desacopladas de las políticas laborales tales como la seguridad y la previsión social –que en Argentina resultan del trabajo asalariado formal–, y la selección de los beneficiarios

está determinada por criterios establecidos *ad hoc*. Durante el período de análisis de esta tesis, esta diferenciación conceptual se expresó institucionalmente en la estructura del aparato estatal. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) se ocupó de las políticas sociales de distribución primaria del ingreso y al Ministerio de Desarrollo Social (MDS) se le atribuyó la responsabilidad de llevar a cabo las políticas sociales de distribución secundaria del ingreso.

Para Midaglia, se pueden distinguir tres oleadas de este tipo de políticas en América Latina. La primera se desplegó desde mediados de la década de los ochenta hasta los primeros años de la década de los noventa y estuvo basada en “intervenciones sociales compensatorias y coyunturales” (Midaglia, 2012: 81) que apuntaban a la población indigente. La segunda, iniciada a mediados de los años noventa, planteó “estrategias de cierta permanencia y que pretendieron contemplar la multiplicidad de causas presentes en las situaciones de pobreza (...)” (Midaglia, 2012: 82). Se trataba de acciones focalizadas pero de amplia cobertura. La tercera se desplegó desde el comienzo del siglo XXI y se trató de acciones “diseñadas como megaintervenciones de alcance nacional centradas en las TCR¹⁰ [Transferencias Condicionadas de Renta] a los hogares pobres” (Midaglia, 2012: 82). Esta última modalidad fue privilegiada por el ciclo de programas sociales del BID analizados en la presente tesis.

Por otra parte, a la luz de los cambios políticos desarrollados durante el período posterior a la crisis argentina que estalló en diciembre de 2001, Grassi propone denominar política socio-laboral a aquella desarrollada por el Estado nacional argentino desde 2003. La autora entiende que la política social nacional fue “desplegada bajo un signo ideológico divergente del pensamiento neoliberal” (Grassi, 2012: 186) y destaca al “conjunto de intervenciones y regulaciones que desbordan aquellas que estrictamente corresponden a la política laboral, pero que tienen por objeto el trabajo” (Grassi, 2012: 186) y que se orientan a la “reabsorción política de las divisiones sociales del capitalismo” (Grassi, 2012: 186). Dentro de este conjunto sitúa al Plan “Manos a la Obra” del MDS.

Las investigaciones de las políticas sociales de distribución secundaria del ingreso durante el período de estudio se han concentrado en estudiar y analizar los distintos programas sociales existentes

¹⁰ Este tipo de políticas sociales son mencionadas por distintos autores con nombres distintos pero similares. En la presente tesis se toman como sinónimos las siguientes expresiones: transferencias condicionadas de renta (TCR), transferencias condicionadas de ingresos (TCI), transferencias monetarias condicionadas (TMC).

desde su institucionalidad y sus modalidades de implementación. Entre los aportes más relevantes se encuentran los análisis del impacto de los programas sobre los receptores y sobre los procesos de articulación territorial, así como también, los estudios sobre las significaciones sociales que dichos programas construyeron. No obstante, no existen análisis que se focalicen en su articulación con el financiamiento externo –incluso en aquellos casos, como el Programa Familias, donde esa articulación fue directa–.

De este modo, queda vacante el análisis de las articulaciones entre las instituciones financieras internacionales y el Estado nacional a partir del año 2003 a través de estudios empíricos. Ello obstaculiza rastrear los cambios y las continuidades en dicha interacción, lo que se constituye en uno de los objetivos de la presente tesis.

ii) La economía social y solidaria como herramienta de las políticas sociales

La recuperación contemporánea del concepto de economía social en Argentina articula diversas fuentes históricas y filosóficas, lo cual se ha evidenciado en la emergencia de viejos y nuevos conceptos para definirla. Todos ellos son intentos por conceptualizar la proliferación de experiencias de organización de emprendimientos productivos autogestionados y asociativos creados “desde abajo” como alternativa de subsistencia en un contexto de creciente desempleo.

El campo de estudio está compuesto por cuatro corrientes principales que responden a tradiciones filosófico-políticas diversas. Entre ellas pueden mencionarse: i) la tradición cooperativista, que reconoce su origen en los proyectos propuestos por filántropos y obreros industriales en el siglo XIX, llamados socialistas utópicos; ii) la corriente consejista-autonomista, que asume el concepto de autogestión y que se desplegó en contextos de confrontación abierta entre capital y trabajo –como por ejemplo el bienio rojo europeo–; iii) el enfoque emprendedorista, basado en las obras de Joseph Schumpeter y la escuela austríaca de economía (Rodríguez & Ciolli, 2011); y iv) las perspectivas latinoamericanas más recientes de la economía social y solidaria¹¹.

Esta última perspectiva comenzó a cobrar dinamismo y difusión hacia la década de los ochenta en América Latina, en un contexto de

reflujo de los proyectos emancipatorios radicales y de recuperación de regímenes constitucionales en la región luego de las sangrientas dictaduras. Y, desde comienzos del siglo XXI, pasó a hegemonizar los estudios dentro del ámbito académico y las articulaciones con los organismos públicos latinoamericanos en la formulación de políticas públicas.

Desde el punto de vista económico, los principales autores de la economía social y solidaria cuestionan al neoliberalismo, por su implicancia en la pérdida de la capacidad estatal para desarrollar mecanismos de protección social que garanticen condiciones de vida dignas para toda la población. Desde la dimensión ideológica y cultural, se oponen al discurso que reivindica el individualismo y la creciente mercantilización de las condiciones de vida de la población. En el terreno de las políticas públicas se destaca su cuestionamiento a las políticas sociales focalizadas y estigmatizantes. Como alternativa, reivindican las potencialidades estratégicas de la economía social para confluir con proyectos de desarrollo inclusivo a escala local, nacional y regional (Coraggio & Danani, 2004; Danani, 2004; Hintze, 2007b).

De este modo, contraponen la economía social y solidaria a la economía capitalista desde una dimensión cualitativa: por estar basada en relaciones sociales solidarias y de ayuda mutua, cuyo centro lo constituye la satisfacción de necesidades humanas y no la producción de valor. Una de las premisas para esta afirmación es su rechazo al supuesto del *homo economicus* construido por la economía clásica. Por el contrario, sostienen que existe una pluralidad de racionalidades a través de las cuales las personas participan de las relaciones económicas y distinguen tres tipos: la mercantil, la redistributiva y la reciprocidad.

Subyace en estos enfoques, una relación ambigua entre el análisis sobre casos concretos, que busca teorizar en base a estudios empíricos, y las proyecciones u horizontes de construcción política que los intelectuales e investigadores buscan construir (de manera legítima) a través de su práctica profesional y militante. Sin juzgar el carácter de dichos proyectos políticos, lo que aparece como una tensión para las ciencias sociales es el desdibujamiento de las fronteras entre cierto optimismo o romanticismo respecto de los valores, objetivos, intereses y capacidades atribuidos a los sujetos de la economía social y la prescripción ética y moral hacia quienes en situaciones de pobreza desarrollan este tipo de alternativas.

A diferencia de las corrientes europeas de la economía social que la sitúan en los intersticios del sistema capitalista, los latinoamericanos

¹¹ También constituye una corriente muy importante en América Latina, aunque en Argentina no se ha desarrollado con fuerza, la perspectiva del comunitarismo de los pueblos originarios. Para ampliar el desarrollo de las distintas tradiciones expuestas, se sugieren: Ciolli (2015); Gil de San Vicente (2002, 2011); Puello-Socarrás (2010); Rodríguez & Ciolli (2011); Rodríguez & Jeifetz, (2008); Roffinelli, Ciolli, & Lizuain (2011); Sacchi (1985).

Coraggio (1991, 1998, 2008), Singer (2004) y Arruda (2006, 2007) le otorgan relevancia actual y capacidad transformadora de las relaciones sociales¹². Las unidades productivas (es decir, cada microemprendimiento y cada cooperativa) son consideradas como articuladoras de otras dos escalas: la unidad doméstica¹³ y el subsistema de economía social y solidaria.

Inspirado en los trabajos de Karl Polanyi (2007) y Marcel Mauss (2009), que analizan históricamente las relaciones económicas en distintas sociedades y evidencian su carácter híbrido a partir del equilibrio inestable entre diferentes subsistemas (economía mercantil, economía no mercantil, economía no monetaria), Coraggio caracteriza a la economía actual como una economía mixta. Esta economía mixta estaría compuesta por los subsistemas capitalista, estatal y social-solidario, cada uno de los cuales se desarrolla a partir de sus propias lógicas de funcionamiento en virtud de objetivos de naturaleza divergente, y está integrado por sujetos de diferente índole (Coraggio, 1998). La interacción entre los subsistemas se presenta a través de vínculos de externalidad. Desde esta mirada, la conformación de redes y espacios de intercambio entre las distintas experiencias de la economía social y la rearticulación de los lazos sociales y comunitarios a nivel territorial, tendría un carácter estratégico para la consolidación del subsistema.

Desde el desarrollo argumentativo planteado por esta corriente, las políticas de promoción de la economía social y solidaria constituirían políticas públicas desmercantilizadoras, ya que su acción se orientaría a fortalecer el subsector de la economía social, sus trayendo esas actividades productivas del subsector mercantil. No obstante, si se analiza críticamente ese marco explicativo, se advierte que la visión fragmentada del modo de producción capitalista subestima el papel de la esfera de la circulación en la determinación

12 Una mirada peculiar dentro de esta perspectiva está representada por el economista chileno Luis Razeto Migliaro (1986) que se acerca a estas temáticas desde la doctrina social de la iglesia. El autor destaca que la característica principal de la economía de la solidaridad es la racionalidad que guía las acciones de los sujetos que se involucran en ella. “[Solidaridad] era el concepto que mejor expresaba la identidad, el modo de ser y la racionalidad económica con que operaban estas experiencias” (Razeto Migliaro, 1986: 8) Desarrolla la multiplicidad de caminos que pueden conducir a “incorporar la solidaridad en la teoría y en la práctica de la economía” y proyecta su expansión progresiva sin disputar contra las relaciones sociales capitalistas.

13 Para Coraggio, la unidad mínima de análisis no es el individuo sino las unidades domésticas que están constituidas por el fondo de trabajo, definido como el conjunto de energías, disposiciones y capacidades manuales e intelectuales para trabajar que aportan los miembros de una unidad doméstica, con el fin de lograr la reproducción ampliada de la vida (Coraggio, 2008; Danani, 2004).

de la organización de los procesos productivos, donde se concreta la subsunción tanto real como formal del trabajo al capital (Marx, 1976). A su vez, en la práctica, aquellos intentos por autonomizar el subsector de la economía social respecto de los circuitos mercantiles capitalistas –como las experiencias de trueque y comercio justo– redundaron en nuevas formas de intercambio que lejos estuvieron de abrazar los valores de la solidaridad y la ayuda mutua.

En Argentina, el caso más emblemático de política pública de promoción de la economía social y solidaria ha sido el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”. La abundante bibliografía sobre el mismo abordó distintos aspectos. Algunos estudios trabajaron en torno a la sostenibilidad de los emprendimientos (Abramovich, 2007) y a las representaciones de los sujetos involucrados (Hopp, 2009). Otros análisis se focalizaron en evaluar su carácter innovador y disruptivo respecto de las políticas sociales tradicionales (Grassi, 2012; Hintze, 2007b). Desde otro abordaje, los trabajos de Rebón y Salse (2004) y Roffler y Rebón (2006b) –quienes integraron el equipo inicial del PMO– concentraron el análisis en los aspectos de la gestión del Plan desde un punto de vista de la administración pública. En el marco institucional de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), distintos investigadores (Arancibia, 2005; Chulman, 2008) han realizado informes que advierten sobre sus principales problemas en cuanto a la seguridad social y la garantía de derechos de los trabajadores cooperativizados.

iii) Políticas sociales globales

En función del objeto de estudio, esta tesis se desarrolla en un encuadre más específico que ha cobrado importancia en la comunidad académica internacional, denominado *global social policy* (GSP)¹⁴ o políticas sociales globales. Éste refiere a dos ejes problemáticos: primero, el modo en que las estructuras y los actores globales modelan el desarrollo de la política social en los Estados nacionales y, segundo, la emergencia de las políticas sociales supranacionales y el funcionamiento de los mecanismos de redistribución, regulaciones sociales y derechos sociales de alcance global (Deacon, 2007; Deacon & Stubbs, 2013; Yeates, 2001, 2008).

Desde la comprensión de las políticas sociales como productos de las luchas materiales entre clases sociales, de género y de grupos étnicos, los estudios evidencian que la globalización no es un

14 La *global social policy* emergió como escuela de pensamiento hacia el año 1997 y se consolidó en torno a la revista académica *Global Social Policy* lanzada en 2001 por el programa de investigación “Globalización y política social” (GASPP, por su sigla en inglés) de la Universidad de Sheffield (Gran Bretaña).

mero contexto, sino que es parte de la complejidad de los procesos de diseño, formulación e implementación de las políticas sociales y de configuración de los actores involucrados. La clave está en la interacción entre lo nacional y lo global, es decir, en la construcción –contingente y política– de las escalas como resultado de las tensiones entre las fuerzas estructurantes y las prácticas humanas. En la búsqueda de herramientas para dar cuenta de dicha complejidad, los autores referidos elaboraron el abordaje ASID (por sus iniciales en inglés), que significa el desarrollo de una mirada integral capaz de articular las dimensiones de agencia, estructura, instituciones y discursos.

Uno de los aportes es la categoría de “comunidades epistémicas”¹⁵ (Deacon, 2007), las cuales codifican el debate hegemónico en torno a la cuestión social, utilizando el lenguaje y la narrativa como recursos de poder material. Concretamente, la incidencia de las IFI en las políticas sociales se lleva a cabo a través de: i) el financiamiento a investigaciones que construyen la agenda, el desarrollo de una estructura básica de conocimiento válido, la formación de cuadros técnicos, los fondos no reembolsables destinados a la asistencia técnica y la tercerización a través de consultoras afines; ii) el establecimiento de códigos, normas, reglas e indicadores; y iii) los préstamos por programas y proyectos condicionados a metas macroeconómicas.

Asimismo, a través de su noción de “multilateralismo complejo”, esta corriente abre el espacio para indagar en el modo en que las fuerzas sociales dentro y a través de las fronteras de los Estados condicionan la naturaleza y la organización del orden internacional, trascendiendo la clásica visión estadocéntrica del orden global.

Esta corriente se ha conformado a partir de estudios empíricos en países de Europa central, Europa del este y norteamérica pero no cuenta con trabajos desde América Latina. Por ello, resulta un desafío peculiar, interrogar tales perspectivas teóricas a la luz de los procesos políticos desarrollados en la región que, en menor o mayor medida (discursiva o materialmente, “por abajo” a través de las organizaciones populares de nuevo tipo o “por arriba” a través de gobiernos que se asumieron como transformadores), han provocado

rupturas significativas en el paradigma de desarrollo económico, político, social y cultural característico del neoliberalismo, propiciando transformaciones en las estructuras, dinámicas y funciones de los Estados.

Los objetivos de esta tesis se encaminan en dicha dirección, ya que aquí no solo se estudia el ciclo de programas sociales financiados por el BID en el período que se abre en Argentina a partir de 2003, sino que también se busca problematizar aquellas articulaciones y tensiones (explícitas e implícitas) que se construyen en torno a las políticas sociales formuladas desde la iniciativa nacional, como fue el caso del PMO.

1.2 Las IFI en el sistema-mundo capitalista contemporáneo

La existencia de políticas sociales globales no es un fenómeno aislado del mundo contemporáneo. Uno de los rasgos del modo de producción capitalista (Marx, 2002) consiste en que mientras la acumulación de capital es un proceso (crecientemente) global, las condiciones objetivas y subjetivas para la acumulación son garantizadas a escala territorial a través de los Estados nacionales (Anderson, 2003; Borón, 2005a; Graciarena, 1990; Thwaites Rey y López, 2005). Samir Amin destaca la paradoja intrínseca de este proceso del siguiente modo:

En el capitalismo lo económico se emancipa de la sumisión a lo político y se transforma en la instancia directamente dominante que comanda la reproducción y la evolución de la sociedad. De esta forma, la lógica de la mundialización capitalista es, ante todo, la del despliegue de esta dimensión económica a escala mundial y la sumisión de las instancias políticas e ideológicas a sus exigencias. (...) La ley del valor, analizada a ese nivel, supone la integración de los mercados a escala mundial solamente en las dos primeras de sus dimensiones: los mercados de productos y de capital tienden a ser mundializados, mientras que los mercados de trabajo permanecen segmentados. En este contraste se expresa la articulación, característica del mundo moderno, entre por un lado una economía cada vez más mundializada, y por el otro la permanencia de las sociedades políticas (Estados independientes o no) diferenciadas. Este contraste por sí mismo genera la polarización mundial: la segmentación de los mercados de trabajo produce necesariamente el agravamiento de las desigualdades en la economía mundial (Amin, 2001: 16).

Teniendo en cuenta esto, la presente tesis parte de la perspectiva de los análisis de los sistemas-mundo¹⁶ (Arrighi & Silver, 2001;

¹⁶ “El análisis de los sistemas-mundo significó antes que nada la sustitución de la unidad estándar de análisis, que había sido el estado nacional por una unidad de análisis llamada ‘sistema-mundo’. (...) Los estados nacionales como objetos de

¹⁵ En las comunidades epistémicas participan actores no estatales internacionales como think tanks (organizaciones privadas de investigación política orientadas a enseñar y aconsejar a los funcionarios en el diseño de políticas públicas), coaliciones globales de consultoría política (quienes actúan para alcanzar determinados objetivos de transformación política) y redes de conocimiento (docentes, investigadores y profesionales articulados a través de publicaciones, congresos y proyectos de cooperación financiados con presupuestos nacionales) (Deacon, 2007).

Wallerstein, 2005), la cual caracteriza al capitalismo como una economía-mundo conformada por una zona espaciotemporal integrada a través de la producción, el intercambio, el consumo y las finanzas, que atraviesa múltiples unidades políticas y culturales.

La estructura institucional “fragmentada” territorialmente en Estados nacionales resulta heterogénea no solo en términos de la fisonomía política y cultural, sino en la estructura productiva interna y en el modo de participación en la economía-mundo, lo que define asimetrías en el mercado internacional. Tal como lo expresaron los teóricos de la dependencia¹⁷, la heterogeneidad o, más precisamente, la asimetría entre los Estados no está sustentada en sus características o niveles de desarrollo endógenos, sino que responde a la relación dialéctica de los procesos de acumulación capitalista (Dos Santos, 2011; Hinkelammert, 1970; Marini, 1973), cuyo origen es la configuración de la división internacional del trabajo con predominio de las potencias imperiales.

En la fisonomía política híbrida del sistema-mundo capitalista, los Estados nacionales soberanos se articulan de modo diverso en instituciones supra o inter-estatales, que son elementos centrales para la construcción hegemónica. En este marco, las IFI procesan la inestabilidad (intrínseca) de la hegemonía del poder inter-estatal, ya que brindan una institucionalidad que permite garantizar el funcionamiento de la economía-mundo capitalista en su conjunto, amortiguando los cambios en los equilibrios de poder entre los Estados.

Las instituciones financieras internacionales fueron creadas “con el fin de, en primera instancia, brindar una mayor seguridad a

estudio, son sustituidos por ‘sistemas históricos’ (...). Nótese el guion en sistema-mundo y sus dos subcategorías: economías-mundo e imperios-mundo. La colocación de dicho guion intentaba señalar que se estaba haciendo referencia no a sistemas –economías o imperios– de (todo) el mundo, sino a sistemas –economías e imperios– que son un mundo (pero posiblemente y, de hecho, usualmente, sin ocupar la totalidad del globo). (...) estamos frente a una zona espaciotemporal que atraviesa múltiples unidades políticas y culturales, que representa una zona integrada de actividad e instituciones que obedecen a ciertas reglas sistémicas” (Wallerstein, 2005: 15).

17 La/s teoría/s de la dependencia surge/n en América Latina durante la década de los sesenta con el fin de comprender el llamado “subdesarrollo” de los países de la región. Su rasgo común es la crítica a la teoría del desarrollo formulada en términos eurocéntricos, evolucionistas y lineales por las instituciones de pos-guerra. Para los marxistas, también significó asumir la necesidad de actualizar críticamente la teoría del imperialismo en un contexto de descolonización (Borón, 2008). A partir de esta corriente de pensamiento, la relación entre los denominados países desarrollados y subdesarrollados –más tarde rebautizados con el eufemismo en vías de desarrollo– se resemantizó bajo el concepto de centro-periferia.

los acreedores y, luego, mayor estabilidad a la economía mundial” (Ugarteche, 2007: 36-37).

Originalmente, el objetivo principal del Banco Mundial¹⁸ y del Fondo Monetario Internacional fue ayudar a la reconstrucción de Europa¹⁹ durante la segunda posguerra. Posteriormente, se plantearon contribuir al crecimiento económico de los países que clasificaron como subdesarrollados, gran parte de los cuales aún eran colonias. El desarrollo en estos países era visto desde el punto de vista de la ampliación del mercado para los países desarrollados, tanto por la importación de recursos como por la exportación de productos. De este modo, durante los primeros años, el financiamiento del BM se orientaba exclusivamente a proyectos de infraestructura, los cuales resultaban indispensables para facilitar el flujo mercantil (Toussaint, 2007b). Recién a partir de la década de 1960 se reorientan fondos hacia proyectos de desarrollo y lucha contra la pobreza.

En el ámbito regional, se fundó el Banco Interamericano de Desarrollo en 1959 a través de un Convenio²⁰ firmado entre los miembros de la Organización de Estados Americanos con el objeto de “contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social, individual y colectivo, de los países miembros regionales en vías de desarrollo” (BID, 1996: 5).

Durante los años setenta, los países “en desarrollo” incrementaron fuertemente su endeudamiento con las IFI, especialmente en el sector público. El aumento repentino de los precios internacionales del petróleo en 1973 generó gran liquidez de divisas para los países productores, que fueron depositadas en el sistema financiero administrado por las IFI. De este modo, las tasas de interés resultaron muy convenientes para los países latinoamericanos, que necesitaban desahogar los déficits internos. A su vez, las operaciones con las IFI implicaban la pertenencia geopolítica a las relaciones internacionales que se estaban configurando.

Pero, hacia fines de la década, con la caída de la tasa de ganancia del capital concentrado, Estados Unidos aumentó unilateralmente las tasas de interés²¹ y el precio internacional de las materias primas

18 En aquel momento denominado BIRF: Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo.

19 Tanto el BM como el FMI nacieron a partir de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, conocida con el nombre de Conferencia de Bretton Woods en julio de 1944.

20 El Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo está fechado el 8 de abril de 1959. Su entrada en vigencia fue el 30 de diciembre de dicho año.

21 Variación interanual de la tasa de interés: 1975: -1,3%, 1976: 1,1%, 1977: 0,3%, 1980: 8,6%, 1982: 8,7% (Toussaint, 2007b: 162).

cayó estrepitosamente. La deuda externa en América Latina pasó a representar porciones inusitadas del PBI, generando un estrangulamiento de las capacidades de pago y la inhibición de iniciativas políticas autónomas para actuar sobre el (des)balance externo. El desenlace fue la crisis de la deuda de 1982 que trajo aparejado un conjunto de consecuencias sociales. La crisis de la deuda y el creciente déficit fiscal constituyeron los principales argumentos para la legitimación del paradigma neoliberal, que venía difundándose de manera creciente desde la década de los setenta²².

A partir de esta situación, desde su papel de promotoras del desarrollo, las IFI financiaron las reformas estructurales que vehiculizaron la implementación del neoliberalismo en América Latina a través de créditos de base política (Corbalán, 2002; Ugarteche, 2007). Éstos se orientaban a garantizar la liberalización y la desregulación de los mercados de bienes y capitales y la modernización del Estado –que significaba un Estado mínimo a través del ajuste fiscal–²³, guiados por las medidas prescriptas por el Consenso de Washington de 1989²⁴. De este modo, las IFI se consolidaron como actores centrales a la hora de diagnosticar los problemas que obstaculizaban el “desarrollo” y de formular e implementar las políticas públicas en los países “en desarrollo”. Su principal herramienta fue la definición de los objetivos, cláusulas y requisitos de desempeño de los préstamos y de las renegociaciones de deuda pública.

En su genealogía de la arquitectura financiera internacional Ugarteche analiza la profundidad de dichos cambios:

22 El antecedente más claro es la Comisión Trilateral creada en 1973 (Murillo, 2006). Se trató de una organización no gubernamental conformada por los empresarios y políticos de las zonas geográficas (de ahí su nombre) que rigen el planeta: América del Norte (EE.UU. y Canadá), los países centrales de Europa y Japón, liderada por David Rockefeller. Su objetivo fue “promover una cooperación más cercana entre las áreas más industrializadas del mundo con responsabilidades de liderazgo compartidas en el más amplio sistema internacional” (www.trilateral.org). Desde este ámbito se identificó la “interdependencia” internacional como rasgo irreversible y se postuló la necesidad de restar poder a los Estados nacionales (www.trilateral.org).

23 En la aplicación de las medidas incluidas en el paradigma neoliberal, existieron diversos procesos de negociación (más o menos conflictivos) entre los Estados, instituciones financieras y sectores empresarios. Por ello, hubo distintas modalidades de aplicación dentro de la estrategia general compartida.

24 El cuerpo de medidas se resume en: disciplina fiscal para eliminar el déficit público; reorientación del gasto público en subsidios para la educación primaria y atención primaria de la salud; reforma tributaria (ampliación de las bases); liberalización financiera; tipo de cambio garantizado por el mercado y competitivo; liberalización comercial; inversión extranjera directa; privatización de empresas públicas; desregulación económica; garantía de los derechos de propiedad.

La diferencia en la relación con las instituciones financieras internacionales (IFI), entre inicios de los 80 y la actualidad, es que los gobiernos entonces recuperaban la autonomía de sus políticas económicas al cabo de tres años porque los acuerdos con el FMI implicaban compromisos de corto plazo; por lo tanto, los países latinoamericanos no se subordinaban a plazos indefinidos ni entregaban sus estrategias de desarrollo y de inserción internacional. Con la instalación de las políticas de ajuste estructural y las condiciones impuestas en las reformas económicas, las políticas se han vuelto irreversibles (Ugarteche, 2007: 256).

A partir de su análisis, el autor concluye que la propia conformación de las instituciones financieras internacionales fue resultado de las dificultades de América Latina para consolidar estrategias de desarrollo autónomas capaces de contrarrestar la geopolítica planteada por la división internacional del trabajo:

La arquitectura financiera internacional se desarrolló a la sombra de las dificultades de las economías de América Latina en el siglo XIX y luego en el siglo XX. El nuevo papel del FMI definido en 1976 luego del fin de Bretton Woods, es un ejemplo. El nuevo rol del Banco Mundial en la década del 80 luego de la entrada en vigencia de la llamada “crisis de la deuda” como articulador y definidor de políticas económicas universales, es otro (Ugarteche, 2007: 350).

Existen en la literatura dos trabajos que –desde perspectivas teóricas y disciplinares diferentes– constituyen referentes claros para el análisis político e institucional de las trayectorias del BID y del BM. Se trata de los estudios realizados por Tussie (1997) y Tous-saint (2007b, 2014), respectivamente.

En Argentina, Corbalán (2002) llevó a cabo el principal aporte en torno a la participación del BM en la formulación de políticas públicas “no circunscriptas al ámbito económico” (Corbalán, 2002: 16) entre 1990 y 1996. Su trabajo aportó elementos importantes para pensar las distintas dimensiones de lo que llamó “modalidades de intervención y estrategias de disciplinamiento”, en el marco de lo que la autora identificó como el “reordenamiento del sistema capitalista”. Las mismas incluyeron: préstamos específicos orientados a reformar el Estado, condicionalidades económicas y financieras formalizadas en los acuerdos de los préstamos, misiones de asistencia técnica y configuración de sistemas simbólicos (Corbalán, 2002).

Asimismo el trabajo de Vivares (2013), desde el marco teórico de la economía política internacional, analiza el papel del BID como legitimador del proceso de implementación del neoliberalismo en América Latina, a partir del caso argentino. Su investigación aporta a los debates en torno a la globalización y al “regionalismo abierto”, dentro del campo disciplinar de las relaciones internacionales.

Por su parte, los trabajos de Felder (2005), López (2005) y Thwaites Rey (2005) resultaron aportes importantes para pensar las transformaciones ocurridas en la estructura y la organización de la administración pública a partir de los programas de reforma del Estado financiados por las IFI durante la década de los noventa. Allí se explicitan las articulaciones y tensiones entre las lógicas de trabajo propuestas por el paradigma de la “nueva gestión pública” (*new public management*) y las lógicas de acumulación de poder político. Ello contribuyó a poner atención sobre los desplazamientos que se producen entre lo escrito y su aplicación a contextos políticos e institucionales específicos, e indagar sobre las causas de dicho desplazamiento.

Dentro del campo de las políticas sociales, el trabajo de Ezcurra (1998) también se desarrolla durante la década de los noventa y se dedica a analizar las lógicas de acción de las IFI, especialmente el BM, pero no analiza la articulación con los Estados nacionales.

Desde la otra cara de las políticas públicas, Chiara y Di Virgilio (2005) investigaron la etapa de la implementación territorial de un conjunto de políticas sociales financiadas por el BM durante el período 1995-2000. Su aporte consiste en destacar el papel que juegan los actores territoriales en la reformulación de programas sociales durante la etapa de gestión en el ámbito municipal. Las autoras concluyen que se configura un “régimen local de implementación”. Este concepto da cuenta de las brechas respecto de los diseños originales, la manera en que los programas sociales son utilizados como recursos de poder de los actores locales y las disputas y negociaciones entre los distintos niveles gubernamentales.

Más recientemente, el trabajo de Midaglia (2012) caracteriza los cambios en las *oleadas* de políticas sociales latinoamericanas del nuevo siglo, y la compilación de Fidel y Valencia Lomeli (2012) analiza las tendencias actuales de las políticas sociales de la región, destacando sus aspectos innovadores en un contexto político que caracterizan como posneoliberal. No obstante, no se priorizan los estudios empíricos específicos orientados a dar cuenta de la relación entre las IFI y los Estados nacionales en este nuevo contexto.

La presente tesis recupera estos análisis para abrir interrogantes en torno a la existencia de este tipo de fenómenos en el campo de las políticas sociales durante el período 2003-2009 y sus posibles similitudes y diferencias.

En América Latina, en el contexto del neoliberalismo y de un ciclo ascendente de conflictividad social, se fue configurando un discurso, acompañado por un conjunto de medidas políticas, que retomó la

importancia del Estado en la organización de la sociedad. Se trató de un proceso propiciado por un conjunto heterogéneo, y hasta contradictorio, de factores que reconfiguraron el escenario político de la región de la primera década del siglo XXI.

En primer lugar, se destaca la expansión del neoinstitucionalismo como enfoque que reformuló la conceptualización acerca del papel del Estado en la sociedad, especialmente en el desarrollo económico. En el año 1993 el economista Douglas North había sido galardonado con el Premio Nobel de Economía por demostrar que las medidas y políticas adoptadas por las instituciones estatales tienen la capacidad de incentivar o desincentivar determinadas acciones en los diversos sectores sociales, dando lugar a una renovada y reformulada vuelta al Estado. Según Evans (1996), otro representante de esta corriente, el desarrollo se alcanza cuando se logra transformar el Estado de tal modo que deje de ser un problema y pase a ser una solución, lo cual se lograría a partir de la búsqueda de la complementariedad esencial de las estructuras del Estado y el intercambio del mercado.

Para las IFI el punto de inflexión se produjo en 1997, con el Informe sobre el Desarrollo Mundial del BM bajo el título de “El Estado en un mundo en transformación”, el cual sostuvo lo siguiente:

El Estado tiene un importante rol que jugar en el desarrollo económico y social como socio, catalizador y facilitador. Se necesita un Estado efectivo y no un Estado mínimo para proveer bienes y servicios –y reglas e instituciones– que permitan a los mercados florecer y a la gente ser más saludable y feliz (BM, 1997: 1).

En el mismo sentido, el Informe del BM de 1998 se tituló “Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional”. Allí se establecieron los objetivos de la nueva estrategia bajo la denominación de “reformas de segunda generación”. El diagnóstico concluyó que la dificultad para alcanzar el desarrollo no respondió a las reformas estructurales, sino a que éstas tuvieron un carácter incompleto. Es decir, las políticas de ajuste fiscal, estabilización, desregulación y liberalización no fueron erróneas, sino que hubo condiciones institucionales que impidieron su correcta implementación –ya que aún subsistían en los países de América Latina resabios de populismo, clientelismo y corrupción–. La responsabilidad siguió recayendo sobre la actividad estatal, pero esta vez la solución no consistió en su “achicamiento” sino en su fortalecimiento.

Los informes de las IFI mostraron una cuidadosa explicación del antes y el después, asumiendo aprendizajes pero no responsabilidades. Francis Fukuyama –intelectual estrella del neoliberalismo, que había

pronosticado el fin de la historia y la desaparición del Estado— continuó asesorando a las instituciones financieras internacionales. En el prólogo del libro-informe “El estado de las reformas del Estado en América Latina” publicado por el BID expresó: “[e]n la última década ha surgido un amplio consenso en torno a la importancia de las instituciones y la capacidad de los Estados de proporcionar bienes públicos indispensables como determinantes esenciales del crecimiento económico” (Fukuyama, 2007: XV).

El núcleo principal del cambio residió en la reformulación de la noción dicotómica entre Estado y mercado. Ya no se trataba de una relación de competencia, sino de complementariedad. La acción del Estado dejó de ser concebida como un obstáculo y pasó a definirse como el complemento necesario para el desarrollo del mercado. Las reformas se propusieron mejorar los mecanismos de formulación de políticas y las regulaciones, a través de: el establecimiento de un ordenamiento jurídico básico, el mantenimiento de políticas no distorsivas, la profesionalización de la burocracia, la inversión en servicios sociales básicos e infraestructura, la protección de los grupos vulnerables, y la defensa del medio ambiente.

Las medidas financiadas a través de los programas de esta “segunda generación” de reformas se relacionaron con el paradigma de administración pública llamado *new public management*, que consistió en el fomento de la competencia a través de la contratación basada en el mérito; la incorporación de la participación de las organizaciones no gubernamentales, apelando a la participación ciudadana; la descentralización a unidades subnacionales; la incorporación de técnicas de gestión por resultados; el aumento de libertad a los gerentes para desarrollar su gestión; las políticas de transparencia; la racionalización de las estructuras y procedimientos; la estandarización de los sistemas de información; la incorporación de herramientas como la planificación estratégica; la construcción de indicadores cuantificables; los esquemas de rendición de cuentas; y la gestión por objetivos y proyectos (López, 2005). Los cambios en los mecanismos institucionales apuntaron a incentivar acciones orientadas al fortalecimiento de la competencia mercantil como ámbito privilegiado de desarrollo económico, social y humano. Así, Ezcurra sintetiza el proceso del siguiente modo: “(...) la mayor intervención estatal se enlaza inextricablemente con su mercantilización. Así pues se prefigura una intervención mercantilizada. Este es el sentido del cambio” (Ezcurra, 1998: 89).

En suma, con las reformas de segunda generación las IFI reconocieron la necesidad de reformular los aspectos más duros del

neoliberalismo, pero al mismo tiempo buscaron delimitar el alcance de los cambios. En función de ello, Felder evalúa sus resultados:

Las reformas llevadas a cabo en la Argentina durante los años noventa, y más concretamente dentro de la “segunda generación de reformas”, están lejos de haber redundado en un Estado capaz de responder más eficazmente a las demandas sociales y de generar condiciones para la sustentabilidad del modo de acumulación imperante. Esto no quiere decir que hayan fracasado, ya que consolidaron los lazos que integran el espacio doméstico con la economía global a través de la gestión del endeudamiento del Estado (Felder, 2005: 167).

En segundo lugar, la crisis de legitimidad que afrontaron los gobiernos neoliberales²⁵ y la resistencia al avance de la privatización y la mercantilización sobre nuevos ámbitos sociales generaron condiciones para la movilización social y la reivindicación de lo público.

La disputa por lo público abrió el espacio para un cambio en el mapa político-electoral de la región. En algunos países buena parte de los movimientos sociales resignificaron el papel del Estado en la sociedad e, incluso, redefinieron las potencialidades y riesgos que el ámbito institucional significaba para el desarrollo de los procesos de movilización emprendidos. Ello propició la llegada al gobierno de referentes populares que habían sido parte de las luchas sociales del continente. En otros países, las estructuras políticas tradicionales entraron en procesos de crisis y su reconfiguración estuvo vinculada a la necesidad de re-legitimación²⁶. De esta manera, los gobiernos de la región buscaron re-legitimar la institucionalidad estatal como mediación de la soberanía popular a partir de una fuerte y controvertida iniciativa gubernamental de carácter híbrido.

Este proceso abierto en América Latina es aún objeto de innumerables debates. En el campo de las políticas sociales, ha dado lugar a que algunos autores lo identifiquen como una “tercera generación” de reformas económicas y sociales “posneoliberales”. La misma, estaría constituida por políticas sociales con grados

25 En Argentina, la crisis de legitimidad también se manifestó a través de fracturas dentro del bloque en el poder de la clase dominante, debido a las resistencias que el avance del proceso de valorización financiera generó en los sectores subordinados de la burguesía industrial y de un sector importante de la gran burguesía agraria (Piva, 2012a).

26 “Pero más allá de esta preponderancia nacional, estos modelos son asimismo proyectos que están en disputa al interior de cada uno de los países expresando los intereses de distintos grupos de fuerza y bloques de clase, y en ese sentido deberían considerarse también como tendencias en proceso y en tensión entre sí, en una realidad en el plano nacional que es mucho más heterogénea y conflictiva que la natural pureza representada en cada uno” (Seoane & Taddei, 2010: 67).

variables de innovación respecto de aquellas impulsadas por las IFI en el marco del cuestionamiento a las políticas del Consenso de Washington y “la creciente presencia en el escenario de la representación política de gobiernos de matriz de izquierda” (Fidel & Valencia Lomeli, 2012: 8). En relación a ello, puede plantearse que la evaluación de los cambios y las continuidades respecto de la hegemonía neoliberal, con el fin de clasificar procesos políticos generales, excede los objetivos de la tesis. Dicha clasificación “no reside en su coherencia lógica interna o en su solvencia académica, sino en su capacidad de constituir sentidos comunes útiles para guiar y/o legitimar cursos de acción con impacto efectivo en la realidad que pretenden interpretar y modelar” (Thwaites Rey, 2012: 9). En todo caso, al menos en el marco de esta tesis, puede afirmarse que el posneoliberalismo no puede ser evaluado exclusivamente a partir de lo que el Estado “hace” o de políticas públicas puntuales consideradas como decisiones de un gobierno. Si estas existen deben ser analizadas en el contexto de los cambios en la relación de fuerzas sociales y sus repercusiones en las formas de acumulación de capital y en la estructura socio-económica resultante.

En suma, el propio re-descubrimiento del Estado se tornó un espacio de disputa de sentidos y prácticas. Si bien las IFI se ocuparon de explicitar el alcance y el sentido de esa “vuelta al Estado”, no pudieron cerrar el proceso social iniciado. En este contexto internacional e institucional deben ser analizados los programas sociales financiados por el BID en la Argentina entre 2003 y 2009 que se trabajan en la presente tesis y el Plan “Manos a la Obra”.

1.3 Problema de investigación y abordaje metodológico

En Argentina, la insurrección de diciembre de 2001 significó un punto de inflexión en los modos de problematizar la “cuestión social”, las demandas, los conflictos y las prácticas sociales.

Una manera de caracterizar brevemente la crisis del 2001 es la confluencia inorgánica de reacciones masivas divergentes frente a las consecuencias del régimen de convertibilidad, que “significaron el estallido de la contradicción entre necesidades del proceso de valorización y sus necesidades de legitimación” (Piva, 2012a: 435). La diversidad estuvo dada por los sectores sociales que reaccionaron, por las reivindicaciones puntuales que sostenían y por las formas de protesta que llevaron a cabo. La yuxtaposición de manifestaciones, tanto organizadas (en particular por los movimientos de trabajadores desocupados que presentaban altos grados de coordinación) como espontáneas, expresó de modo peculiar

la crisis de representación política, dando lugar a la consigna “que se vayan todos”²⁷.

Durante el período posterior a las jornadas del 19 y 20 de diciembre (que provocaron la renuncia del entonces presidente Fernando De la Rúa) se resignificaron las modalidades de articulación entre los distintos actores sociales movilizados –cuya expresión visible fue la reacción unificada frente a la represión abierta– y se modificaron las relaciones de fuerzas sociales, configurando un nuevo escenario político nacional caracterizado por la crisis hegemónica.

Entre las variadas consecuencias políticas de la crisis de 2001, esta tesis se dedica a aquellas vinculadas a las políticas sociales, que se expresaron especialmente en los marcos discursivos y en la masividad de los receptores. Luego del período de “normalización institucional” bajo la presidencia interina de Eduardo Duhalde²⁸, este proceso cobró una nueva fisonomía a través de un conjunto de nuevas políticas sociales desarrolladas a partir de 2003, con la presidencia de Néstor Kirchner.

La principal innovación a escala nacional se produjo con el Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (PMO). Se trató de una política social de distribución secundaria del ingreso, destinada a financiar y apoyar en su desarrollo técnico a emprendimientos productivos desarrollados por población de bajos ingresos o a proyectos que buscaban iniciar actividades de este tipo, a través de la provisión de herramientas, equipamiento, insumos y otras inversiones necesarias. La misma buscó retomar y resignificar las demandas y reivindicaciones de las experiencias de economía social y solidaria que se venían desarrollando a la luz de la creatividad y capacidad de organización de los sectores sociales más castigados por las consecuencias del neoliberalismo. El proceso de diseño, formulación e implementación fue impulsado por el propio Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y su financiamiento fue con fondos del tesoro nacional. El PMO se consolidó como una política social supera-

27 Entre las acciones de los distintos sectores sociales llevadas a cabo en el período previo al 19 de diciembre de 2001 se destacan los piquetes de los trabajadores desocupados organizados, los saqueos de los sectores pauperizados –con participación activa de los punteros políticos del peronismo y de las fuerzas de seguridad provinciales– y las manifestaciones de ahorristas de los sectores medios. Para una cronología de las protestas y manifestaciones y un análisis de los sectores sociales, motivaciones y modalidades de acción, se recomienda Piva (2012a).

28 Eduardo Duhalde no accedió a la presidencia de la nación a través del mecanismo constitucional de elección popular, sino por la aplicación de la Ley de Acefalía, que concretó su elección por medio de la Asamblea Legislativa Nacional. Su mandato fue ejercido entre el 2 de enero de 2002 y el 25 de mayo de 2003.

dora del perfil asistencial característico del régimen neoliberal de políticas sociales.

En forma simultánea, pero con escasas visibilidad pública y atención por parte de las investigaciones en el campo de las políticas sociales, se produjo un cambio en la relación entre el Estado nacional y el Banco Interamericano de Desarrollo. Ello se plasmó en la aprobación de un ciclo de préstamos en el sector de “inversión social” compuesto por cinco programas destinados a financiar –entre otros componentes– las políticas sociales de distribución secundaria del ingreso desarrolladas por el Ministerio de Desarrollo Social. Los cinco programas del ciclo fueron los siguientes: “Protección social y reducción del impacto de la crisis sobre la pobreza I” y “II” (2003); “Programa sectorial social *Argentina avanza*” (2004); “Programa apoyo al *Plan familias*” (2005); “Programa apoyo al sistema de protección e inclusión social de Argentina (I)” (2009).

Dichos préstamos se inscribieron en las estrategias de intervención de las instituciones financieras internacionales en los países “en desarrollo”, ya que en los contratos de los préstamos se establecieron condicionalidades para la aprobación y el desembolso de los fondos que incluyeron –entre otros requisitos– un “acuerdo y vigencia de los programas de estabilización con el FMI” (BID, 2003a). En ese marco, se privilegiaron los programas de transferencia condicionada de ingresos (TCI) y se promovieron criterios de focalización y mecanismos de gestión análogos a los desarrollados por el régimen neoliberal de políticas sociales. No obstante, como había planteado Filgueira durante el auge de este tipo de políticas sociales:

(...) aun al hablar estrictamente de las políticas sociales (...) y reconocer su carácter transnacional, debe reconocerse concomitantemente la especificidad de los Estados nacionales y de las arenas políticas domésticas en tanto mediadores e internalizadores activos de los vectores globales. Diferentes regímenes políticos, grados de expansión de la ciudadanía, permeabilidad del aparato estatal a las demandas sociales y competencia electoral tendrán un impacto determinante sobre el peso relativo que el consejo, la condicionalidad, los constreñimientos internacionales y las demandas domésticas tengan a la hora de definir las políticas públicas de un país (Filgueira, 1997: 69).

De este modo, la coexistencia de sendas intervenciones estatales aparentemente contradictorias –el PMO y el ciclo de programas del BID– desarrolladas en el seno del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante el período 2003-2009 en el área de las políticas sociales de distribución secundaria del ingreso, indica la complejidad de la actividad estatal en un contexto de impugnación a la hegemonía neoliberal (Piva & Bonnet, 2009; Thwaites Rey, 2010).

La tendencia a la racionalización, institucionalización y profesionalización de la protección social en nichos específicos de actividad estatal en el seno de la sociedad presenta el riesgo de autonomización del campo de las políticas sociales respecto de las estructuras de producción, distribución y consumo de la riqueza social y de la (re)producción material y simbólica de los sujetos sociales. Por tal motivo, la focalización en problemáticas específicas, estrictamente delimitadas, es importante para el desarrollo de diseños de intervención formulados técnicamente, pero tiende a encapsular problemáticas sociales en un conjunto acotado de opciones de respuestas y/o formas de encarar su tratamiento.

Por tal razón aquí se asume el punto de partida para una investigación sustantiva de las políticas sociales señalado por Offe (1990), que consiste en la búsqueda de la “conexión fundamental entre actividad estatal y problemas estructurales de una formación social (capitalista)” (Offe, 1990: 74). Ello implica retomar el siguiente interrogante: “¿Cómo surge la política estatal (política social en este caso) de una estructura económica y de clases basada en la utilización privada de capital y trabajo asalariado, y qué funciones realiza esta política con respecto a dicha estructura?” (Offe, 1990: 76).

Dentro de este marco, el objeto de estudio de la tesis es definido a partir de la categoría analítica de políticas públicas. Estas refieren “al proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones [socialmente problematizadas] ante las cuales el Estado y otros actores toman posición” (Oszlak & O’Donnell, 1981: 105). Por ello, si bien se focaliza en la acción estatal, ésta es considerada como un momento del entramado de actores de distintas escalas que se configuran en torno a una situación definida como problemática y sobre la cual se proponen intervenir. Entender las interacciones entre los actores como “entramado” significa interpretar “los modos en los que se juega la posibilidad de distintos cursos de acción ante un mismo contexto estructural” (Rodríguez & Di Virgilio, 2011: 1).

En el marco planteado, esta tesis busca comprender qué papel desempeñaron los programas sociales financiados por el BID en los procesos de diseño, formulación e implementación de las políticas sociales nacionales en la Argentina durante el período 2003-2009, en particular aquellas que buscaron resignificar las “intervenciones sociales” del Estado, a través de la promoción de la denominada economía social.

Sobre dicho análisis empírico, en esta tesis se identifican, caracterizan e interpretan los “dispositivos de intervención” del BID en

los procesos de diseño, formulación e implementación de políticas sociales nacionales en la Argentina entre 2003 y 2009 y su incidencia en el Plan Manos a la Obra.

Un dispositivo es un mecanismo dispuesto a producir una acción prevista. El concepto de dispositivo cobra relevancia en el debate filosófico a partir de los trabajos de Foucault orientados a comprender y analizar las modalidades de ejercicio del poder en contextos históricos y espaciales específicos. De acuerdo a la investigación de Agamben (2011), el concepto de dispositivo formulado por Foucault remite a la red que se establece entre un conjunto heterogéneo de elementos que incluyen “(...) los discursos, las instituciones, las habilitaciones arquitectónicas, las decisiones reglamentarias, las leyes, las medidas administrativas, los enunciados científicos, las proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas (...)” (Foucault, 1977 citado por Agamben, 2011: 250). Esta red de elementos “(...) tiene una función estratégica concreta, que siempre está inscrita en una relación de poder (...) [y] resulta del cruzamiento de relaciones de poder y de saber” (Agamben, 2011: 250).

En la presente tesis, la apropiación crítica del concepto de dispositivo permite comprender la articulación que se establece entre elementos heterogéneos, fragmentados y aparentemente dispersos, que en conjunto operan sobre los procesos de diseño, formulación e implementación de políticas públicas, en el marco del análisis estructural del sistema de dominación capitalista.

Esta capacidad de actuar no significa que a través de los dispositivos siempre se logren resultados coherentes y deseados. Esto es así porque el dispositivo se sitúa en un estado de cosas ya existente, que presenta elementos con capacidad de resistencia (más o menos explícita) frente a los cambios. No obstante, el dispositivo –al estar compuesto por elementos de diverso tipo– tiene la particularidad de adaptarse y resignificarse en función de dichas tensiones. De este modo, en la tesis, el concepto de dispositivo constituye una categoría intermedia capaz de dar cuenta, desde una escala relacional, de los distintos elementos que configuran las políticas públicas en el marco de las funciones estructurales e históricas que desempeñan los actores involucrados²⁹.

En suma, los procesos de diseño, formulación e implementación de políticas públicas dan cuenta del “Estado en acción” (Oszlak, 1976; Thwaites Rey y López, 2005) en un contexto socio-histórico determinado. Por tal razón, la articulación conceptual relativa a los análisis

²⁹ El trabajo de Dallorso (2013a) constituye una mirada diferente del concepto de dispositivo al plantear que su definición conceptual implica necesariamente prescindir de una teoría del Estado y de la estructura social.

de los referentes empíricos seleccionados que se expone en esta tesis, contribuye a la producción de nuevos conocimientos acerca del papel de las instituciones financieras internacionales en las estructuras, dinámicas y funciones del Estado nación en el área de las políticas sociales y de las interacciones que despliegan a partir de la especificidad del entramado político-institucional a escala nacional y territorial.

Estrategia de investigación cualitativa: las políticas públicas como objeto de las ciencias sociales

La problematización planteada en torno al objeto de estudio de la investigación se orientó a comprender los modos en los que se configura una determinada realidad social e institucional en el ámbito estatal a partir del análisis de las múltiples interacciones sociales que involucran a actores de diversas escalas de intervención.

Dicho objetivo requiere de un conjunto de tareas orientadas a una indagación comprensiva interesada en el significado y la interpretación, donde el contexto y la identificación de procesos sociales cumplen un papel central. Para dar cuenta de ello, se diseñó una estrategia de investigación cualitativa (Sautu, 2005; Sirvent & Rigal, 2009; Vasilachis de Gialdino, 2006).

Esta estrategia de investigación permitió acceder a un tipo de información cualitativa a partir de diversos tipos de fuentes y desarrollar un proceso dinámico en el cual las instancias de reflexión y focalización teórica, de producción de evidencia empírica y de análisis e interpretación de los datos no estuvieron escindidas sino que formaron parte de un ciclo de retroalimentación creciente.

Para el análisis empírico del objeto de estudio de la presente investigación –el proceso de diseño, formulación y ejecución de las políticas sociales– se planteó la necesidad de recopilar y construir información en distintos niveles de análisis:

- Nivel de la política: aspectos institucionales, normativos, organizacionales y financieros.

- Nivel de la articulación de actores: actores, escalas de intervención, atribuciones y funciones y sus interacciones, lo que a su vez define el modelo de gestión.

- Nivel del marco conceptual-ideológico: diagnósticos, objetivos, valores normativos, construcción discursiva y producción de subjetividades.

Técnicas de construcción y registro de la información

Los procedimientos para la producción de evidencia empírica estuvieron basados en dos técnicas centrales. El análisis de contenido

de documentos escritos y las entrevistas en profundidad. En la selección de ambos tipos de fuentes se tuvo en cuenta el concepto de saturación teórica, que permite delimitar la extensión del proceso de construcción de evidencia empírica a partir de un estado en el cual ya no se encuentran datos adicionales que puedan desarrollar las propiedades de las categorías, es decir que ya no emerge nada nuevo del campo en relación al objetivo de la investigación (Bertaux, 1980).

En relación al análisis de documentos escritos se tuvo en cuenta el planteo de Valles, para quien la investigación documental constituye una técnica de producción de datos como lo son las entrevistas y la observación: “los datos obtenidos de los documentos pueden usarse de la misma manera que los derivados de las entrevistas o las observaciones” (Valles, 1997: 120). En función de obtener información sobre las distintas dimensiones de análisis, se trabajó con documentos de distinto tipo³⁰.

-Normas. Leyes, decretos, resoluciones y protocolos de nivel nacional que regularon el funcionamiento del PMO y del conjunto de las medidas complementarias, así como las leyes de presupuestos y aquellas que regulan las relaciones institucionales y financieras de la Argentina con las instituciones financieras internacionales, como el BID, y los procedimientos para la recepción de fondos de origen externo. También se incluyeron las normas de carácter internacional como el convenio constitutivo del BID, sus reglamentos institucionales y protocolos para la realización de sus operaciones financieras con los países miembros y los acuerdos-marco firmados en virtud de los programas seleccionados que aquí se estudian.

En las normas se expresan: i) las líneas centrales del diagnóstico y la modalidad de construcción del problema sobre el cual buscan incidir; ii) los objetivos que se quieren alcanzar con cada una de ellas; iii) la definición de los actores involucrados formalmente (tanto los responsables de la ejecución como los destinatarios directos); iv) los instrumentos, acciones y actividades que se proponen realizar y/o modificar para lograr los objetivos; v) las cristalizaciones institucionales para el desarrollo de dichas acciones (autoridades, competencias, organigramas y recursos). Con todos estos elementos, las normas permitieron articular las primeras caracterizaciones de los ciclos de políticas analizadas. En total se analizaron 78 normas.

- Documentos estratégicos e informativos. Este tipo de documentos no tiene validez jurídico-legal, pero al ser producidos por

las autoridades competentes y ser publicados (ya sea al público en general o a los empleados de la administración pública) tienen la importancia de profundizar los diagnósticos y la caracterización de las problemáticas sobre las cuáles se busca incidir. Sitúan las políticas concretas en el contexto histórico y en estrategias generales. Algunos de ellos emiten evaluaciones o datos respecto de la ejecución desde el punto de vista de los propios hacedores de políticas y explican los cambios de rumbo.

Aquí se incluyeron: lineamientos de política producidos por el Estado nacional, estrategias generales, sectoriales y por país producidos por el BID, actas oficiales de discursos públicos formulados por autoridades presidenciales y/o ministeriales en referencia a las políticas, materiales de divulgación destinados a promocionar las políticas, informes anuales generales y de la ejecución de los programas estudiados producidos por el BID, documentos de evaluación y monitoreo del PMO y de las políticas financiadas por el BID realizados por el Sistema de Evaluación y Monitoreo de Políticas Sociales (SIEMPRO) y el MDS. Informes de ejecución presupuestaria de ambos ciclos de políticas estudiados. Tomados en conjunto, los documentos estratégicos e informativos sistematizados fueron 57, a lo cual se sumaron las páginas web y las fuentes periodísticas que contenían entrevistas y declaraciones a funcionarios claves.

Los criterios de selección de los documentos analizados remiten a su importancia para el análisis de los ciclos de políticas seleccionados. En ambos casos se buscaron aquellos documentos que pudieran dar cuenta del marco general en el cual se inscribió cada ciclo de políticas y, luego, aquellos que permitieran profundizar en las especificidades de cada uno de ellos. La información fue recopilada y sistematizada de acuerdo a las distintas dimensiones de la matriz analítica que se explicitan en el apartado sobre el proceso de análisis de los datos.

Por otra parte, las **entrevistas en profundidad** se constituyeron en una herramienta para profundizar el conocimiento sobre opiniones, hechos fácticos y actitudes. El objetivo es obtener riqueza informativa, ya que permite traspasar los límites del discurso articulado y direccionado en los documentos escritos. A su vez, brinda la posibilidad de aclarar algunos tópicos que no se desprenden claramente de los documentos.

En esta investigación se optó por el desarrollo de entrevistas con guías de preguntas abiertas. Éstas cobraron la forma de una conversación que se desarrolla a partir de una secuencia de temas a cubrir formulados bajo la forma de preguntas, las cuales no son

30 En el Anexo I: Fuentes Documentales se enumeran la totalidad de documentos sistematizados.

necesariamente fijas. Algunas entrevistas fueron individuales y otras, especialmente las que fueron realizadas a las cooperativas receptoras del PMO, fueron grupales.

En aquellos casos en los cuales los entrevistados no quisieron ser grabados, durante la entrevista se tomaron apuntes rápidos e, inmediatamente después de finalizada la misma, se ampliaron dichas notas apelando a la memoria reciente.

Las entrevistas se realizaron luego de una primera etapa de análisis de documentos, con el fin de acudir a la misma con un volumen de información más rico y de aclarar aquellos aspectos que no estaban presentes en los documentos o aparecían confusos.

Entre los entrevistados se incluyen:

- Un gerente de proyectos del BID en Argentina.
- Un ex funcionario de alto rango del MDS.
- Dos técnicos de la Subsecretaría de Desarrollo Local y Economía Social, del Ministerio de Desarrollo Social.
- Un técnico del SIEMPRO.
- Un funcionario y una técnica del Ministerio de Economía.

Este grupo de entrevistados fue seleccionado en función de la posibilidad que brindaban para reconstruir cada ciclo de políticas desde las distintas miradas que surgen a partir de desempeñar distintas funciones en unidades institucionales y operativas diferentes. En algunos casos, los entrevistados brindaron o facilitaron el acceso a información y documentos que no son públicos.

Para abordar los aspectos más precisos de la implementación del PMO desde el punto de vista de los receptores de los subsidios, se seleccionaron casos concretos de aplicación que incluyeron entrevistas a referentes de:

- Cooperativa Desde el Pie Ltda.
- Cooperativa La Reconquista Ltda.
- Cooperativa Casa Base Ltda.
- Cooperativa Metalnoa Ltda.
- Cooperativa La Brava Ltda.

Para su selección se identificaron previamente un conjunto de experiencias exitosas y otras que no lograron desarrollar los objetivos del proyecto.

Selección de los casos y muestreo

El recorte temporal se trazó entre 2003 y 2009, período que constituyó una etapa con características peculiares en el desarrollo de

las políticas sociales de distribución secundaria del ingreso, desarrolladas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Por dicha razón, el mismo condicionó los ciclos de ambas iniciativas estatales estudiadas.

El período de análisis comenzó en el año 2003 que correspondió tanto al inicio de ambos ciclos de políticas como a la inauguración de una nueva etapa política a partir de la presidencia constitucional de Néstor Kirchner.

El período de estudio se cierra en el año 2009, que estuvo signado por el contexto de la crisis internacional, marco en el cual se produjo un cambio de rumbo en las políticas sociales desarrolladas por el Ministerio de Desarrollo Social. En agosto se lanzó el “Programa de Ingreso Social con Trabajo” conocido como Argentina Trabaja (PAT) que alteró los objetivos estratégicos, los marcos conceptuales en torno a la economía social, el entramado de actores y la operatoria completa del PMO. Este cambio significó convertir a una política pública con normas institucionales y marcos operativos definidos en un símbolo abarcativo pero sin actividad específica. Por su parte, la Asignación Universal por Hijo (AUH) anunciada en octubre impactó sobre el Programa Familias por la Inclusión Social que había sido objeto del ciclo de financiamiento del BID que aquí se analiza. A partir de ello, se transformó la discursividad en torno a la dicotomía entre focalización y universalidad de las políticas sociales y a la relación institucionalizada entre políticas sociales y derechos sociales. Desde el punto de vista institucional la AUH desplazó el eje de la política social desde el Ministerio de Desarrollo Social hacia la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), cuyo objetivo es la administración de los fondos correspondientes a los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones, de subsidios y de asignaciones familiares.

El universo de estudio refiere al conjunto de los procesos de diseño, formulación e implementación de políticas sociales de distribución secundaria del ingreso desarrollados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, en Argentina durante el período 2003-2009.

Dado que son constitutivas de procesos sociopolíticos, las políticas públicas seleccionadas como unidades de análisis a partir de un proceso de selección gradual, constituyeron casos paradigmáticos, definidos tanto por su relevancia particular en el momento sociopolítico como por su inscripción en un ciclo definido a partir de los cambios ocurridos en el modo de problematizar la cuestión social durante la etapa posterior a la crisis de 2001.

Por un lado, el Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” fue seleccionado por su relevancia política. Éste marcó el giro productivista de las políticas sociales tanto por su diseño y formulación como por su alcance.

Por otro lado, para la selección de los programas del BID³¹ se tomaron aquellos casos en los cuales el beneficiario del préstamo fue el sector público nacional –en particular al Ministerio de Desarrollo Social– en el sector de “inversión social” y que correspondía a operaciones de préstamo reembolsable con fondos del capital ordinario. Estos programas estuvieron constituidos por diversos componentes que fueron analizados de manera integral. No obstante, en los aspectos vinculados al modelo de gestión y el entramado de actores, el análisis se focalizó en aquellos componentes que involucraron de manera directa al MDS, sin profundizar aquellos componentes ejecutados por otros ministerios.

El muestreo para la recogida de datos para cada uno de los casos concretos que se estudiaron buscó “garantizar la comparabilidad definiendo temas y al mismo tiempo manteniendo la apertura de visiones relacionados con ellos” (Flick, 2004).

Proceso de análisis y codificación de los datos

En una estrategia de investigación cualitativa el proceso de análisis de los datos constituye un proceso de interpretación (Flick, 2004) y se caracteriza por un movimiento cíclico.

El proceso de análisis (...) [es] una actividad reflexiva que influye en toda la recolección de los datos, la redacción, la recolección adicional, etc. El análisis entonces, no es la última fase del proceso de investigación sino que debe verse como parte del diseño de la misma y de la recolección de datos. El proceso de investigación, del cual el análisis es un aspecto, es cíclico (Coffey & Atkinson, 2003: 7).

Ello significa que el proceso de análisis no constituyó un momento cronológico delimitado y escindido del conjunto de la investigación, sino que comenzó con la primera recolección de información y el trabajo de campo y se extendió hasta el momento de la escritura y presentación de los resultados de la investigación.

31 Durante el trabajo de investigación, se relevaron los 43 programas de financiamiento (préstamos y subsidios) aprobados para la Argentina en el periodo 2001-2010 en los sectores Microempresas e Inversión Social/Reducción de la Pobreza. A partir de ello, se observó que los 35 subsidios al sector privado suman un total de U\$S 25.433.040, mientras que los 8 préstamos hacia el sector público (nacional y provinciales) ascendían a U\$S 4.385 millones. A diferencia de los subsidios al sector privado –caracterizados por sus cortos plazos de ejecución y su discontinuidad–, el horizonte temporal de los préstamos al sector público –con plazos de ejecución entre 12 y 36 meses–, permitía reconstruir el ciclo de intervenciones, advirtiendo sus reformulaciones y adaptaciones.

Durante la primera etapa de recolección de datos, se desarrolló un análisis preliminar en el cual emergieron un conjunto de conceptos sensibilizadores que fueron registrados y ordenados en función de su diverso nivel de abstracción con el fin de orientar la mirada ante la inmensa e inabarcable realidad social resultante del planteamiento de la situación problemática.

A partir de la definición teórico-conceptual de las políticas públicas como objeto de estudio de las ciencias sociales, se identificaron tres niveles de análisis: i) de la política (dimensiones político-institucional, normativa y financiera), ii) del entramado de actores y iii) del marco conceptual-ideológico.

A partir de ellos, se construyó una matriz analítica que sirvió de guía para la construcción de la evidencia empírica y su análisis. Las dimensiones de análisis generales son las siguientes:

- **Aspectos político-institucionales.** Toda política pública se inserta en un marco normativo, procedimental y organizativo que configura un determinado encuadre institucional que delimita sus recursos y alcances. Asimismo, el propio desarrollo de la política modifica de diverso modo el estado de cosas existente. En este aspecto, se pone atención sobre las estructuras organizativas, las competencias de los distintos organismos, las normas, los procedimientos administrativos que afectan, crean o son modificadas por las políticas públicas estudiadas. Asimismo, los aspectos político-institucionales permiten comprender el modo en que éstas condensan y reflejan los conflictos sociales.

- **Aspectos financieros.** La importancia relativa de una política pública y su orientación estratégica tienen una dimensión material que se plasma en el volumen y las fuentes de financiamiento que se destinan a ellas. Analizar este aspecto aporta a la comprensión de la configuración de las relaciones de fuerzas intra-estatales y su articulación con la perspectiva ideológico-política de la política.

- **Entramado de actores.** Tal como afirma Castells “toda política pública es un *proceso político* que involucra a un conjunto de actores que buscan realizar sus intereses por medio de diferentes estrategias (Castells, 1974: 294)” (Rodríguez & Di Virgilio, 2011). Por ello, un aspecto sustancial para el análisis de una política pública es la identificación de los actores involucrados, sus escalas de intervención, sus intereses y sus recursos de poder, en virtud de las distintas modalidades de participación (formales e informales) y su capacidad de incidencia efectiva sobre la política pública.

- **Modelo de gestión.** En esta dimensión se analizan los aspectos concretos que asumieron la implementación de las políticas y su vinculación con la formulación inicial. Se trata de caracterizar e identificar los mecanismos, actividades y tareas específicas a través de las cuales la política pública se propone alcanzar sus objetivos y metas, así como los instrumentos técnicos y operativos con los que cuenta o se propone contar. En este sentido se ponen en juego las modalidades de participación de los actores no estatales.

- **Aspectos conceptuales e ideológicos.** Tal como se ha planteado, las políticas públicas intervienen en cuestiones socialmente problematizadas, lo que supone la elaboración de diagnósticos y de los horizontes deseables a través de los objetivos de la intervención estatal. Aquí se analiza el relato histórico que los discursos formulan en función de los diagnósticos y objetivos. Así como también los valores y las perspectivas ideológico-políticas que subyacen a dichas formulaciones. Por otra parte, se analiza el papel que cumple el Estado –a través de las políticas públicas– en los procesos de construcción subjetiva de los receptores.

Sobre esta base, el análisis de los datos se desarrolló a través del procedimiento de codificación temática que consiste en la generación de dominios temáticos y categorías para los casos individuales y que se comprueban de manera cruzada. El procedimiento está orientado a partir del criterio de la comparabilidad de los análisis. El primer paso –o análisis preliminar– consistió en una descripción de cada uno de los ciclos de políticas dando cuenta de sus respectivos procesos de diseño, formulación e implementación. La articulación entre la problematización conceptual y el proceso descriptivo brindó elementos con mayor grado de especificidad que permitieron hacer preguntas sobre los datos que se desconocían, ajustar la matriz analítica inicial y complejizar el procedimiento de codificación.

Una vez finalizada la recolección de los datos, el análisis intermedio consistió en la formalización de las reglas de codificación a través de la construcción de categorías.

La codificación es una parte del proceso de análisis, pero éste no se agota allí. Los códigos ayudan a relacionar los datos con los conceptos teóricos. De este modo, de la descripción y caracterización se logró la identificación de aquellos aspectos que aparecían como tensiones o como patrones (es decir, lo común, lo diferente, lo regular, lo singular, lo contradictorio). La identificación de tales *hitos* condensó una etapa intermedia de análisis, en la cual la descripción se complejizó y se reformularon las preguntas en torno al objeto. Se lograron descubrir los patrones, indicar posibles res-

puestas respecto del motivo por el cual ocurrieron e iluminar sobre los problemas del objeto. A partir de ello, surgieron las relaciones hipotéticas entre ambos ciclos de políticas.

En el análisis cualitativo de contenido, “las categorías se llevan al material empírico y no se desarrollan necesariamente a partir de él, aunque se evalúan rápidamente frente a él y se modifican si es necesario” (Flick, 2004: 206). En este proceso de ida y vuelta entre empiria y teoría, la última etapa de la investigación, específicamente interpretativa, dio lugar a la formulación de la categoría de *dispositivo de intervención*, como herramienta analítica útil para caracterizar en las distintas dimensiones de análisis el papel desempeñado por el BID en los procesos de diseño, formulación e implementación de las políticas sociales en el período analizado. El concepto de dispositivo permitió juntar los trozos sueltos del material empírico y comprender el patrón y la estructura subyacente. Entender los “cómo” y los “por qué” del problema estudiado.

Capítulo 2

Diseños político-institucionales y financieros

El presente capítulo se focaliza en el análisis de la estructura estatal en el área de las políticas sociales de distribución secundaria del ingreso configurada a partir del ciclo de programas sociales financiados por el BID y del Plan Manos a la Obra, a través del análisis de sus aspectos político-institucionales y financieros.

La estructura estatal se compone de las instituciones (o el aparato institucional), las normas que regulan la relación entre el Estado y la sociedad y las reglas (formales e informales) de funcionamiento interno. Ello significa identificar las modalidades a través de las cuáles el Estado se materializa en acciones, decisiones, movilización de recursos e interrelaciones.

A la hora de analizar la estructura estatal es preciso definir su alcance. “El carácter fetichizado de la dominación capitalista da lugar a que el Estado tienda a objetivarse en *instituciones estatales*” (O’Donnell, 1984: 212). En efecto, tal como señala el autor “la existencia de esas instituciones y su notorio peso en la sociedad es una de las razones de que el Estado sea vivido como exterioridad” (O’Donnell, 1984: 212). De este modo, se trata de una dimensión material del Estado, que permite su abordaje desde un nivel de operacionalización más concreto.

No obstante, entender las instituciones estatales como objetivación del Estado no significa que sean un reflejo automático del momento político de las relaciones sociales capitalistas dadas, ya que dicha objetivación se encuentra mediada por el derecho racional-formal, la actividad rutinizada y las respuestas a las

crisis o desequilibrios sociales. Por tal motivo, para encarar su análisis, O'Donnell plantea que:

(...) la clave central es captar primero al Estado como una dimensión analítica en la sociedad civil y solo después (como consecuencia de la necesaria escisión de un tercer sujeto social impresa en la especificidad de aquel aspecto) como un conjunto de objetivaciones (O'Donnell, 1984: 216, énfasis en el original).

La estructura estatal se presenta circunscripta al espacio territorial definido del Estado nación, no obstante, allí se condensan las relaciones sociales capitalistas, que son inherentemente globales. De este modo, la estructura estatal es definida y configurada por los procesos globales de acumulación de capital y el andamiaje político-institucional de escala internacional. A partir de ello, el presente capítulo se propone analizar el papel del BID –a través de sus programas de financiamiento– en dicha configuración institucional.

En el análisis concreto de las políticas públicas, “el estado se nos presenta como aparato burocráticamente estructurado” (Piva, 2012b: 28). Toda política pública se inserta en un marco normativo, procedimental y organizativo que configura un determinado encuadre institucional delimitando sus alcances y recursos, que a su vez se modifica con su propio despliegue. Al respecto el mencionado autor advierte otro aspecto del proceso de objetivación de la relación social capitalista en el aparato estatal:

(...) que las burocracias estatales sean modos de captura autonomizados de la lucha de clases supone que las estructuras de los diferentes estados son el resultado de, y contienen a, toda una historia de la lucha de clases. La relativa rigidez y continuidad temporal de la burocracia estatal, (...) hace que en la estructura del estado se acumulen sucesivas capas de sedimentación de las luchas de clases, que constituyen una especie de peso muerto de la historia sobre las luchas presentes (Piva, 2012b: 45).

Asimismo, la importancia relativa de una política pública y su orientación estratégica tienen una dimensión material que se plasma en el conjunto de recursos que se ponen a disposición de un cierto arreglo institucional con el fin de viabilizar los objetivos propuestos. La naturaleza y la magnitud de dichos recursos aportan elementos para la caracterización de la configuración de las fuerzas intra-estatales y su articulación con la perspectiva ideológico-política de la iniciativa gubernamental en torno a las políticas bajo estudio. Por tal motivo, aquí se incluye información referida a los recursos financieros destinados a ambos ciclos de políticas.

La actividad estatal, mirada a través de las políticas públicas, condensa el conjunto de las dimensiones planteadas que a continuación serán caracterizadas para los casos seleccionados, a partir de la sistematización del trabajo de campo –compuesto por el análisis documental y las entrevistas en profundidad a diferentes actores involucrados en ambos ciclos de políticas–. A través de la descripción del funcionamiento político-institucional de los programas del BID se identifica un conjunto de elementos que configuran dispositivos de intervención político-institucionales del BID en la estructura estatal nacional. Posteriormente, con el fin de analizar la efectiva incidencia de dichos dispositivos, se caracteriza al PMO analizando las articulaciones y tensiones respecto de dichos dispositivos.

2.1 Marco político-institucional y financiero de los programas del BID

El ciclo de programas sociales financiados por el BID en Argentina entre 2003 y 2009 estuvo compuesto por los siguientes programas:

- 1) Programa protección social y reducción del impacto de la crisis sobre la pobreza (I).
- 2) Programa protección social y reducción del impacto de la crisis sobre la pobreza (II).
- 3) Programa sectorial social “Argentina avanza”.
- 4) Programa apoyo al “Plan familias”.
- 5) Programa apoyo al “Sistema de protección e inclusión social de Argentina (I)”.

Desde el punto de vista de sus aspectos formales y normativos, uno de los rasgos comunes es que todos constituyen préstamos ordinarios reembolsables, otorgados por el BID al Estado nacional. En su funcionamiento operativo el BID los contabilizó dentro del sector de inversión social. Los mismos se encuadraron en uno de los dos ejes estratégicos de la institución durante el período: la reducción de la pobreza (que se analiza en el capítulo 4).

Con el fin de comprender el funcionamiento político-institucional y financiero del BID y su relación histórica con Argentina, se preparó un Apéndice al cuerpo de la tesis, que constituye un producto secundario del proceso de investigación. El material sirve de guía para aspectos de la descripción de los programas que se mencionan a lo largo de esta tesis.

Los cinco programas formaron parte de un ciclo ya que fueron consecutivos entre sí y en la formulación de cada uno se tomaron

en cuenta los resultados, evaluaciones y balances de los programas previos.

Tabla 2.1
Ciclo de programas sociales del BID (2003-2009)

Denominación del programa	Abrev.	Código BID	Año de aprobación	Tipo de operación	Sector
Programa protección social y reducción del impacto de la crisis sobre la pobreza	pBID1	AR 0295 1452/OC-AR	2003	Préstamo	Inversión social
Programa protección social y reducción del impacto de la crisis sobre la pobreza (II)	pBID2	AR 0296 1517/OC-AR	2003	Préstamo	Inversión social
Programa sectorial social "Argentina avanza"	pBID3	AR0290 1606/OC-AR	2004	Préstamo	Inversión social
Programa apoyo al "Plan familias"	pBID4	AR L1006	2005	Préstamo	Inversión social
Programa apoyo al "Sistema de protección e inclusión social de Argentina"	pBID5	AR L1098	2009	Préstamo	Inversión social

Fuente: elaboración propia en base a análisis de contratos e informes del BID.

A su vez, la identificación de un ciclo entre estos cinco programas puede evaluarse desde el punto de vista de la etapa política en la cual se desarrollaron: su punto de partida fue la crisis política, institucional, social y económica que se puso de manifiesto luego del estallido social de diciembre de 2001.

Luego de la conmoción política causada por dichos acontecimientos, los líderes políticos, a nivel local, asumieron el desafío de reconstruir la hegemonía capitalista y, en ese contexto, las políticas sociales –entre otras herramientas de ejercicio del poder– pasaron a cumplir un papel central en la relegitimación del papel del Estado en los problemas sociales.

La crisis argentina también tuvo repercusiones en la vinculación del país con las instituciones financieras internacionales, las cuales respondieron con acciones de emergencia. En el caso del BID, la existencia de un ciclo de programas sociales consecutivos en la Argentina significó un cambio respecto de las operaciones del BID en el país, ya que previamente no era un Estado prioritario en la asignación de fondos destinados a programas de "reducción de la pobreza". El diagnóstico del BID acerca de la

situación social en la Argentina quedó expresado posteriormente del siguiente modo:

Argentina ha sido tradicionalmente uno de los países en América Latina con mejores indicadores sociales. Sin embargo, la situación socioeconómica del país se ha ido deteriorando progresivamente en las últimas décadas con aumentos sostenidos de pobreza y desigualdad aún en periodos de expansión económica (BID, 2005a: 1).

Asimismo, el documento de Estrategia por país para Argentina del período 2004-2008, planteó lo siguiente:

La crisis política, económica y social de finales de 2001, sus implicaciones en las asignaciones presupuestarias, la cartera de préstamos de inversión subejecutada, así como la cantidad de cambios institucionales que conllevó, imposibilitó la aprobación de nuevos proyectos de inversión durante el 2002 y el Banco concentró sus actividades en reformular y redireccionar su cartera social a los fines de apoyar el plan de emergencia social del nuevo gobierno, con resultados muy positivos (BID, 2003d: 22).

Antes del mencionado ciclo, los programas existentes en el área social contaban con montos reducidos para proyectos específicos. En buena medida, eran administrados por unidades gubernamentales sub-nacionales o por el sector privado, donde el Estado nacional cumplía funciones de contralor y garantía, pero no estaba involucrado en su gestión. Tan es así, que al momento de iniciar el ciclo que se estudia en esta tesis, los préstamos aprobados del BID en Argentina en el rubro "inversión social y microempresa" representaban apenas el 6,9% del monto global aprobado.

De este modo, el ciclo de préstamos del BID se inició a partir de un cambio en la caracterización de la situación social en la Argentina, que se manifestó a partir de la crisis de 2001 y luego de un período de relativa estabilización institucional que le permitió al BID (de manera coordinada con el FMI y el BM) desarrollar los acuerdos necesarios para proyectar sus acciones en el país.

Tabla 2.2
Período de ejecución del ciclo de programas sociales del BID

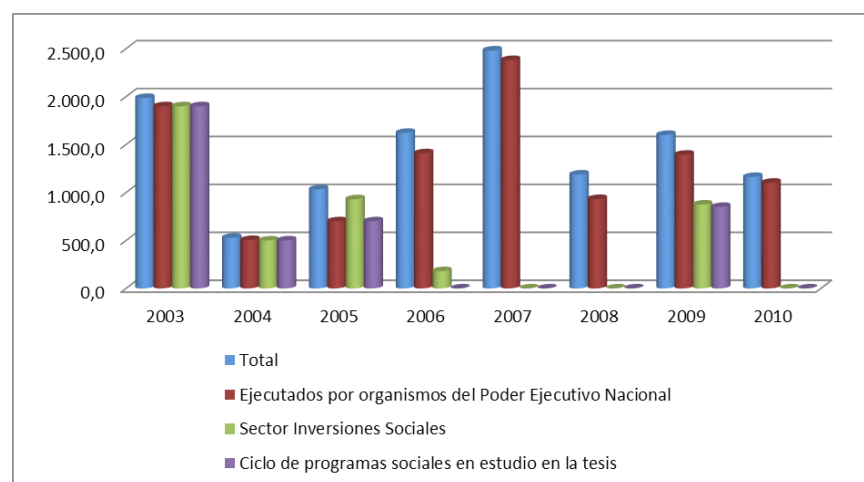
Programa	Fecha de aprobación	Firma de Contrato	Fecha de finalización	Plazo de ejecución	Presidencia	Ministro de Economía
pBID1	05/02/2003	07/02/2003	18/07/ 2003	5 meses	E. Duhalde	R. Lavagna
pBID2	17/12/2003	18/12/2003	20/02/2004	2 meses	N. Kirchner	R. Lavagna
pBID3	15/12/2004	28/12/2004	31/10/2006	22 meses	N. Kirchner	R. Lavagna
pBID4	26/10/2005	01/03/2006	19/08/2009	29 meses	N. Kirchner	R. Lavagna
pBID5	30/06/2009	31/07/2009	14/08/2013	49 meses	C. Fernández de Kirchner	C. Fernández

Fuente: elaboración propia en base a análisis de contratos e informes del BID.

El análisis conjunto a través de la categoría de ciclo, evidencia un rasgo que no parece ser menor en la configuración de la relación entre la Argentina y el BID: el crecimiento paulatino en los cronogramas de implementación de los programas. Mientras el primero consistía en un rápido desembolso de poco más de seis meses, el quinto estableció cronogramas de ejecución de alrededor de cuatro años. Este aspecto abre un espacio para la problematización acerca de los tipos de intervención, de los objetivos y de su incidencia en las estructuras estatales. Lejos de ser una intervención puntual, parcial, marginal y fragmentada de las lógicas de funcionamiento del área de las políticas sociales, la continuidad entre los programas y el aumento de los períodos de ejecución de los proyectos terminó plasmándose como elemento regulador de acciones cada vez más abarcativas.

La importancia del ciclo que aquí se analiza en la priorización de las operaciones del BID, puede observarse en la figura 2.1, que sistematiza la proporción de préstamos de capital ordinario recibidos por el país en función de algunas categorías de interés para el propósito de la tesis.

Figura 2.1
Operaciones de capital ordinario del BID en Argentina (2003-2010)



Fuente: elaboración propia en base a informes anuales y contratos de los proyectos. **Tabla de datos en el Apéndice.**

Como puede observarse, durante los primeros dos primeros años del período trabajado, los programas estudiados en la presente tesis representaron casi la totalidad de los préstamos aprobados por el BID para la Argentina. Durante el 2005 se mantuvo la prioridad del

sector de inversiones sociales, pero se diversificó su ejecución en organismos provinciales. Entre 2006 y 2008 los organismos públicos nacionales captaron la mayor cantidad de operaciones del BID, pero ellas se redireccionaron al desarrollo de proyectos en otros sectores: infraestructura vial y de servicios sanitarios, administración financiera, educación y salud, apoyo a las micro y pequeñas empresas, e innovación tecnológica. Durante el 2009, en plena crisis financiera internacional, el BID definió volver a priorizar las operaciones del sector de inversiones sociales, lo que en Argentina estuvo representado por el quinto programa del ciclo.

El ciclo de los cinco programas sociales del BID sumó un total de 3.950 millones de dólares aprobados entre 2003 y 2009, para ser ejecutados en diez años. Este monto significó el 28,4% de las operaciones del BID en Argentina en dicho período. A su vez, representó un estimado del 16% del total de las operaciones en el sector de inversiones sociales aprobado por el BID para el conjunto de los países miembros prestatarios en dicho período y, si solo tomamos el año 2003, los dos primeros proyectos de este ciclo obtuvieron el 53,6% de los fondos aprobados para operaciones en dicho sector en toda la región de América Latina y El Caribe.

Como se ha mencionado previamente, todos los programas del ciclo son operaciones de préstamo con fondos de capital ordinario, los cuales suponen el reembolso de los fondos. En las tablas 2.3 y 2.4 se observan sus características financieras.

Tabla 2.3
Características financieras de los préstamos del BID

Abrev.	Desembolso	Tasa de interés ¹	Amortización	Período de gracia	Comisión Inicial	Comisión de préstamo
pBID1	2 desembolsos en 18 meses	Libor a seis meses en US\$ más 400 puntos básicos por año	5 años	3 años	1%	0,75%
pBID2	1 desembolso al inicio	Libor a seis meses en US\$ más 400 puntos básicos por año	5 años	3 años	1%	0,75%
pBID3	2 desembolsos entre 18 y 24 meses	Libor	20 años	5 años	1%	0,25% anual
pBID4	3 desembolsos en 36 meses	Libor	22 años	3 años	1%	0,75% anual
pBID5	3 desembolsos en 18 meses	Libor	23 años	2 años	1%	Acuerdo anual

Fuente: elaboración propia en base a contratos de los préstamos.

Nota: 1 LIBOR (London Inter Bank Offered Rate). Consiste en una tasa de interés utilizada como referencia por los instrumentos financieros. La misma está fijada por la Asociación de Banqueros Británicos.

Los períodos de gracia y los plazos de amortización constituyeron los aspectos más atractivos de estos préstamos para el Ministerio de Economía.

Así como a lo largo del ciclo se fueron ampliando los plazos de ejecución, también hubo un crecimiento paulatino de la contraprestación por parte del Estado.

Tabla 2.4
Tipo de financiamiento del ciclo de programas sociales del BID

Abrev.	Tipo de operación	Fuente de Financiamiento	Monto aportado por el BID (en millones de U\$S)	Monto de contraparte local (en millones de U\$S)
pBID1	Préstamo	Capital Ordinario (ventanilla préstamo de emergencia)	1.500	Sin cuantificar
pBID2	Préstamo	Capital Ordinario (ventanilla préstamo de emergencia)	400	Sin cuantificar
pBID3	Préstamo	Capital Ordinario	500	Sin cuantificar
pBID4	Préstamo	Capital Ordinario	700	300
pBID5	Préstamo	Capital Ordinario	850	10

Fuente: elaboración propia en base a contratos de los préstamos.

Ya se han descripto los rasgos generales del ciclo de programas sociales financiados por el BID. A continuación, se exponen las características de cada uno de ellos.

El ciclo comenzó en el año 2003 con dos préstamos de emergencia de rápido desembolso, denominados “Programa protección social y reducción del impacto de la crisis sobre la pobreza I” y “II” respectivamente, cuyas particularidades pueden ser analizadas en conjunto, ya que se plantearon uno como continuación del otro, sobre la base de los mismos objetivos.

El primero fue firmado por el entonces ministro de economía, Roberto Lavagna, y el presidente del BID el 5 febrero de 2003, durante la presidencia provisional de Eduardo Duhalde. El segundo, aprobado el 17 de diciembre de 2003, se acordó en el mes de septiembre con las nuevas autoridades nacionales. El entonces presidente Néstor Kirchner³² sostuvo en su cargo al ministro de economía y su equipo económico, quienes negociaron el nuevo préstamo en condiciones similares.

Ambos préstamos del ciclo fueron concebidos como una facilidad que el BID brindó a la Argentina con carácter de emergencia, por ello tuvieron períodos de implementación cortos y sus objetivos se dirigieron a consolidar la “inversión social” en términos macroeconómicos.

32 Mandato cumplido entre el 25 de mayo de 2003 y el 10 de diciembre de 2007.

Los objetivos generales del pBID1 y del pBID2 fueron formulados del siguiente modo:

- 1) Mantener la estabilidad macroeconómica del país.
- 2) Proteger el gasto público en programas nacionales de entrega de servicios sociales focalizados hacia grupos de bajos ingresos.
- 3) Apoyar y mejorar la eficiencia y eficacia de la política social.
- 4) Apoyar avances estratégicos de políticas sectoriales (salud, educación y desarrollo social).

Estos objetivos se operacionalizaron a través de un conjunto de acciones cuyo cumplimiento condicionaba el desembolso de los fondos acordados. En los préstamos otorgados por las instituciones financieras internacionales, las condicionalidades constituyeron el eje de su intervención, relegando la importancia relativa de la rentabilidad que se obtiene por los gastos administrativos y las tasas de interés de su retorno.

En relación al primer objetivo la condicionalidad estuvo atada al “acuerdo y vigencia de un programa de estabilización con el Fondo Monetario Internacional (FMI)” (BID, 2003a:1). En enero de 2003 Argentina firmó un “Programa transitorio de corto plazo” con el FMI por el período enero-agosto.

Los principales objetivos del Programa Transitorio son garantizar la estabilidad fiscal, monetaria, y del sistema bancario y reconstruir la confianza de los inversores domésticos y extranjeros manteniendo un tratamiento equitativo entre las partes, protegiendo los derechos de propiedad y defendiendo el imperio de la ley (BID, 2003a: 3).

El acuerdo no proporcionó nuevo financiamiento neto, sino que brindó respaldo financiero –lo que permitió desbloquear préstamos del BM y del BID y solicitar la reprogramación de obligaciones con los acreedores del Club de París– y una prórroga de las expectativas de pago al FMI hasta agosto de 2003. El plazo del acuerdo constituyó una excepción a los estatutos del FMI que establecían un año como plazo mínimo de los acuerdos. La razón fundamental de ello fue la necesidad de la institución de asegurar que el nuevo presidente constitucional que asumiría en mayo de ese año, acordara con el “programa de estabilización” planteado.

Como contrapartida el gobierno se comprometió a implementar un extenso conjunto de medidas de política macroeconómica entre las que se destacaron: no acumular vencimientos impagos con acreedores bilaterales y multilaterales, reducir el gasto público nacional y los aportes a las provincias, reducir o eliminar impuestos a algunos sectores, brindar facilidades para la consolidación de los

bancos privados. En el marco de dicho acuerdo, el entonces presidente Eduardo Duhalde vetó un conjunto de artículos de la Ley de Presupuesto 2003 (aprobada en diciembre de 2002 por el Congreso Nacional), entre los cuáles se incluyó la obligación de extender el pago del incentivo docente para 2003 y 2004 (FMI, 2003a; 2003b).

En septiembre de 2003, ya durante la presidencia de Néstor Kirchner y en el marco de la negociación del segundo préstamo del ciclo, se firmó otro acuerdo con el FMI con idénticas características.

Dado que, al momento de la firma del segundo programa, en diciembre de 2003, las condicionalidades habían sido cumplidas, el desembolso se efectivizó de inmediato cerrando su etapa de implementación en menos de dos meses.

En suma, el primer objetivo de los dos primeros préstamos del ciclo presentó características que permiten visualizar una continuidad respecto de los préstamos “de base política” (Corbalán, 2002) y del mecanismo de “condicionalidades cruzadas” desarrollados durante el régimen neoliberal y vinculados al ajuste fiscal:

Los programas de ajuste estructural ya no se vincularán sólo a proyectos sino que quedarán sujetos a condiciones más amplias y severas de cuño macroeconómico y sectorial. Los créditos para estos programas requerirán el acuerdo previo del FMI y entronizan la existencia de “condicionalidades cruzadas”, las cuales se extienden también al BID desde 1989 (Corbalán, 2002: 68).

Esta característica se debe a que, desde su fundación, el BID funcionó coordinadamente con el BM y el FMI como parte de una “arquitectura financiera internacional” (Culpeper, 2006; Ugarteche, 2007), en la cual los objetivos estratégicos del Estado hegemónico³³ –en este caso Estados Unidos– resultaron centrales en el establecimiento de los requisitos, las condicionalidades y las prioridades del financiamiento multilateral.

A partir de lo expuesto, esta tesis propone la denominación de *aparato institucional de la arquitectura financiera internacional* para dar cuenta de la integración de instituciones de diverso tipo que procesan la inestabilidad (intrínseca) de la hegemonía del poder inter-estatal. Éstas brindan una institucionalidad que permite garantizar el funcionamiento de la economía-mundo (Wallerstein, 2005) capitalista en su conjunto, más allá de los cambios en los

equilibrios de poder entre los Estados. Ello es posible ya que, en tanto aparato institucional, desempeña tareas rutinizadas que aseguran su propia reproducción y, a su vez, dan respuesta a situaciones percibidas como críticas. Las mismas cuentan con legitimidad política y cultural, ya que se presentan a sí mismas como agentes del equilibrio de poder que garantizan la paz mundial sin el uso explícito de la fuerza militar³⁴ y que protegen a las poblaciones de los países más débiles.

Lejos de constituir un dato contextual, la condicionalidad de un acuerdo de estabilización macroeconómica basado en un ajuste fiscal representó un modo de intervención claro en el modo de plantear el diseño y la formulación de las políticas sociales nacionales, ya que limitó las herramientas presupuestarias dando un sentido unívoco a lo que se entendió como gasto social³⁵. En función de ello, merece la atención el análisis desde el enfoque de la política social global:

(...) estos actores políticos claves trascienden su propio nivel a cada momento. (...) En este contexto, el proceso nacional de elaboración de políticas públicas puede resultar distorsionado, ya que quienes tengan mejor capacidad para viajar entre las escalas estarán en mejores condiciones para influir en las políticas (Deacon, 2007: 18, traducción propia del original).

De este modo, tanto la coordinación estratégica como las condicionalidades cruzadas con el FMI y el BM, desarrolladas a través de estos dos préstamos del BID, permiten identificar un dispositivo de intervención que en la presente tesis se denomina como la *inscripción del Estado nacional en el aparato institucional de la arquitectura financiera internacional*, lo cual representó una continuidad con los programas de financiamiento otorgados durante las etapas previas.

El segundo de los objetivos consistió en el análisis de los setenta programas focalizados existentes en aquella coyuntura y la selección conjunta –entre el BID y funcionarios de los ministerios nacionales de salud, educación y desarrollo social– de algunos de ellos identificados como programas sociales prioritarios / protegidos (PSP) con el fin de asegurar los montos relativos a sus gastos

34 No han faltado intentos por construir un ejército permanente supra-nacional, pero los acuerdos que buscaron avanzar en esta dirección no han podido trascender la importancia que la preservación de la soberanía militar implica para cada Estado nacional.

35 De acuerdo al BID, el gasto social refiere al segmento del presupuesto de la administración pública nacional destinado a erogaciones en infraestructura, equipamiento, insumos y otros recursos materiales, financieros y humanos requeridos para brindar bienes y servicios a la población que no accede a ellos a través del mercado. Allí se incluyen los sistemas públicos de salud, educación, previsión y seguridad social y las políticas asistenciales.

específicos en el presupuesto nacional (sin incluir los salarios) y la sanción de una norma que los declare intransferibles³⁶. Para la selección de los PSP se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

(i) esta[r] explícitamente focalizados en atender población en situación de pobreza, necesidades básicas insatisfechas y/o vulnerabilidad, o si sus criterios de focalización tienen una fuerte correlación con la pobreza; (ii) llega[r] por lo menos a 250 mil personas o a 50 mil familias por año; (iii) ejecuta[r] un presupuesto de al menos \$10 millones anuales; y (iv) responde[r] a intereses de la salud pública, los cuales tienen altas externalidades positivas para la sociedad (BID, 2003a: 16).

Este objetivo presentó aristas más complejas o multifacéticas, ya que no se trató de implementar alguna iniciativa específica, sino que operó sobre diversos organismos públicos y significó la programación de la política social desde una mirada de conjunto del Estado nacional a partir de los criterios de priorización del denominado gasto social, contruidos desde las instituciones financieras internacionales.

El tercer objetivo de los dos primeros programas que aquí se analizan fue el apoyo a la estrategia de continuidad, eficiencia y eficacia en la administración de los programas sociales (BID, 2003a) y estuvo dirigido a fortalecer el papel del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS).

El CNCPS fue creado en febrero de 2002 a través del Decreto N°357/2002 del entonces presidente de la Nación, Eduardo Luis Duhalde, como organismo dependiente directamente de la Presidencia de la Nación³⁷. Su objetivo fue:

(...) constituer un ámbito de planificación y coordinación de la política social nacional para mejorar la gestión de gobierno, mediante la formulación de políticas y la definición de cursos de acción coordinados e integrales, optimizando la asignación de los recursos (Decreto N° 357/2002).

En función de dicho objetivo, el CNCPS estuvo integrado por los ministerios de Desarrollo Social; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Educación, Ciencia y Tecnología; Economía e Infraestructura. Entre sus objetivos específicos se destacaban la compatibilización y priorización de los programas con finalidad

social, sus requerimientos presupuestarios y sus criterios técnicos en la delimitación de beneficiarios³⁸; la coordinación de cooperación internacional para el financiamiento de los programas sociales; y la administración de los sistemas de información, monitoreo y evaluación de los programas sociales.

Para el cumplimiento de sus funciones, se transfirieron al CNCPS un conjunto de estructuras destinadas a la construcción de sistemas de información en el área social, que fueron creados a través de préstamos del BM durante la década de los noventa y que luego se constituyeron en órganos estables dentro de la estructura estatal. Éstos son:

SIEMPRO: Sistema de Evaluación y Monitoreo de Políticas Sociales, creado en el año 1995 a través del Préstamo BIRF 3957/4398 AR. Su función es monitorear de manera sistemática los programas sociales, produciendo información sobre cobertura, prestaciones otorgadas, ejecución presupuestaria y cumplimiento de metas de impactos.

SISFAM: Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales, creado por la entonces Secretaría de Desarrollo Social de la Nación por Resolución N° 1048/98 y que funciona en la órbita del SIEMPRO. Consiste en un relevamiento regular semi-censal de hogares en situación de pobreza con el fin de contar con una caracterización socioeconómica de las familias más pobres, a partir de lo cual se aplican “mecanismos objetivos de selección de beneficiarios” (BID, 2003a: 7).

SINTYS: Sistema de Identificación Tributario y Social creado por el Decreto N° 812/98 a través de préstamos del BM y BID³⁹ en el marco de la “reforma y modernización del sector público”. Su principal objetivo es detectar duplicidades y/o incompatibilidades en los beneficiarios de programas sociales.

También se puso bajo su órbita al Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias (CENOC), que está orientado a la promoción y el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) para su participación en la gestión de las políticas públicas. Este órgano

38 En todos los programas sociales del BID analizados en la presente tesis y en la mayoría de las normas nacionales relativas a programas sociales, se utilizan las palabras “beneficiario” y “receptor” para referirse a los individuos y/o familias que se definieron como destinatarios directos de las políticas. En la presente tesis se acuerda con el cuestionamiento a dichos términos, por implicar una concepción pasiva del sujeto, desconociendo su status de ciudadanos portadores de derechos. Sin embargo, a lo largo de este escrito se utilizan dichos términos cuando se hace referencia a los programas y sus normas con la intención de mantener su discursividad intrínseca.

39 Préstamos BIRF 4459-AR y préstamos BID 1295/OC-AR.

36 El listado de los PSP y sus montos se detallan en el Anexo III.

37 La presidencia honoraria, entre enero de 2002 y mayo de 2003, fue ejercida por Hilda Beatriz González de Duhalde, en su carácter de Primera Dama. Desde el gobierno de Néstor Kirchner, el organismo fue conducido por la Ministra de Desarrollo Social, Alicia Kirchner.

recopila y sistematiza la información sobre las OSC e interviene en los procesos de selección y evaluación de las OSC que participen en la gestión de programas y proyectos sociales gubernamentales.

A partir de lo expuesto puede evidenciarse que mientras los dos primeros objetivos se orientaron a delimitar el gasto social, el tercero buscó incidir en la propia estructura institucional del Estado a través del fortalecimiento de un organismo que, amparado en el objetivo de la “coordinación intersectorial” (BID, 2003a, 2003b), *paralelizó* las estructuras ministeriales, asumió el control de los instrumentos de acceso a la información y concentró los recursos tecnocráticos aplicados a las políticas sociales. Teniendo en cuenta las *capas de sedimentación* que suelen superponerse desordenadamente en las estructuras burocráticas de los organismos públicos, puede interpretarse que dicha *paralelización* estuvo vinculada a la necesidad de garantizar el control político del denominado gasto social, centralizando el manejo de los fondos provenientes del financiamiento internacional en dos manos: el ministro de economía y la presidencia del CNCPS (asumida primero por la esposa del presidente Duhalde y luego por la hermana del presidente Kirchner).

No obstante, en la práctica esto no logró plasmarse unívocamente. Respecto del funcionamiento institucional y operativo del CNCPS, dos funcionarias de la SPSyDH durante la mayor parte del período analizado evaluaron su desempeño del siguiente modo:

En cuanto al objetivo de conformar una autoridad social, el CNCPS cuenta con una baja capacidad política, de hecho, es el MDS quien concentra mayor capacidad para fijar objetivos y prioridades, así como también para articular las acciones particulares. (...) Los organismos que tiene bajo su órbita se encuentran en diferente situación, tanto el SIEMPRO como el SINTYS cuentan con recursos provenientes del financiamiento internacional y durante los últimos años, a medida que se iban cerrando estas líneas de financiamiento, comenzaron a recibir recursos de origen nacional. (...) el SINTYS en los últimos años ha ampliado su intervención en la política social a través de la prestación de servicios para la determinación de la elegibilidad de los postulantes y de los beneficiarios de planes y programas sociales (Roffler & Rebón, 2008: 6).

Las metas específicas de los programas (ver tabla 2.5) destacaron este último rasgo al establecer como condicionalidad para los desembolsos la ampliación de los instrumentos de medición y focalización de los beneficiarios y la entrega de informes al BID.

En este sentido, a pesar de estar clasificados como préstamos de “inversión social”, los objetivos, las metas y los componentes

financiables de estos dos primeros préstamos del ciclo presentaron importantes similitudes con los préstamos del sector “reforma y modernización del sector público”⁴⁰ desarrollados durante la década de los noventa en el marco de la disciplina fiscal que caracterizó al régimen neoliberal (Grassi, 2003).

Por último, el cuarto objetivo de los primeros dos programas fue el apoyo a los avances estratégicos sectoriales en salud, educación y desarrollo social. Los programas del MDS⁴¹ priorizados fueron el Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) que financiaba comedores comunitarios y el Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH)⁴² que era un programa de transferencia condicionada de ingresos (PTCI)⁴³.

Los PTCI consisten básicamente en la entrega de dinero a las personas que fueron identificados como su “población objetivo”, bajo la condición de que desarrollen un conjunto de actividades predeterminadas que puedan ser constatadas por las autoridades. Dichas condicionalidades suelen estar vinculadas a ciertos parámetros de alimentación y de asistencia a instituciones educativas y sanitarias del grupo familiar (especialmente los niños, niñas y adolescentes) que, de acuerdo con las teorías que sustentan su formulación (y que se analizan en el capítulo 4), son consideradas inversiones en capital humano. Como fue analizado por Dallorso (2012), los PTCI constituyeron “una nueva fase en materia de focalización y diseño de políticas de combate contra la pobreza con la inclusión de la teoría del capital humano” (Dallorso, 2012: 86).

Como se expone más adelante, esta priorización de los PTCI ya existentes en el país constituyó la base para la planificación integral de la política social asistencial en el período posterior a la “emergencia”.

Una síntesis de los objetivos y metas de los primeros dos programas se expone a continuación, en la tabla 2.5.

40 Los préstamos del BID en el sector “reforma y modernización del sector público” representaban a principio de 2003 el 43,6 % de los fondos aportados por el BID a la Argentina.

41 En esta tesis se toman los componentes relativos a desarrollo social y coordinación de las políticas sociales, dejando fuera del análisis, por su nivel de especificidad, los componentes relativos a salud y educación.

42 El Ingreso para el Desarrollo Humano se creó en 2002 como un componente dentro del “Programa de Atención a Grupos Vulnerables” del MDS.

43 En los próximos capítulos se profundiza sobre sus características, su andamiaje teórico-político y los principales cuestionamientos que le fueron formulados.

Tabla 2.5
Objetivos y metas de “Programa protección social y reducción del impacto de la crisis sobre la pobreza” (I) y (II)

Objetivos	Metas (en base a indicadores que condicionan desembolsos)	
	pBID1	pBID2
Estabilidad macro-económica	Acuerdo con el FMI. Vigencia del acuerdo con el FMI.	Vigencia y supervisión periódica del acuerdo con el FMI.
Protección presupuestaria del gasto social en sectores salud, educación y desarrollo social (no incluye salarios)	Aprobación de los montos acordados para los PSP en el presupuesto 2003 y su declaración de intransferibles.	Cumplimiento de la protección del gasto social acordado en el préstamo anterior y proyección hacia el presupuesto 2004.
Eficiencia y continuidad de la política social	Plan Estratégico del CNCPS dirigido a la consolidación de programas en cuanto a sus fines y población objetivo, y a mejorar el diseño, gestión, implementación, financiamiento y uso de recursos de programas y políticas sociales.	
	Puesta en funcionamiento en el SIEMPRO de una auditoría interna sobre las encuestas relevadas mediante la Ficha de Identificación de Beneficiarios Actuales y Potenciales de Programas Sociales (FIBAPS) con al menos 1.150.000 de fichas de hogares válidamente relevados.	Instauración de mecanismos para la coordinación de las políticas sociales a nivel local.
	Integración de las bases del SISFAM al SINTYS.	Consolidación del RUB ¹ y aplicación de un instrumento para uso local de la información del SINTYS.
	Aplicación del mecanismo de focalización mediante SISFAM en el IDH.	Desarrollo de instrumentos de información a nivel local.
	Informe del CNCPS sobre el estado de avance y cobertura del RUB, incluyendo análisis sobre disminución de duplicaciones.	Re-empadronamiento de beneficiarios de programas de subsidios (incluyendo Jefas y Jefes de Hogares e IDH).
	Aplicación de los mecanismos de selección y/o focalización de beneficiarios definidos por cada uno de los PSP.	Ampliación de las capacidades del SIEMPRO en evaluación y diagnósticos de caracterización social.
	Plan de Acción para fortalecer los mecanismos de participación y control social de los PSP mencionados en el tramo anterior.	Reforzamiento de los mecanismos de participación y control social incluidos en los programas.

Objetivos	Metas (en base a indicadores que condicionan desembolsos)	
	pBID1	pBID2
Avances estratégicos sectoriales ² en el área de Desarrollo Social	Informe del MDS que consolide la información disponible referida a modalidades y procedimientos operativos, beneficios, criterios de focalización, cobertura, transparencia y registros de beneficiarios y efectores de la totalidad de los programas sociales del MDS por línea de acción, área programática, grupos etario y área geográfica.	Diagnósticos participativos a nivel local con la sociedad civil y la población respecto a sus prioridades.
	Propuesta metodológica y plan de acción con cronograma para evaluar la gestión de los programas del MDS (incluyendo el mecanismo de transferencia de fondos y rendición de cuentas desde las Provincias), sus articulaciones y su capacidad institucional por línea de acción, grupo etario y área geográfica.	

Fuente: elaboración propia en base a documentos del BID.

Notas: 1 RUB: Registro único de beneficiarios.

2 Solo se desarrollan los que corresponden al área de desarrollo social, omitiendo los de las áreas salud y educación, lo cuales se enumeran en anexo.

El tercer préstamo, denominado “Programa sectorial social *Argentina avanza*”, se aprobó el 15 de diciembre de 2004, bajo la presidencia de Néstor Kirchner y con la coordinación de las políticas sociales a cargo de Alicia Kirchner. Su plazo de ejecución fue de 24 meses y ya no se trató de un préstamo de emergencia como los dos anteriores sino de un préstamo sectorial. Ello significó una orientación hacia un conjunto de reformas más profundas con el fin de adecuar las políticas sociales argentinas a la política social global.

Este programa se enmarcó en la estrategia del BID con Argentina para el período 2004-2008, que fue acordada con el gobierno de Kirchner y cuyo objetivo principal se definió como “el apoyo al país para alcanzar un crecimiento sostenible y más equitativo” (BID, 2003e: V) a partir de acciones orientadas a:

(...) el fortalecimiento institucional para una mejor gobernabilidad y sostenibilidad fiscal; el fortalecimiento del entorno para el crecimiento de las inversiones y de la productividad, incrementando la competitividad del país y; la reducción de la pobreza, la reconstitución del

capital humano y la promoción de un desarrollo social sostenible e incluyente (BID, 2003e: 2).

El objetivo del tercer programa del ciclo fue:

(...) apoyar a Argentina en la implantación de su política social, como un proceso de transición desde las acciones de emergencia orientadas a contener las consecuencias de la crisis económica 2001-2002 (...), hacia una política permanente de inclusión social basada en la inserción de jóvenes y adultos en actividades productivas, en el acceso a la salud y educación de toda la población y en el sustento condicionado de ingresos de los más pobres (BID, 2004a: i).

Las exigencias al país presentaron continuidades respecto de los programas anteriores, ya que se referenciaron tanto en la política macroeconómica impulsada por el FMI y el presupuesto nacional como en los sistemas de información acerca de las políticas sociales en curso. Las mismas se formularon del siguiente modo:

(i) la manutención de un entorno macroeconómico adecuado; (ii) acciones de reforma en los sectores de desarrollo social, educación, trabajo y salud; (iii) la protección del gasto público relacionado con un conjunto de programas sociales prioritarios; y (iv) el seguimiento de resultados de progreso social medidos con indicadores de avance (BID, 2004a: 1).

En este último aspecto, el marco de referencia estuvo constituido por los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM)⁴⁴ formulados por la ONU en el año 2000.

En lo que refiere a los criterios para la selección de los programas incluidos dentro del gasto social protegido⁴⁵, se mantuvieron los tres primeros criterios ya existentes y se incorporó un nuevo criterio que comenzó a tener cada vez mayor relevancia para la definición de las estrategias de reducción de la pobreza: “exigir contraprestaciones asociadas con cualquier subsidio otorgado” (BID, 2004a: 18). De este modo, el pasaje a una política de inclusión social orientada a trascender la emergencia estuvo marcado por la incorporación de cláusulas de contraprestación para los recep-

44 En el año 2000, bajo el nombre Objetivos de Desarrollo del Milenio, la ONU lanzó una iniciativa que formula ocho metas de “desarrollo humano” para que los países miembro alcancen en el año 2015. Los objetivos son: Erradicar la pobreza extrema y el hambre; Lograr la enseñanza primaria universal; Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; Reducir la mortalidad infantil; Mejorar la salud materna; Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; Garantizar el sustento del medioambiente; Fomentar la asociación mundial para el desarrollo. Para cada uno de ellos formularon un conjunto de indicadores cuantificables.

45 El listado de los PSP y sus montos se detallan en el Anexo II.

tores de subsidios sociales. No obstante, esto no era nuevo en el país, sino que estaba en sintonía con los programas sociales anteriormente financiados por el BM como el Plan Trabajar (1997) y el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) (2002). Este último fue incorporado al gasto social protegido –junto a los programas de alimentación–, pero con la intención de desactivarlo.

Las acciones sectoriales incorporaron al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, añadiéndose a los que ya venían siendo objeto de financiamiento (Ministerios de Desarrollo Social, de Educación y de Salud). Ello se vinculó a una de las acciones de mayor magnitud en este programa, que fue la recolección de información de los beneficiarios de los planes sociales (a través de una “ficha social”) con el fin de su re-clasificación en función de su “empleabilidad”⁴⁶.

El objetivo central de superación de la emergencia que se proponía el programa se materializó a través del Decreto N° 1506/2004, cuyo resultado fue la institucionalización de una norma nacional que estipuló los requisitos y perfiles para determinar la empleabilidad de los beneficiarios de los planes sociales e identificar las partidas presupuestarias pertinentes. Allí se estableció un plazo para que:

(...) los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Desarrollo Social en forma conjunta y sobre la base de los datos con que a la fecha cuentan ambas jurisdicciones, realicen una clasificación de los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar de acuerdo a las condiciones de empleabilidad que, eventualmente, reúnan los mismos. A tal fin definirán los requisitos y perfiles que deban acreditar los interesados (Decreto N° 1506/2004).

El interés por acelerar el proceso de clasificación estuvo basado en el objetivo de desactivar el PJyJHD, transfiriendo a las familias clasificadas en condición de no empleabilidad al Programa Familias por la Inclusión Social⁴⁷ (PFIS) –el PTCI administrado

46 El aspecto político-ideológico del proceso de re-clasificación de la población destinataria de los programas sociales a partir del criterio de empleabilidad se trabaja en el capítulo 4. En este capítulo se destaca su dimensión institucional.

47 El “Programa Familias por la Inclusión Social”, según su denominación legal, fue creado a través de la Resolución N° 825/2005 del Ministerio de Desarrollo Social del 12 de mayo de 2005. A partir de 2003, el Ministerio de Desarrollo Social reordenó el conjunto de programas y acciones en torno a tres planes nacionales: Plan Nacional Familias, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El hambre más urgente” y el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”. El Plan Nacional Familias reunió un conjunto de programas, entre los cuales se incluyó el Programa Familias por la Inclusión Social, cuyo componente principal fue la transferencia monetaria condicionada. En el conjunto de préstamos del BID e incluso en

por el Ministerio de Desarrollo Social que reemplazó y reformuló al IDH-.

Como resultado de dicho proceso de recolección y sistematización de información acerca de los beneficiarios, el programa se propuso operativizar las transferencias monetarias correspondientes a los programas nacionales a través de una tarjeta bancaria.

Por último, a través del programa, el BID se auto-referenció como auditor de los indicadores de avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Ello evidenció la importancia relativa que cobró el BID en el *aparato institucional de la arquitectura financiera internacional* en relación a lo que se ha denominado “lucha contra la pobreza” en América Latina, desplazando el liderazgo que hasta la década anterior había tenido el BM.

El PFIS se basó en la entrega de un subsidio monetario de un monto inferior al salario mínimo y vital (proporcional a la cantidad de hijos y/o embarazadas de la familia), a los beneficiarios del IDH y del PJyJHD clasificados como inempleables. También se incorporó a familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social con hijos menores a cargo (de hasta 19 años de edad) y a las mujeres embarazadas, bajo el requisito de haber completado la Ficha Social requerida por el BID (rebautizada como “Las Familias Cuentan” por el MDS) y haber firmado una Carta Compromiso en la que el/la titular se hacía responsable de cumplir las obligaciones estipuladas (Resolución N° 825/2005).

La condición para tener derecho a percibir lo que el MDS llamó beneficio fue la presentación de “los certificados correspondientes de controles de salud, asistencia y permanencia escolar y embarazo, emitidos por los efectores públicos pertinentes” (Resolución N° 825/2005). Asimismo, como advierte un informe publicado por el CELS, la mencionada Carta Compromiso “supone la renuncia a tener ‘derecho a reclamo alguno’ en caso de que ‘por distintas circunstancias’ deje de ser receptor/a” (Campos, Faur & Pautassi, 2007: 19).

A continuación (tabla 2.6) se sintetizan los objetivos y metas del tercer programa del ciclo.

los informes nacionales se menciona de manera indistinta Plan Familias y Programa Familias para referirse al Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS) por ser este último el más significativo.

Tabla 2.6
Objetivos y metas del “Programa sectorial social Argentina avanza”

Objetivo	Metas (en base a indicadores que condicionan desembolsos)
Entorno macroeconómico estable	Vigencia del programa con el FMI, que cubre el periodo de septiembre 2003 a septiembre 2006, e incluye revisiones periódicas. Consistencia del entorno macroeconómico.
Acciones de reforma social ¹	Sistema de aplicación y sistematización de la Ficha Social y relevamiento de al menos 400.000 Fichas Sociales. Diseño de proyecto piloto de pago de subsidios por tarjeta, firma de convenio entre Banco Nación y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) que lo operacionaliza, y efectivización del pago de transferencia monetaria de programas nacionales a través de tarjeta bancaria a un millón de familias (de un total de aproximadamente dos millones). Formalización y cumplimiento de Decreto del Poder Ejecutivo que estipule los requisitos y perfiles para determinar la empleabilidad de los beneficiarios del PJJDH. Clasificación de empleabilidad de los beneficiarios. Transferencia al Programa Familias-IDH y/u otros programas del MDS a aquellas familias clasificadas en condición de no empleabilidad, y de las partidas presupuestarias pertinentes. Diseño de Programa Nacional de Inclusión Juvenil y asignación a 100.000 jóvenes beneficiarios (de un posible total de 500 mil jóvenes elegibles). Propuesta de cobertura y previsiones presupuestarias para el Programa de Adultos Mayores y asignación a 110.000 mil beneficiarios (de un total de 300 mil elegibles).
Protección y seguimiento del gasto social	Protección del gasto en el presupuesto 2005 y 2006 para los programas seleccionados.
Indicadores intermedios de avance con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)	Informe anual de la evolución de los valores de los indicadores, conforme los mismos estén disponibles.

Fuente: elaboración propia en base a documentos del BID.

Nota: 1 Aquí solo se trabajan los relativos al sector de desarrollo social, quedando fuera del análisis los relativos a las áreas de trabajo, educación y salud.

El cuarto programa del ciclo se denominó “Apoyo al Plan Familias” y estuvo dirigido a implementar dicho programa como eje de la política social asistencial de la etapa. Se aprobó en octubre de 2005, la firma del contrato fue en marzo de 2006 y su ejecución se extendió hasta agosto de 2009.

Su objetivo general fue concluir la desactivación del PJyJHD dependiente del MTEySS y fortalecer el PFIS bajo la órbita del MDS. Sus objetivos específicos estuvieron orientados a asegurar

los aspectos técnicos, institucionales y operativos del proceso de implementación del PFIS:

(i) implementar y consolidar el Programa Familias para que otorgue transferencias monetarias condicionadas eficiente y efectivamente a todas las familias elegibles; (ii) reforzar las capacidades de las familias beneficiarias para acceder a servicios sociales que contribuyan a fortalecer su capital humano, social y familiar; y (iii) fortalecer y consolidar la capacidad de gestión del programa (BID, 2005: 7).

A diferencia de los anteriores –que contaban con acciones sectoriales a implementar por los ministerios de educación, salud y trabajo– este programa se focalizó en la actividad del MDS. La coordinación general operativa del programa estuvo a cargo de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano (SPSyDH), dirigida por Daniel Arroyo.

La consolidación del PFIS como eje de la política social asistencial⁴⁸ confirió un sentido más profundo a la *reingeniería institucional* configurada a partir de los tres programas previos. Éstos habían desarrollado un proceso de recolección y sistematización de información acerca de los receptores y del desarrollo operativo y financiero del conjunto de las políticas sociales nacionales que sirvió como base para la formulación del PFIS, el cual se constituyó en su producto final.

Sin embargo, esto no significa que el PFIS haya sido diseñado a partir de las particularidades de la realidad social y demográfica argentina, ni sobre la perspectiva ideológica de las autoridades gubernamentales. Por el contrario, el PFIS fue un programa de transferencia condicionada de ingresos, diseñado bajo los criterios propios del BID y adaptado en base a la información recolectada. Podría ser caracterizado como un producto “enlatado”, ya que tuvo su correlato en diferentes países de América Latina: el programa “Bolsa Familia” en Brasil, el programa “Oportunidades” en México, el programa “Construyendo oportunidades” en Costa Rica, el “Bono de Desarrollo Humano” de Ecuador, entre otros.

El Informe Anual 2005 del BID destina un recuadro a los PTCI al plantearlos como eje de su estrategia de reducción de la pobreza:

Una nueva generación de programas apoyados por el BID proporciona transferencias monetarias supeditadas a un aumento de la escolaridad y el uso de servicios de salud por parte de las familias beneficiarias. (...) Doce países de la región han iniciado programas de este tipo, en la mayoría de los casos con apoyo del Banco (...). El apoyo del Banco a los programas de transferencias monetarias ascendió a US\$ 4.500 millones entre 2000 y 2005. Los programas

de mayor envergadura (Plan Familias de Argentina, Bolsa Familia de Brasil y Oportunidades de México) están ayudando a un total de 16,7 millones de familias que viven en la extrema pobreza. (...) Estos resultados conducirán a la acumulación de capital humano, expresado en el aumento del rendimiento escolar y la disminución de la mortalidad y morbilidad, y, a la larga, a un mayor rendimiento y productividad en el mercado laboral. (...) En las evaluaciones se ha constatado también que los programas eficaces combinan incentivos monetarios y el uso obligatorio de servicios de educación y salud (...) (BID, 2006: 12, énfasis en el original).

Un aspecto que merece la atención es que el programa estableció que su principal actividad, el traspaso de beneficiarios del PJyJHD al PFIS, fuera desarrollado por personal contratado *ad hoc* en articulación con las Universidades Nacionales.

El traspaso de beneficiarios irá desde agosto de 2005 hasta fines de 2006, y constituirá una de las principales actividades del programa. El mismo requerirá la contratación, en cada localidad, de personal calificado que apoye estos procesos durante un período limitado de tiempo. En ese sentido, las pruebas piloto en las localidades de Ituzaingó, Provincia de Buenos Aires, y Santa Fe permitieron concluir que los estudiantes universitarios son quienes reúnen las mejores condiciones para acompañar dicho proceso. Estos pasantes tienen la ventaja de residir en la localidad a intervenir, por lo tanto, se ha previsto suscribir convenios para la contratación directa de los mismos a través de la Universidad Nacional más cercana a cada localidad, en contratos cuyo monto no superará los US\$ 100.000. De esa forma, la Universidad proveerá un paquete de servicios para la realización de los operativos de traspaso, que incluirá la dotación del personal de apoyo y de supervisión, movilidad y refrigerios (BID, 2005a: 19).

Ello no solo desvalorizó expresamente el conocimiento y la capacidad operativa del personal de los ministerios en sus respectivas áreas de incumbencia específica, sino que al mismo tiempo creó un mecanismo de acercamiento al ámbito académico.

Desde el punto de vista de las Universidades esto constituía una fuente de ingresos que podría fortalecer las investigaciones en curso. Así, varios docentes e investigadores fueron motivados a comprometerse con trabajos de consultoría. En este aspecto se abre el interrogante acerca de la incidencia de los criterios de trabajo de los programas del BID en la elaboración y evaluación de proyectos de investigación académicos. Y del conflicto de intereses que ello supone para su abordaje teórico y metodológico crítico.

La modalidad de contratación *ad hoc* también se estableció para otras tareas que requerían niveles diferenciados de calificación,

48 Más allá del alcance que fueron teniendo los diversos programas sociales, las pensiones no contributivas continuaron canalizando la mayor parte del presupuesto del MDS.

tales como el desarrollo de apoyo escolar y talleres de desarrollo familiar y comunitario, cuyos contenidos fueron diseñados por consultores “expertos en pedagogía y/o educación” (BID, 2005a: 11) y la construcción de una estrategia de comunicación y difusión para prestigiar la imagen de este tipo de políticas sociales en la sociedad.

En otro orden de cosas, los criterios de selección de la población objetivo del PFIS sobre el cual operó este programa, dieron continuidad a lo establecido en el tercer programa “Argentina avanza”: la aplicación combinada de los conceptos de vulnerabilidad y empleabilidad. Se trató de una herramienta que –junto al criterio de condicionalidad para la transferencia de ingresos– constituyó el núcleo central en torno al cual se desplegó otro de los dispositivos que se identifican en esta tesis: la *configuración de comunidades epistémicas* para el diseño y la formulación de las políticas sociales.

Este programa y el siguiente tuvieron la particularidad de que explicitaron un porcentaje predeterminado de fondos destinado a costear el pago de los subsidios a los beneficiarios –que se estableció en el 85% y el 63%, respectivamente–. No obstante, una porción importante del financiamiento continuó dirigiéndose a fortalecer las herramientas de recolección de información, de medición y de clasificación del sector de la población destinatario de las políticas, que fue identificado y caracterizado cada vez con mayor precisión, pero cuya calidad de vida continuó en niveles similares.

Tabla 2.7
Objetivos, metas y objetos financiables del “Programa apoyo al Plan familias”

Objetivos	Metas y objetos financiables
Componente 1: ingresos no remunerativos Proporcionar un apoyo no remunerativo a las familias beneficiarias en forma mensual a través de pago con tarjeta de débito bancario. Promover un aumento de capital humano mediante la exigencia de condicionalidad de salud y educación. Mantener un padrón de beneficiarios transparente que promueva la inclusión social de las familias vulnerables	Costo de los subsidios para la totalidad de las familias que se incorporen; los costos del operativo de migración; apoyo técnico y operativo; actividades de comunicación y difusión; y equipamiento y mobiliario (financiamiento parcial).

Objetivos	Metas y objetos financiables
Componente 2: promoción familiar y comunitaria local Atención a los beneficiarios del Plan Familias en: apoyo escolar; talleres para promover el desarrollo familiar y comunitario; y remoción de barreras para acceder a servicios de capacitación laboral, formación profesional y terminalidad educativa.	Expertos en pedagogía y/o educación para establecer los contenidos mínimos generales y la metodología para detectar y atender necesidades específicas de los beneficiarios del programa. Actividades de apoyo escolar y talleres de desarrollo familiar y comunitario. 7.500 cursos por año, de 10 a 20 participantes cada uno, que incluirán los costos de recursos humanos (docentes y no docentes), producción e impresión de materiales, seguros para alumnos y docentes, refrigerios, transporte y acceso a actividades recreativas, insumos para el cuidado infantil de los niños y apoyo para la movilidad de los participantes. Estipendio de 50 pesos por mes para cubrir parcialmente costos de cuidado infantil, transporte y refrigerio a aquellos beneficiarios o integrantes del núcleo familiar que se matriculan en cursos de educación, capacitación o formación profesional dictados por instituciones públicas oficialmente reconocidas. Gastos auxiliares para obtener el DNI. Estudio que identifique líneas de acción para incorporar variables etno-culturales en las actividades; y actividades de fortalecimiento institucional mediante la sensibilización a funcionarios del PF (financiamiento parcial).
Componente 3: comunicación y difusión, atención al beneficiario y fortalecimiento institucional Creación y/o fortalecimiento de las capacidades del programa para difundir y comunicar sus objetivos y reglas de operación, mejorar sus capacidades de atención y seguimiento de sus beneficiarios, y cumplir con sus requerimientos de gestión administrativa y financiera.	Diseño e implementación de una estrategia de comunicación integral del programa para que este se posicione como un programa de gestión eficiente, con manejo transparente y capaz de promover la generación de capital humano y social. Monitoreo y medición del impacto de la misma. Contratación de facilitadores en todas las localidades del programa que colaborarán en la verificación del cumplimiento de las contraprestaciones, en la difusión de las actividades del Programa Familias y de otros programas oficiales, en la promoción y articulación de la oferta de bienes y servicios de la localidad y en el monitoreo de la situación de los beneficiarios detectando alertas tempranas de riesgo en las familias. Plan de mejoras institucionales que garantice la eficiencia y transparencia del manejo del PF, en un esquema de ampliación de cobertura. Con recursos del préstamo se financiará el equipo responsable de la implementación del plan de mejoras, el diseño y desarrollo del sistema integrado de información, que incluye los aplicativos informáticos de soporte de los procesos optimizados, y el equipamiento necesario para operar dicho sistema. Administración del Programa. Se financiarán gastos de equipo, consultorías y otras actividades para la implementación del programa.

Fuente: elaboración propia en base a documentos del BID.

El quinto –y último– programa del ciclo analizado se denominó “Programa de apoyo al sistema de protección e inclusión social de Argentina – Fase I” y se aprobó durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner⁴⁹ en julio de 2009 y su implementación se extendió hasta agosto de 2013.

El mismo se planteó como un plan general para el reordenamiento de las políticas sociales en el país retomando las líneas estratégicas que fueron formulándose durante el transcurso de todo el ciclo. Sus objetivos específicos fueron:

(i) apoyar la formulación del Marco General de Política de Protección Social, que articule las acciones de los PTIs⁵⁰ y las políticas sectoriales; (ii) apoyar el proceso de reordenamiento de los PTIs; (iii) apoyar el diseño, implementación y consolidación de un nuevo esquema de detección y seguimiento de riesgos sociales de las familias beneficiarias del PFIS articulado con la oferta de servicios de educación y salud; (iv) incrementar la eficiencia operativa del PNSA⁵¹ y PNIE⁵²; y (v) fortalecer la capacidad de monitoreo y evaluación del PFIS, PNSA y PNIE” (BID, 2009a: 5).

De este modo, completó el proceso de desactivación del PJyJHD⁵³ y de consolidación del PFIS sobre la base de las acciones, las exigencias y las condicionalidades desarrolladas durante los cuatro programas previos, pero no se redujo exclusivamente a ello. Este programa retomó la intervención conjunta con otros programas, tales como el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria del MDS y el Programa Nacional de Inclusión Educativa, llevado a cabo por el Ministerio de Educación. A su vez, incorporó a los gobiernos subnacionales en la gestión de los mismos. En la tabla 2.8 se exponen sus objetivos operativos.

49 Dos mandatos consecutivos cumplidos desde el 10 de diciembre de 2007 al 9 de diciembre de 2015.

50 PTIs: Programas de Transferencia de Ingresos.

51 PNSA: Plan Nacional de Seguridad Alimentaria desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social.

52 PNIE: Programa Nacional de Inclusión Educativa.

53 Sin embargo, durante el periodo analizado no se logró completar la desactivación del PJyJHD, el cual permaneció de manera residual. Su vigencia fue prorrogada en sucesivas reglamentaciones con el fin de contener a la población que no había sido migrada y se crearon mecanismos para su encuadre dentro de la matriz socio-asistencial que se configuró a partir de los tres planes nacionales gestionados por el MDS y por el MTEySS.

Tabla 2.8

Objetivos, metas y objetos financiables del “Programa apoyo al sistema de protección e inclusión social de Argentina”

Objetivo	Objetos financiables
Componente 1 - Reordenamiento de los Programas de Transferencia de Ingreso (PTIs) Reordenar los PTIs, desactivando el PIH y consolidando al PF como el principal programa de protección y promoción de las familias en situación de vulnerabilidad social y pobreza estructural.	Subcomponente 1.1 - Pre-empadronamiento de beneficiarios del PF y el SCyE Proceso de pre-empadronamiento de 230.000 beneficiarios del PJyJHD (actualización de datos y preclasificación o determinación de su elegibilidad potencial para ser transferidos al PF o Seguro de Capacitación y Empleo, Ministerio de Trabajo). Subcomponente 1.2 - Consolidación del Programa Familias por la Inclusión Social Transferencias de ingresos a las familias destinatarias del PF. Proceso de incorporación y transferencias de ingresos de nuevos destinatarios al PF. Transferencias por remoción de barreras para terminalidad educativa y capacitación laboral y ocupacional. Censo de los hogares titulares destinatarios del Programa. Estudios y evaluaciones. Experiencias provinciales para la transición del esquema de control de cumplimiento de corresponsabilidades hacia un sistema de detección y seguimiento de riesgos sociales que enfrentan los hogares destinatarios del PF.
Componente 2 - Apoyo al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria Asegurar los recursos de asistencia alimentaria a las familias en situación de vulnerabilidad social. Fortalecer el rol de asistencia técnica nutricional y alimentaria, del MDS a las provincias y municipios participantes. Fortalecer los procesos y herramientas de gestión del PNSA.	Transferencias de ingresos a los destinatarios de proyectos subnacionales en su modalidad de pago por tarjetas. Actividades de fortalecimiento institucional de la Dirección Nacional de Seguridad Alimentaria (DNSA), entre ellas: el diseño de un plan de fortalecimiento de las capacidades para la asistencia técnica de la DNSA a las provincias y municipios participantes, en aspectos como el diseño de planes subnacionales, educación nutricional y alimentaria, seguimiento y evaluación, entre otros; el diseño de un plan de fortalecimiento de las herramientas y procesos de gestión del PNSA; y capacitaciones, talleres y compra de equipamiento. Actividades de generación de conocimiento para proponer innovaciones en el área de seguridad alimentaria, mediante: (a) el diseño y las acciones de implantación inicial de cuatro proyectos piloto subnacionales orientados a mejorar la conceptualización, implantación o seguimiento de los respectivos planes alimentarios; a ser financiados a través de un fondo de asistencia para inversión, y (b) la realización de estudios y evaluaciones.

Componente 3 - Apoyo al Programa Nacional de Inclusión Educativa Apoyar la incorporación, reinserción, permanencia y egreso de niños y jóvenes de 6 a 18 años en situación de vulnerabilidad socioeconómica, que abandonaron los estudios o que nunca asistieron a la escuela; así como, de grupos de niños y jóvenes con causas judiciales o en situación de trabajo infantil.	Pago de 170 mil becas escolares a los beneficiarios del Programa.
Administración, Monitoreo, Evaluación y Auditoría del Programa	Gastos de operación de la Unidad Coordinadora del Programa (UCP). Auditoría independiente operativa y financiera del Programa. Monitoreo y evaluación del programa. Consultorías de apoyo a la UCP. Materiales y equipamientos de informática.

Fuente: elaboración propia en base a documentos del BID.

El desarrollo de este quinto programa se vio atravesado por un contexto de transformaciones políticas e institucionales en el área de las políticas sociales. Si bien la Ministra de Desarrollo Social siguió siendo Alicia Kirchner, el apartamiento de Daniel Arroyo en diciembre de 2007 (Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano) expresó el resultado final de algunas disputas internas. Por un lado, aquella vinculada a la orientación central del papel del Estado en la cuestión social, que se manifestó en la consolidación de los PTCI y en la residualidad del PMO (que se desarrolla en el apartado 2.2). Por el otro, en la relación entre el Estado nacional y los entramados político-sociales a nivel territorial que se configuraron a partir de la articulación entre los gobiernos municipales y las organizaciones sociales (que se retoma en el capítulo 3).

Apenas unos meses después de la aprobación del quinto programa del BID, en un contexto electoral adverso, el gobierno nacional retomó la iniciativa política en diversas áreas a través de la creación de políticas públicas que marcaron la agenda de discusión de todo el arco político. En el área de las políticas sociales, en agosto de 2009 creó el Plan Argentina Trabaja que reformuló el PMO (aspecto que se retoma en el apartado siguiente) y en octubre lanzó la Asignación Universal por Hijo (AUH) dependiente de la ANSES.

La AUH se creó mediante el Decreto presidencial N° 1602/2009 que modificó la Ley N° 24.714, la cual instituía el Régimen de Asignaciones Familiares. A partir del mismo se incorporó a dicho régimen:

Un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal (Decreto N° 1602/2009).

Este subsistema no contributivo bajo el nombre de Asignación Universal por Hijo consistió en:

(...) una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de DIECIOCHO (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado; en ambos casos, siempre que no estuviere empleado, emancipado o percibiendo alguna de las prestaciones previstas en la Ley N° 24.714, modificatorias y complementarias (Decreto N° 1602/2009).

De este modo, la AUH transformó el abordaje focalizado del PFIS, al extender la cobertura al conjunto de los niños, niñas y adolescentes cuyos padres no percibieran asignaciones familiares a través de su actividad laboral, aunque quedaron al margen los hijos de aquellos trabajadores del sector informal cuya remuneración superase el monto del salario mínimo, vital y móvil. Su principal continuidad respecto del PFIS fue que se materializó a través de una transferencia monetaria condicionada al cumplimiento de controles sanitarios, del plan de vacunación obligatorio y de la concurrencia a establecimientos educativos públicos.

Su inscripción institucional en el ANSES y el criterio de asignación significaron el reconocimiento gubernamental del amplio porcentaje de la población sin empleo y con empleo precario, a pesar de las políticas de inclusión social⁵⁴ desarrolladas desde 2003.

Ambas iniciativas surgidas en 2009 transformaron las líneas de trabajo centrales del MDS y su importancia relativa en las intervenciones sociales del Estado. Por tales motivos, el quinto programa del ciclo se analiza desde su diseño y formulación iniciales, dejando a un lado los aspectos más concretos de su implementación, la cual se extendió hasta agosto de 2013, pero en el marco de las limitaciones planteadas.

El estudio conjunto del ciclo de programas del BID posibilitó un tipo de análisis que probablemente no hubiese sido asequible a través de indagaciones individualizadas de cada uno de ellos. Las

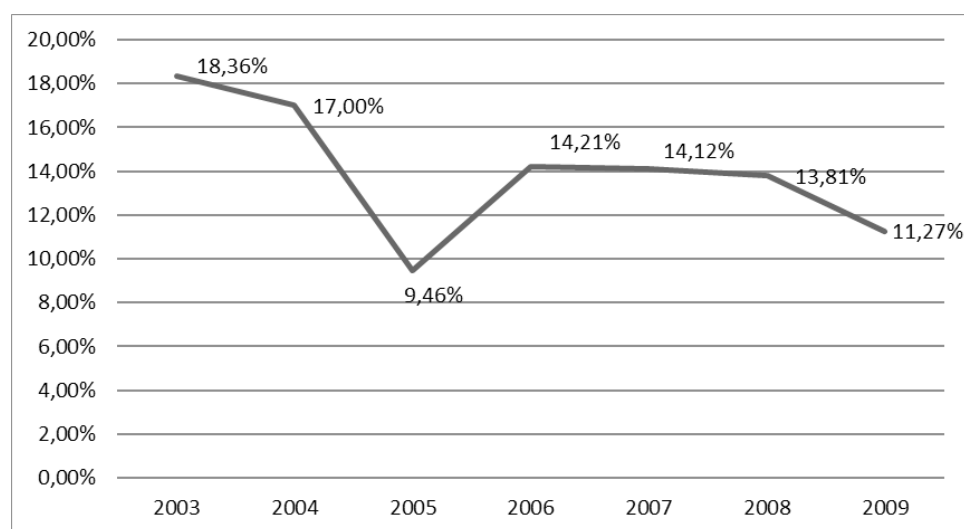
⁵⁴ En el Capítulo 4 se trabaja la idea de “inclusión social” vigente durante ambos ciclos de políticas.

transiciones de un plan a otro no presentaron saltos importantes, sino más bien cambios graduales y ajustes –según las palabras del BID, “aprendizajes”– en las dinámicas de implementación más que en los objetivos y paradigmas centrales de su formulación.

De acuerdo al presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social, puede reconstruirse la evolución de los recursos provenientes de crédito externo, tal como se grafica en la figura 2.2. El dato más destacable está dado por la relevancia que tuvieron los dos primeros préstamos del ciclo del BID para el presupuesto total del ministerio, que en 2003 llegó a superar el 18% de los recursos disponibles.

Figura 2.2

Porcentaje de recursos provenientes del crédito externo en el total de recursos del Ministerio de Desarrollo Social (2003-2009)



Fuente: elaboración propia en base a leyes de presupuesto.

Los primeros dos programas del ciclo apuntaban a la protección del gasto de un conjunto de programas sociales seleccionados (en salud, educación y desarrollo) que sumaban un total de 1.457 millones de dólares para 2003 y 1.002 millones de dólares para 2004. En este contexto el aporte de estos programas significó el 17,83% y 15,83% respectivamente, del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social (BID, 2003a, 2003b: 2).

Por su parte, el tercer y el cuarto programas sociales del BID, entre los años 2006 y 2009, financiaron en promedio un 70% de la ejecución del Plan Familias, el cual representó durante esos años

entre el 17% y el 23% del total del presupuesto del MDS. Por otra parte, el 97% de los desembolsos del quinto programa se efectuaron entre 2009 y 2010, representando un promedio del 6% del presupuesto anual del MDS.

En otro orden de cosas, un rasgo común de las metas y condicionalidades que materializaron los objetivos formulados por los programas es su orientación a la construcción de diagnósticos y sistemas de información relativa tanto al proceso de diagramación, monitoreo y evaluación de las políticas sociales, como a la población definida como destinataria. Ello se expresó en la generación y perfeccionamiento de los sistemas de medición y de la ampliación del alcance de las bases de datos. Esta característica, lejos de representar componentes marginales o complementarios, se constituyó en un eje de acción que contó con un volumen significativo de recursos.

La información sobre los montos totales destinados a cada una de las acciones no se encuentra disponible debido a las políticas de acceso a la información establecidas por el BID durante esos años. Sin embargo, pueden realizarse algunas estimaciones a partir de la información recopilada. Para el caso de los tres primeros préstamos (cuya información sobre el uso de los recursos se encuentra clasificada), pueden analizarse sus metas de cumplimiento (tablas 2.5 y 2.6). Allí la transferencia de dinero a la población objetivo de las políticas sociales constituyó un aspecto marginal (ya que solo figura en el tercer préstamo y con un volumen acotado: cobertura de asignaciones a 100.000 jóvenes y 110.000 adultos mayores). Si se toman en cuenta los últimos dos préstamos (donde la información ha sido desclasificada) se encuentra que las transferencias a los destinatarios directos de las políticas ocuparon un lugar más relevante –representando el 85% para el cuarto programa y el 63% para el quinto–. De este modo, es posible estimar (a partir de la información disponible) que, del total de 3.950 millones de dólares desembolsados por el BID a lo largo del ciclo estudiado, solo el 30% (1.200 millones de dólares) tuvo como destinatarios directos a los beneficiarios de los programas. El resto se direccionó hacia metas orientadas a la transformación de las prácticas, de las herramientas y de las estructuras del Estado, entre las cuales el manejo de la información de la población ha tenido una importancia sustancial.

A partir del análisis desarrollado, esta tesis denomina *reingeniería institucional local* a este dispositivo de intervención, que fue fundamental a la hora de reconstruir el diagnóstico social de la Argentina a partir del manejo de la información. No obstante su importancia,

dicho mecanismo no formaría parte de un dispositivo de intervención sin la evidencia de que tales procedimientos de medición comenzaron a configurar estructuras gubernamentales de *paralelización*⁵⁵ de funciones que se desempeñaban en distintos ministerios.

Tabla 2.9

Organismos de la Administración Pública Nacional involucrados en el ciclo de programas sociales del BID y etapas de intervención

	pBID1 y pBID2	pBID3	pBID4	pBID5
Ministerio de Economía	Preparación Aprobación Implementación	Preparación Aprobación Implementación	Preparación Aprobación Implementación	Preparación Aprobación Implementación
Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS)	Implementación Monitoreo Evaluación	No participa	No participa	Sin datos
SIEMPRO	Preparación Implementación Monitoreo	Monitoreo	Monitoreo	Monitoreo
SISFAM	Implementación	Implementación	Implementación	Monitoreo
Ministerio de Desarrollo Social	Implementación	Implementación	Implementación	Implementación
Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología ¹	Implementación	Implementación	No participa	Implementación
Ministerio de Salud y Ambiente	Implementación	Implementación	No participa	No participa
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	No participa	Implementación	No participa	No participa

Fuente: elaboración propia en base al análisis de contratos e informes del BID.

Notas: 1 En 2008 pasó a llamarse Ministerio de Educación, ya que se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

Asimismo, todos los programas del BID contaron con un determinado porcentaje del presupuesto destinado a la contratación de consultores externos a la estructura estatal formal, para fines

⁵⁵ La emergencia de estas “burocracias paralelas” durante la década de los noventa es analizado por Thwaites Rey (2005).

específicos de tal o cual programa. Mientras que el propio BID contrató a consultores para que lo asista en el desarrollo de los proyectos, quienes trabajaron conjuntamente con los anteriores.

De este modo, la *paralelización* se complementa con nichos de *tercerización y privatización* de ciertas funciones estatales en estructuras híbridas –desde el punto de vista que son públicas, pero por fuera de la estructura tradicional del Estado–. Esta modalidad de implementación de los programas fue expresada como una tensión por un funcionario del Ministerio de Economía, quien mencionó:

Creemos que es necesario abandonar puntualmente los componentes de fortalecimiento institucional, porque es una etapa que ya entendemos –en general– superada. (...) Por eso, todas las capacitaciones y los componentes de fortalecimiento institucional tienen que ser asumidos por el gobierno. Además, para también generar algo que en la década pasada no se logró: retomar la capacidad de planificación del Estado. (...) Si vos subordinás determinadas cuestiones relacionadas al fortalecimiento institucional para recibir estos préstamos podés retroalimentar un círculo nocivo en el que de alguna forma se terceriza el Estado, su capacidad de planificación, su capacidad de darse sus propias instituciones. Esto lo ves sobre todo en unidades ejecutoras que, con el tiempo, al mantenerse con este tipo de préstamos, van quedando como estructuras muchas veces separadas de la dinámica de la jurisdicción en donde están. (...) Y genera una especie de aparato para-estatal, cuando justamente la capacidad de planificación es una de esas cosas que tienen que quedar instaladas en el seno de la propia administración (...) Eso genera un para-Estado que va planificando y que queda a merced del financiamiento externo (Funcionario MECON, entrevista, 2013).

La profesionalización de los cargos técnicos y la introducción de determinados *modus operandi*⁵⁶ al interior de las estructuras estatales ya existentes, mediante la contratación de consultores, configura una zona ambigua que puede responder tanto a los requerimientos del programa de financiamiento del BID como a la necesidad de ampliar la planta de personal ministerial a través de mecanismos *ad hoc*. Al respecto una técnica que trabajó en uno de los programas comentó lo siguiente:

⁵⁶ A la hora de analizar la reforma de la administración del Estado durante la década de los noventa, Corbalán (2002) identificó que los contratados “contribuyen a la configuración de una tecnocracia, que es portadora de saberes específicos (...) y va dando lugar a una malla de relaciones: entre los funcionarios nacionales, entre éstos y los consultores del Banco Mundial” (Corbalán, 2002: 125). A partir de ello plantea la hipótesis de que esta malla “sustenta a estas tecnocracias como garantía de su propia pervivencia, y de este modo unos y otros retroalimentan el poder del Banco Mundial” (Corbalán, 2002: 125).

Todos los organismos públicos tienen consultores externos que en realidad trabajan de manera permanente, por la tercerización laboral, la flexibilización laboral, etc. Pero hay algunos que trabajan solo para un programa BID. (...) Es que son consultores, o sea, personas (no empresa o consultora). Es una persona que hace de consultor y que va a trabajar temporalmente en el ministerio para determinado proyecto. El BID a veces te dice, bueno vos tenés una plata para contratar consultores externos, peero, yo te puedo sugerir que contrates a este que es idóneo (Técnica MECON, entrevista, 2013).

Lo que se desprende del proceso de conformación de esta zona ambigua es que la contratación de consultores externos constituyó una vía informal de incorporación de nuevas prácticas y de desecho de algunas de las vigentes a través del mecanismo de “capacitación en los hechos” (Corbalán, 2002: 107), pero que no siempre resulta exitoso. Asimismo, la racionalidad y las pericias técnicas de los consultores externos reforzaron el carácter impersonal y neutral del dispositivo de intervención.

Estos mecanismos diversos de contratación presentan otra dimensión, que escapa a los objetivos centrales de la tesis, pero que merece ser mencionado. Se trata de complejizar este análisis con la pregunta por la funcionalidad de estos profesionales contratados para la imposición y naturalización de la flexibilización laboral en el Estado y para las lógicas de integración peculiar de las organizaciones sociales dentro de la estructura estatal, ambos fenómenos relevantes en materia de empleo público durante el período que aquí se estudia.

2.2 Marco político-institucional y financiero del Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (PMO)

El Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” fue lanzado por el entonces presidente Néstor Kirchner el 11 de agosto de 2003 junto a la Ministra de Desarrollo Social, Alicia Kirchner, y al Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, Daniel Arroyo.

El contexto político puede ser caracterizado como un proceso socio-político de crisis y recomposición hegemónica del capitalismo en el país.

El concepto de hegemonía⁵⁷ en términos gramscianos permite comprender la dominación capitalista como un “equilibrio inestable entre consenso y coerción” a partir de la relación de fuerzas entre los sujetos sociales antagónicos en un momento histórico

determinado. La crisis hegemónica sucede cuando la clase dominante no logra ser “dirigente”, es decir, cuando se quiebra el equilibrio (inestable) entre el momento de dominio y el momento de dirección intelectual y moral. La salida de la crisis (que Gramsci denominó “orgánica”) puede darse por el lado de la emergencia de un nuevo bloque histórico –de la mano de una lucha revolucionaria– o por el lado de la recomposición de la hegemonía capitalista. Este último caso significa la redefinición de los equilibrios entre los intereses particulares de las clases dominantes y de las clases subalternas. Es decir, que si bien los sectores subalternos no transforman las estructuras fundamentales de la sociedad, logran alterar la relación de fuerzas y configurar un nuevo escenario para imponer compromisos y concesiones de las clases dominantes (Gramsci, 1984). Piva (2009) destaca la capacidad del concepto para “comprender el nexo dialéctico entre movimientos orgánicos y de coyuntura y entre estructura y superestructura para períodos de larga duración” (Piva, 2009: 13).

En el marco de una crisis socio-económica recesiva, los levantamientos populares de 2001 y la masiva reacción popular ante la masacre del Puente Pueyrredón de 2002⁵⁸ pusieron de manifiesto los límites políticos de las estrategias represivas para los objetivos de *normalización institucional* o *gobernabilidad democrática*. El gobierno de Néstor Kirchner asumió dicha crisis, proponiendo una estrategia que se orientó a la reconstrucción de la hegemonía capitalista a través de la recomposición del poder de Estado y la acumulación de poder político⁵⁹, a través de la recuperación y resignificación de gran parte de las consignas, reivindicaciones y demandas de los distintos sujetos colectivos y de las nuevas identidades emergentes. De este modo, la capacidad de reconstrucción hegemónica liderada por el nuevo gobierno buscó integrar –neutralizando– a los elementos disruptivos que se expresaban en prácticas, valores y significados, y presentarse como el único orden posible.

58 El 26 de junio de 2002, Darío Santillán y Maximiliano Kosteki –jóvenes militantes de Movimientos de Trabajadores Desocupados– fueron asesinados intencionalmente por la Policía Federal en ocasión de un piquete. Inmediatamente amplios sectores de la sociedad se manifestaron en repudio. A pocos días el entonces Presidente interino, Eduardo Duhalde, adelantó el llamado a elecciones presidenciales.

59 A la hora de comprender la importancia de la acumulación de poder político para afrontar la estrategia de recomposición hegemónica, resulta útil recordar que en el proceso electoral (anticipado) del 27 de abril de 2003, Kirchner había salido en segundo lugar con el 22,23 % de los votos. El magro porcentaje le alcanzó para pasar a la segunda vuelta, que finalmente no se concretó porque el oponente –el ex presidente Carlos Menem– retiró su candidatura.

57 Que había sido utilizado por Lenin para referirse al papel de la clase obrera en la dirección del conjunto de las clases subalternas en la lucha contra el capitalismo.

El contexto institucional se configuró a partir de las nuevas líneas de trabajo proyectadas por el Ministerio de Desarrollo Social. Estas fueron: Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El hambre más urgente”; Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (PMO) y Plan Nacional Familias –que, como se mencionó, fue el producto final de los programas sociales del BID analizados en la presente tesis–.

En este esquema, el PMO constituyó el elemento más original y novedoso de la política social desarrollada por el Estado nacional a lo largo del período, destacándose su articulación con las especificidades del proceso social argentino. Desde el punto de vista institucional el PMO se desarrolló como una política social autónoma respecto de las políticas sociales globales, careciendo de lazos institucionales concretos con el *aparato institucional de la arquitectura financiera internacional*.

El PMO fue una política social basada en la promoción al desarrollo y consolidación de emprendimientos socio-productivos desarrollados por población de bajos ingresos, inspirada en la visión de la economía social y solidaria. A través de la misma, el Estado nacional financiaba la provisión de herramientas, equipamiento, insumos y otras inversiones necesarias –y en algunas instancias brindaba apoyo técnico– para llevar a cabo dichos emprendimientos. Dado que estuvo destinado a población en situación de “pobreza y/o vulnerabilidad social” (Resolución N° 1375/2004) y que su objetivo fue brindar una alternativa para la generación de ingresos en un contexto de desempleo masivo, el apoyo financiero no se realizaba a través de préstamos sino de subsidios sin reembolso o con contraprestaciones simbólicas.

El impulsor del PMO fue Daniel Arroyo, quien se había desempeñado como coordinador en diversos ámbitos estatales de programas del BM y del PNUD y como consultor externo de programas del BID. También contaba con amplia trayectoria como docente universitario. Esto propició que el PMO fuera ideado desde los debates más actuales en el campo de estudio de las políticas sociales y que la construcción de los conceptos se trabajara desde ese horizonte. Eso se evidenció en el desafío planteado de desarrollar políticas sociales de distribución secundaria del ingreso capaces de superar el enfoque asistencial, tan desprestigiado desde los ámbitos académicos internacionales.

En su primera etapa, el diseño conceptual de los objetivos a corto y mediano plazo y de las modalidades de implementación del PMO tuvo una relevancia predominante frente a su encuadre normativo

e institucional. Este rasgo fue reconocido en los propios documentos producidos por dicha Secretaría:

Este enfoque [Desarrollo Local y Economía Social] no es ajeno a los desarrollos teóricos y conceptuales que se venían produciendo en el país, y a la implementación de experiencias productivas y organizacionales generadas en el marco de la precariedad del mercado de trabajo. Sin embargo, sí resulta una novedad que estos marcos teóricos y este reconocimiento a experiencias concretas sean retomadas desde el aparato estatal e intenten reorganizarse en una propuesta efectiva de desarrollo con inclusión social (SPSyDH, 2007a: 25).

Recién el 13 de abril de 2004, a través de la Resolución N° 1365/2004 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, se estableció su marco normativo, las pautas y las modalidades de funcionamiento.

La autoridad de aplicación del PMO fue la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. El nuevo plan contó con el involucramiento directo de las autoridades máximas del ministerio y tuvo alcance en todo el territorio nacional. Su relevancia política demandaba resultados a corto plazo, por tal razón la estrategia institucional se basó en el aprovechamiento y adaptación de todos los recursos disponibles en el ámbito del MDS –sumados a las capacidades de gestión y articulación territorial existentes en los gobiernos provinciales y municipales y en las organizaciones de la sociedad civil (OSC)–, postergando para otra coyuntura la creación de nuevas estructuras y herramientas de gestión propias.

Para comenzar, se rastrearon las iniciativas, organismos y programas que podrían estar vinculadas al PMO con el fin de integrarlas a su desarrollo. De este modo quedaron integradas 11 áreas y 18 programas existentes en el Ministerio de Desarrollo Social (Rebón & Salse, 2004: 5). Esta estrategia evitó la desarticulación, superposición y paralelización de las distintas áreas estatales, construyendo un nuevo liderazgo dentro del propio MDS. Rebón y Salse (2004), que participaron del proceso, enumeraron las áreas y programas integrados en la siguiente tabla.

Tabla 2.10
Áreas y programas del Ministerio de Desarrollo Social que conformaron el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”

Áreas	Programas
Dirección Nacional de Fortalecimiento Social	Programa Regional de Emprendimientos Sociales (REDES)
	Programa Productivo para la Seguridad Alimentaria
	Programa de Emprendimientos Productivos Solidarios
Dirección Nacional de la Juventud	Jóvenes por el Desarrollo
	Programa Líderes Comunitarios Juveniles
Programa de Capacitación para el Desarrollo del Capital Social	Bancos de la Buena Fe
Dirección de Acciones Compensatorias	Subsidios Institucionales (proyectos productivos)
FOPAR (proyectos productivos)	
Fondo de Capital Social (FONCAP)	
Instituto Nacional de Asuntos Indígenas	Proyectos productivos INAI
	Programa de Desarrollo Comunitario Indígena
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social	
Programa Familias por la Inclusión Social (IDH)	Componente Gestión Asociada (desarrollo de capacidades para emprendimiento)
Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC)	
Consejo Nacional de la Mujer (PROFAM)	

Fuente: Rebón y Salse (2004: 5).

Durante los primeros años el PMO no contó con partida presupuestaria propia, sino que sus erogaciones eran financiadas a través de fondos asignados a los distintos programas que articulaba, especialmente al “Programa 24 de Promoción del Empleo Social, Economía Social y Desarrollo Local” (Resolución N° 1365/2004). Dicho programa se instrumentaba a través de:

(...) la integración de Fondos Solidarios que se aplican a la asistencia de microemprendedores que no acceden al sistema bancario El programa desarrollaba dos líneas de acción: 1) Red de Emprendimientos Sociales (Redes), mediante la ampliación y constitución de fondos locales de desarrollo; y 2) Financiación de Proyectos Productivos Solidarios (Ley N° 25.725 – Anexo MDS).

Al respecto, un funcionario de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano comentó:

Utilicé un mecanismo que tenía el ministerio de transferencia de subsidios (...). Para dar subsidios a organizaciones. Era sacar rápido la plata. Lo más difícil no era diseñar la política, sino que les lleguen los recursos a las personas. En ese paquete se armó el Plan Manos a la Obra, que tiene un pequeño antecedente con el programa REDES y (...) muy chiquititos, pero estaba muy inspirado en la idea de masificar el crédito (...) (Ex Funcionario MDS, entrevista, 2013).

A raíz de ello, una investigadora sobre la temática explicó las dificultades para acceder a la información presupuestaria del PMO

Hasta 2006, identificar el financiamiento del PMO era dificultoso, debido a su descentralización en diversas áreas y programas. Para conocer el presupuesto era necesario relevar las planillas presupuestarias correspondientes a cada programa que formaba parte del PMO, identificando los gastos que correspondían a una actividad del plan y luego cruzar todos esos datos, ya que el concepto “Manos a la obra” no existía como tal en la ley de presupuesto. (...) Recién a partir de 2006 el presupuesto del PMO aparece como tal en la ley de presupuesto, aunque sin desglose de áreas o programas (Arcidiácono, 2012: 76).

De este modo, para reconstruir el presupuesto se tomó como referencia el Programa 24, que integró a la mayor parte de las iniciativas que estuvieron vinculadas al PMO.

Tabla 2.11
Presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social y de los programas sociales integrados por PMO y el PFIS (2003-2009)¹

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Presupuesto total del MDS	1.663	2.532	3.154	3.498	5.418	7.570	10.219
Presupuesto del Programa 24 ² (PMO)	4,6	6	104	128	154	151	153
Presupuesto del Programa 28 ³ (IDH/PFIS)	227	621	506	715	1.261	1.658	1.754
Presupuesto de actividades comunes de los programas 24, 28 y otros	3	2	3,5	3,7	3,7	3,6	3,9

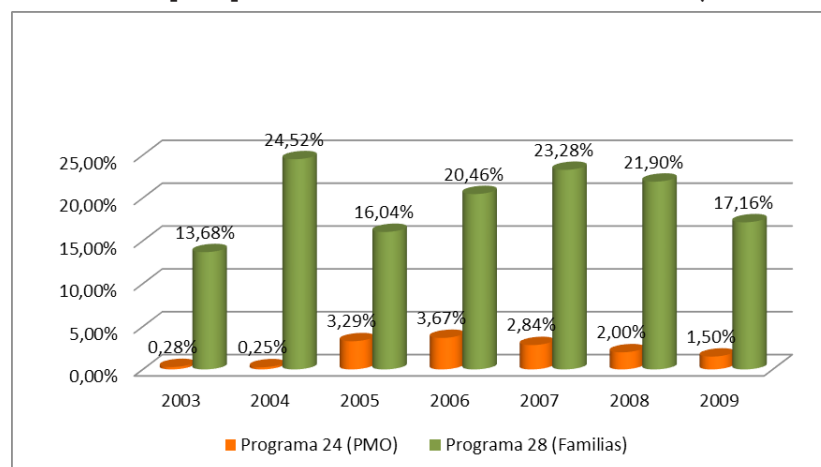
Fuente: elaboración propia en base a leyes de presupuesto nacional.

Notas: 1 Valores en millones de pesos.

2 Durante 2003 y 2004 en términos presupuestarios se denominó “Promoción del Desarrollo Social y Productivo”; a partir de 2005 se denominó “Promoción del Empleo Social, Economía Social y Desarrollo Local”.

3 Desde el 2003 hasta el 2005 se denominó “Atención a grupos vulnerables”; a partir de 2006 se denominó “Familias por la Inclusión Social”.

Figura 2.3
Participación de los programas sociales integrados por PMO y el Plan
Familias en el presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social (2003-2009)



Fuente: elaboración propia en base a leyes de presupuesto nacional.

Lo que queda expresado es la importancia relativa de los programas de transferencia condicionada de ingresos –impulsados y financiados parcialmente por el BID– respecto del PMO.

De este modo, se puede advertir que si bien el PMO tensionó uno de los elementos del dispositivo de intervención del BID orientado a concretar la reingeniería institucional dentro del Estado nacional, ya que se desarrolló y consolidó por fuera de la jerarquización de las políticas sociales llevada a cabo por el BID (a través de la selección de los programas sociales prioritarios / protegidos), su importancia relativa en el presupuesto del MDS da cuenta de su posición des-jerarquizada dentro del denominado gasto social.

Ante el diagnóstico inicial de emergencia social y de rigideces de las estructuras estatales, el PMO no motivó la contratación de servicios de consultorías para estudios o relevamientos, pero sí la incorporación de un reducido equipo de profesionales. En su mayoría, éstos contaban con una trayectoria profesional que había transitado sin conflictos por la gestión pública, por el ámbito académico y por consultoras –que, entre otras actividades, habían desarrollado estudios contratados por agencias internacionales de desarrollo y de financiamiento (entre las que se incluyen el BM y el BID) –.

Si bien el PMO se estructuró como una *toma de posición* del Estado nacional frente al doble movimiento que se estaba produciendo

en torno a la problematización de la cuestión social y la emergencia de nuevas prácticas sociales, ésta no fue estática. Desde su creación en 2003 hasta 2009, el PMO presentó un ciclo vital dinámico que transitó por reformulaciones normativas y operativas, impactando en los diseños institucionales y en las interacciones construidas con otros actores sociales.

Si se considera el momento de lanzamiento del PMO y la evolución sociopolítica del país durante los años subsiguientes, la existencia de reformulaciones no resulta extraña. El diseño original no preveía fecha de finalización o etapas de trabajo, los cambios *ad hoc* obedecieron a evaluaciones parciales a partir de los obstáculos e inconvenientes que fueron emergiendo en la puesta en práctica. En dicho marco esta tesis identifica tres etapas⁶⁰: la primera etapa del PMO puede identificarse desde agosto de 2003 (lanzamiento) hasta febrero de 2006 –momento en que se aprueba la Resolución N° 192/2006 que modifica la operatoria del PMO–; la segunda etapa se desarrolló entre febrero de 2006 y el 10 de diciembre de 2007 –momento en que asume la presidencia de la nación Cristina Fernández de Kirchner y Daniel Arroyo se aparta del MDS–; la tercera etapa abarcó todo el año 2008 hasta agosto de 2009 –momento de lanzamiento del Plan Argentina Trabaja–.

A continuación, se presentan los rasgos institucionales fundamentales de cada etapa y se mencionan algunos componentes operativos, que se profundizan en el capítulo siguiente.

Primera Etapa: de la emergencia al horizonte de futuro

Como se ha mencionado, el PMO se inició en un contexto de crisis socioeconómica aguda y de escasa legitimidad estatal, respecto de su capacidad para resolver problemas de la población. Un funcionario de la SPSyDH, en una entrevista, relató la importancia que en aquel momento tenía dar respuestas rápidas:

Lo más difícil no era diseñar la política, sino que le llegaran los recursos a las personas (...). Para mí, primero es el desarrollo local y después la economía social. Primero es identificar perfiles productivos, cadenas de producción, qué condiciones tiene el territorio y después hacerlo. En el contexto de hacerlo, prioricé la masividad a la pureza. Entonces hubo mucho que salió así y mucho que salió como se podía. (...) Era un contexto en que la gente no podía tener trabajo de otro lado, se había cerrado el Plan Jefes de Hogar en mayo de

⁶⁰ En la medición de resultados realizada en el año 2006 por personal contratado especialmente por el MDS se establece una subdivisión por etapas diferente, que tienen que ver con otros criterios y sin la posibilidad de contar con la distancia temporal para tener en cuenta procesos de un alcance mayor.

2002, entonces había que forzar un poco la cosa. (...) A mí me dominaba mucho la cuestión de la rapidez, que tenía que lograr llegar (Ex Funcionario MDS, entrevista, 2013).

En su etapa inicial, los objetivos se formularon del siguiente modo:

1. *Contribuir a la mejora del ingreso de la población en situación de vulnerabilidad social en todo el país.*
2. *Promover la economía social mediante el apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos de inclusión social generados en el marco de procesos de desarrollo local.*
3. *Fortalecer a organizaciones públicas y privadas, así como a espacios asociativos y redes, a fin de mejorar los procesos de desarrollo local e incrementar el capital social, mejorar su efectividad y generar mayores capacidades y opciones a las personas, promoviendo la descentralización de los diversos actores sociales de cada localidad (Resolución N° 1365/2004).*

Los destinatarios del PMO fueron definidos a partir de las siguientes características:

(...) personas, familias o grupos de personas desocupadas o subocupadas, prioritariamente en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social y que conformen experiencias productivas y/o comunitarias enmarcadas en procesos locales de inclusión social (Resolución N° 1365/2004).

El Plan consistía en un conjunto de programas o componentes que atendían públicos de diverso tipo, pero existía una lógica común de intervención, basada en el desarrollo de emprendimientos socio-productivos.

En esta primera etapa las líneas de financiamiento fueron: el apoyo económico y financiero a emprendimientos productivos y/o de servicios –que en general se destinaba a proyectos que ya estaban en funcionamiento–, el apoyo económico para la creación de los Consejos Consultivos Locales y Provinciales de Políticas Sociales, la asistencia técnica y la capacitación para la formulación y ejecución de nuevos proyectos productivos (Resolución N° 1365/2004).

En febrero de 2004, a través del Decreto N° 189/2004, se creó el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social dentro del Ministerio de Desarrollo Social. Se trataba de un registro para la inscripción de personas en situación de vulnerabilidad social y de organizaciones –cuyos miembros estuviesen en dicha situación– que desarrollasen actividades económicas de manera particular o a través de programas sociales. El objetivo

manifiesto fue construir un *nuevo sujeto económico*, capaz de articular las políticas sociales de distribución secundaria del ingreso orientadas al autoempleo con el mercado de bienes y servicios.

Esta iniciativa presentó vínculos directos con uno de los elementos centrales de los cinco programas del BID estudiados: la generación y perfeccionamiento de los sistemas de recolección de información sobre la población y las políticas sociales. De hecho, se efectuó en el mismo año en el que, como parte de las condicionalidades de los préstamos del BID, se efectivizó el decreto presidencial de creación del registro de la población destinataria de las políticas sociales y su clasificación según el criterio de empleabilidad. De este modo, la determinación de los criterios para la focalización del PMO se sustentó en el uso combinado de las categorías de vulnerabilidad y empleabilidad, lo que significó no solo una articulación institucional-operativa sino, también, una articulación epistémica con el ciclo de programas del BID.

De modo complementario, se sancionó la Ley N° 25.865 que creó un régimen impositivo simplificado especial para los efectores de DLYES –denominado monotributo social⁶¹–, que incluyó a los individuos asociados a cooperativas de trabajo. A través del mismo, aquellos trabajadores cooperativizados, inscriptos en el registro de efectores y cuyos ingresos brutos no superasen el límite establecido, podían emitir facturas, ser proveedores del Estado por contratación directa, acceder a prestaciones de obras sociales e ingresar al sistema previsional, con el beneficio de estar eximidos del pago de impuestos a las actividades económicas y con deducciones en los aportes previsionales. Para determinadas categorías se estableció un período de gracia de veinticuatro meses, durante el cual se eximía a sus titulares de todo tipo de pago. A su vez, instauró a las cooperativas como agentes de retención de los mencionados tributos en los casos en los que correspondiera. Más tarde, en el año 2007, la Ley N° 26.223 produjo otra modificación con el fin de otorgar mayores eximiciones impositivas a los efectores de DLYES.

Todo el andamiaje normativo evidenciaba la necesidad percibida por los funcionarios afectados al PMO de robustecer la institucionalidad de esta política pública, frente a las tradicionales acciones

61 El monotributo es un régimen impositivo simplificado destinado a trabajadores autónomos, que no tengan personal a su cargo y cuyos ingresos anuales no superen un tope establecido. Este tributo es una suma fija, que admite un conjunto de categorías en función del nivel de facturación anual. Dicha suma fija incluye 3 tipos de aportes: impositivos, de seguridad social (aportes previsionales) y de obra social (asistencia en salud). La particularidad del monotributo social es que exime del pago del componente impositivo.

asistenciales. Esta convicción se fundamentaba en el interés por redefinir el papel y la capacidad efectiva del Estado en la solución de los problemas más comunes de la población, y de construir un cambio de paradigma en las políticas sociales. Definir ejes estratégicos desde una perspectiva a largo plazo suponía una nueva modalidad de intervención estatal sobre la pobreza y el desempleo, cuyo punto de partida era asumir las transformaciones estructurales de la economía a escala global y sus limitaciones para la expansión de la demanda de empleo.

El resultado en la implementación de esta primera etapa fue que buena parte de las unidades productivas financiadas no logró sostenerse en el tiempo ni desarrolló nuevas lógicas de acción a nivel territorial. El equipo de funcionarios que participó en el diseño inicial, reconoció dichos problemas:

Las dificultades fueron: (...) La creación de un plan masivo sin que el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social estuviera preparado institucionalmente para ello; la puesta en marcha de una política que articula lo socio-productivo sin experiencias previas consolidadas; la dificultad para elaborar normativas e instrumentos de gestión apropiados al plan en un Ministerio que históricamente se dedicaba a políticas focalizadas y de asistencia (Rebón & Salse, 2004: 13).

No obstante las dificultades para la consolidación de los objetivos explícitos del Plan, la primera etapa tuvo el mérito de instalar un discurso propio en la agenda pública donde se articularon un conjunto de elementos de la etapa política, la visión de la economía social y, sobre todo, la redefinición del papel del Estado en este campo.

Segunda Etapa: hacia un subsistema de economía social

A partir de febrero de 2006, la tesis identifica la segunda etapa del PMO con la Resolución N° 192/2006 que reemplazó a la Resolución N° 360/2004. El contexto socioeconómico había cambiado. La economía presentaba indicadores de crecimiento económico⁶² y descenso de las tasas de desempleo y de pobreza, así como también superávit fiscal. Este panorama –más prometedor– estimulaba la redefinición de las políticas de promoción del desarrollo local y la economía social. La preocupación por actuar sobre la emergencia cedió paso a la proyección de intervenciones estratégicas.

La nueva resolución fue construida sobre la base de un proceso de evaluación interna que consistió en el desarrollo de una serie de

talleres en los que participaron funcionarios y empleados de distintos niveles del MDS involucrados en el PMO. Una de ellas explicó:

Hubo un proceso de discusión muy horizontal que buscó recoger las experiencias de todos los que participaron del plan, las opiniones y aprendizajes de los técnicos. La idea era hacer una reformulación desde la experiencia. Y de allí sale la nueva resolución que modifica la anterior (Técnica 1 PMO, entrevista, 2008).

El PMO pasó de ser un programa puntual a definirse como un “sistema de promoción, organización y apoyo al desarrollo local y a la economía social” (Resolución N° 192/2006, énfasis propio). Esto dio lugar a un conjunto de iniciativas convergentes orientadas a la construcción de una red de contención y promoción de los emprendimientos productivos. En el relato del propio MDS esto fue caracterizado del siguiente modo:

(...) el Plan se ha orientado a una intervención que prioriza alcances estratégicos, en donde se pondera la articulación multiactoral, las actividades con mayor valor agregado y el impacto social. Esto implica una utilización de herramientas e instrumentos de gestión que promueven una política social integral, descentralización estratégica, fortalecimiento del financiamiento de la economía social (microcrédito) y la ampliación de mecanismos de formalización de la economía (monotributo social) (SPSyDH, 2007a).

Las innovaciones en la actividad estatal de esta etapa estuvieron estrechamente vinculadas a la conceptualización de la economía social desarrollada por las corrientes intelectuales latinoamericanas durante las décadas previas. La cantidad de emprendimientos que no habían podido sostenerse durante los primeros años del plan fue interpretada por los funcionarios del PMO como una evidencia de la necesidad de acompañar los subsidios con otras herramientas capaces de compensar las desventajas que enfrentaban en los circuitos comerciales tradicionales. La idea de construir un subsistema con instituciones, reglas, normas, servicios de apoyo y valores propios se presentaba como una meta posible en un contexto de reactivación de la actividad económica. A su vez, el discurso gubernamental autoproclamaba sus responsabilidades y capacidades para asumir esa tarea de generar las condiciones para su desarrollo estratégico.

Con el fin de crear “unidades de evaluación descentralizadas” y “priorizar iniciativas de desarrollo regional” (Resolución N° 192/2006), la resolución creó nuevas líneas de financiamiento y reformuló las existentes.

En esta etapa, también se reorganizó el organigrama del MDS en relación a las tareas que la nueva operatoria requería. Dentro de la

⁶² En buena medida, la reactivación del entramado productivo de algunos sectores industriales estuvo relacionada con la puesta en funcionamiento de capacidad ya instalada.

Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social, se creó la Dirección Nacional de Fortalecimiento Social, dentro de la cual se establecieron: la Dirección de Emprendimientos Socio-Productivos compuesta por el Área de Planeamiento y el Área de Programación e Intervención Regional; la Dirección de Capacitación; y la Dirección de Educación Social y Popular.

La impronta académica de los funcionarios de mayor rango dentro de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano se manifestó en los intentos por organizar los circuitos de trabajo dentro de la administración pública. Una vez transitados los primeros años del PMO, la SPSyDH creó el Sistema Integral de Gestión del PMO con el fin de desarrollar un proceso de reingeniería administrativa e informatización de la gestión. Esto apuntaba a contar con un registro único de beneficiarios y de organizaciones (municipales y de la sociedad civil) participantes del PMO y buscaba “la homogeneización de los pasos administrativos que siguen los proyectos de cualquiera de sus líneas” (Roffler & Rebón, 2008). Este sistema finalmente no tuvo el rol proyectado ya que, a poco de iniciarse, sus impulsores dejaron de formar parte del MDS. Este aspecto plantea un interrogante respecto de la compleja relación, que se fue configurando a lo largo de los años en los distintos organismos públicos, entre las reformas tecnocráticas impulsadas desde la década de los noventa por las IFI (y legitimadas por el sector académico en el campo de la ciencia política hegemónica a través del enfoque *new public management*), las estructuras burocráticas tradicionales y las lógicas de construcción política tradicionales en el ámbito de la asistencia social. En este caso, la lógica racionalizadora de los “nuevos” técnicos chocó con las prácticas tradicionales del MDS, contribuyendo a la desvinculación de los primeros.

El proceso de reformulación que se produjo durante el año 2006 contó con otra herramienta normativa que se orientaba a consolidar estas políticas de promoción de la economía social en la perspectiva de construcción de un subsector dentro de la economía y de la sociedad: la Ley N° 26.117, promulgada en julio de 2006, conocida como la Ley Nacional de Microcrédito.

A diferencia de otras experiencias de microcréditos a nivel mundial, en Argentina la ley estableció su articulación exclusiva con el sector de la Economía Social al definir a los microcréditos como “aquellos préstamos destinados a financiar la actividad de emprendimientos individuales o asociativos de la Economía Social, cuyo monto no exceda una suma equivalente a los DOCE (12) salarios mínimo, vital y móvil” (Ley N° 26.117, énfasis en el original). Y cuyos destinatarios fueron definidos como:

Las personas físicas o grupos asociativos de bajos recursos, que se organicen en torno a la gestión del autoempleo, en un marco de Economía Social, que realicen actividades de producción de manufacturas, reinserción laboral de discapacitados, o comercialización de bienes o servicios, urbanos o rurales y en unidades productivas (...) (Ley N° 26.117).

La ley estableció como autoridad de aplicación al Ministerio de Desarrollo Social, creando estructuras específicas para tal fin: el “Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social” y la “Comisión Nacional de Coordinación del Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social”.

Las instituciones prestadoras de los servicios de microcréditos debían ser asociaciones sin fines de lucro, entre las que se enumeraron: “(...) asociaciones civiles, cooperativas, mutuales, fundaciones, comunidades indígenas, organizaciones gubernamentales y mixtas, que otorguen microcréditos, brinden capacitación y asistencia técnica a los emprendimientos de la Economía Social” (Ley N° 26.117). A través del fondo constituido a tal fin –que en el momento de su creación era de cien millones de pesos–, el Ministerio de Desarrollo Social otorgó subsidios no reembolsables, préstamos con tasas subsidiadas, avales a las instituciones de microcréditos, capacitación y asistencia técnica, a partir de las cuáles cada institución brindaba microcréditos a emprendimientos de economía social.

Para estimular los canales de comercialización, en 2006 también se creó una Unidad de Vinculación encargada de contactar la demanda y la oferta entre productos desarrollados a través del PMO. Ello se materializó en un catálogo de productos y de emprendedores del PMO del conurbano de la provincia de Buenos Aires. El catálogo estaba organizado por rubros y contenía información de la cooperativa o emprendedor y los artículos que producía con sus respectivas fotografías. Se proyectaba generar un catálogo completo que incluyera a los emprendimientos y los productos de todo el país, pero no se llegó a concretar.

Al cabo de unos años de desarrollo, la mayor parte de las cooperativas y emprendimientos que aún seguían en actividad acarreaman grandes problemas para su consolidación, lo cual impedía que se constituyeran en una alternativa laboral capaz de generar ingresos óptimos para las familias involucradas. Uno de los obstáculos que se expresaba con mayor frecuencia por parte de sus integrantes era la dificultad para comercializar sus productos.

Esta situación desvanecía las expectativas de construcción de un subsistema tal como se había imaginado al comienzo de la etapa y generaba dudas respecto de los pasos a seguir.

Esta segunda etapa se cerró en diciembre de 2007, cuando el Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, Daniel Arroyo, dejó su cargo junto al equipo profesional que lo había acompañado durante su gestión.

Tercera Etapa: residualidad

Con el inicio de la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, se ratificó la titularidad de Alicia Kirchner al frente del Ministerio de Desarrollo Social, pero se produjeron cambios dentro del gabinete del MDS.

El PMO permaneció vigente, pero se reorientan los recursos financieros y humanos hacia iniciativas colaterales que transformaron el carácter de los subsidios otorgados. De este modo, retrocedió la jerarquización del PMO respecto del conjunto de las políticas sociales del MDS.

En esta etapa, la modalidad privilegiada de financiamiento pasó a ser el sector de los microcréditos y se desincentivó el otorgamiento de subsidios a nuevos emprendimientos bajo las modalidades desarrolladas en las etapas anteriores.

Uno de los rasgos de la etapa fue la recentralización de los procesos para la presentación y aprobación de proyectos. En los consorcios de gestión, que decidían la asignación de los fondos de microcréditos, predominó una lógica que priorizó los acuerdos políticos entre el gobierno nacional y los subnacionales (provincias y municipios).

Con el fin de dar respuesta a los problemas de supervivencia y comercialización de los emprendimientos, en el año 2008 se sancionó la Ley N° 26.355 de Marcas Colectivas⁶³ que facilitó los mecanismos para la creación de marcas colectivas a productos y servicios elaborados en emprendimientos de economía social y los eximió del pago de aranceles. En dicho marco, se creó un logo (figura 2.4) denominado “signo distintivo común” bajo la titularidad del Ministerio de Desarrollo Social, para ser agregado a los productos originados en emprendimientos de economía social.

⁶³ En el artículo 1° de dicha ley se define a la “marca colectiva” como “todo signo que distinga los productos y/o servicios elaborados o prestados por las formas asociativas destinadas al desarrollo de la economía social” (Ley N° 26.355).

Figura 2.4
Signo distintivo común de la Marca Colectiva



Fuente: Ley N° 26.355.

Nota: Los colores del logo son fondo blanco y dibujo y letras celestes (colores de la bandera nacional).

El signo distintivo de la marca colectiva comenzó a ser difundido y utilizado en los envases de los productos realizados por emprendimientos financiados mediante el PMO. No obstante, no se inscribieron marcas colectivas propias.

A su vez, en dicha ley se estableció la realización de acuerdos con el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) con el fin de asistir a los emprendimientos de economía social en programas de calidad de procesos y productos y en las condiciones sociolaborales.

En el año 2009 se produjo el mencionado cambio de rumbo en las políticas sociales desarrolladas por el Estado nacional. El lanzamiento del “Programa de Ingreso Social con Trabajo” conocido como Argentina Trabaja (PAT), provocó una transformación importante en el PMO y una resignificación del papel del Estado en la promoción de la economía social.

El PAT reemplazó el financiamiento de proyectos socio-productivos (individuales o asociativos) por la asignación de una transferencia monetaria individual fija que estaba condicionada a la integración de los perceptores a cooperativas de trabajo. De este modo, si bien la modalidad de financiamiento a emprendimientos productivos autogestionados no se desactivó por completo, dejó de ser una línea de trabajo prioritaria en el MDS. Tan es así que en las memorias anuales (compiladas por el Estado nacional) dejaron de tener entidad propia para contabilizarse dentro de un gran conjunto de acciones vinculadas al autoempleo, a la economía social y a las microfinanzas.

Por su parte, las *cooperativas* creadas a través del PAT eran generadas por los intendentes y/o referentes políticos locales y se predeterminó que debían estar compuestas por sesenta asocia-

dos aproximadamente, más allá de la existencia de vínculos interpersonales entre sus asociados. En las mismas se disolvieron las instancias autogestivas, ya que las tareas que sus integrantes debían desarrollar también estaban fijadas y administradas por dichos referentes políticos –que fueron denominados capataces–. Las actividades estuvieron vinculadas a infraestructura urbana y comunitaria de baja y mediana complejidad, mejoramiento de espacios públicos, saneamiento y construcción de viviendas. En su primera etapa el PAT solo se implementó en el conurbano bonaerense y alcanzó a subsidiar a 100.000 personas. Posteriormente, fue ampliando su alcance hacia otras provincias del país.

Al año siguiente, a través de la Resolución N° 2476/2010 del MDS, se adecuó el PMO para incorporar las nuevas herramientas operativas. A partir de dicha resolución, el PMO dejó de tener importancia relativa como programa dentro de la estructura del MDS para devenir un área al amparo del cual se incorporaron diversas iniciativas. De este modo, quedó conformado por cuatro programas. El primero, “Proyectos socioproductivos” mantuvo una línea de trabajo con proyectos de economía social con las características del diseño inicial del PMO, pero con un presupuesto muy disminuido. El segundo es el Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social “Padre Carlos Cajade”, con las características de la Ley N° 26.117. Los otros dos –“Programa de Inversión Social” (PRIS) y “Programa de Ingreso Social con Trabajo” (PRIST)– como se ha planteado, cambiaron drásticamente la conceptualización de la economía social y las modalidades de vinculación entre el Ministerio de Desarrollo Social, los organismos gubernamentales subnacionales y no gubernamentales. Ello impactó en las características de las formas asociativas y los vínculos entre los trabajadores que formaban parte de una misma cooperativa. A su vez, reconoció como herramientas del PMO a la Marca Colectiva y a los Centros Integradores Comunitarios, entre otros.

La redefinición del alcance del PMO convirtió a una política pública con normas institucionales y marcos operativos claros en un símbolo abarcativo pero sin actividad específica.

Aun en la *residualidad*, el PMO continuó operando bajo otras modalidades en el campo de las políticas sociales. En una entrevista, uno de los máximos responsables del PMO destacó un saldo que evaluó positivo:

Lo que quedó es que hoy a nadie se le ocurre tener un Ministerio de Desarrollo Social que no tenga una parte productiva. Cualquier secretaría de un municipio más chico o más grande, tiene una parte de

economía social, más grande, más chica, con créditos, con subsidios, pero existe. Yo lo veo a eso como un triunfo. (...) Eso yo lo veo como éxito en la instalación de la agenda pública (Ex Funcionario MDS, entrevista, 2013).

La legitimidad social que había logrado y la apuesta política por la redefinición de las políticas sociales en clave productiva y autogestiva pueden aportar elementos para comprender por qué, aunque haya permanecido en la *residualidad*, el PMO no fue cerrado.

2.3 Recapitulación. Dispositivos político-institucionales y financieros de intervención del BID en la estructura estatal

A lo largo del capítulo se han detallado las características institucionales y financieras de cada uno de los programas sociales BID que configuraron el ciclo que en esta tesis se analiza y del Plan Manos a la Obra, relacionándolas con los aspectos políticos más relevantes para comprender su desarrollo.

Entre los primeros aspectos que merecen una reflexión articulada se destaca la continuidad y aumento de los períodos de ejecución de los proyectos financiados por el BID y, por el otro lado, los cambios ocurridos en el desarrollo del PMO. Ello posibilita una valoración de la categoría de *ciclo de vida de las políticas públicas* como herramienta de análisis capaz de formular problematizaciones en distintas escalas de intervención. Como ha quedado evidenciado, cualquier política pública no es unívoca, ni constante, por el contrario, presenta ajustes y hasta incluso contradicciones internas. Éstas pueden obedecer a cambios en el contexto socio-político general, en las instituciones que las llevan adelante, en la relación de fuerzas entre sectores socio-políticos o en la voluntad política de los decisores públicos. Como se profundiza en los capítulos siguientes, el BID asumió esta concepción dinámica y lejos de pensar programas aislados construyó *dispositivos de intervención* a través de acciones que fueron evaluadas y planificadas a partir de los aprendizajes obtenidos de sus predecesoras. De este modo, lejos de ser intervenciones puntuales, parciales, marginales y fragmentadas de las lógicas de funcionamiento del área de las políticas sociales, terminaron siendo un elemento *regulador* de acciones cada vez más abarcativas. Por su parte, desde su creación en 2003 hasta 2009, el PMO presentó un ciclo vital dinámico, que transitó por reformulaciones normativas y operativas, impactando en los diseños institucionales y en las interacciones construidas con otros actores sociales.

A partir del análisis del material empírico, es posible identificar que el ciclo de programas sociales del BID desplegó un conjunto de *dispositivos de intervención* sobre los procesos de diseño, formulación e implementación de las políticas sociales asistenciales del Estado nacional que impactó en sus estructuras, dinámicas y funciones. Tal como se ha reflexionado, el mero despliegue de un dispositivo no determina el logro de resultados coherentes y deseados.

Con el fin de complejizar el análisis se procedió a constatar la incidencia de tales dispositivos en una política social de distribución secundaria del ingreso que se desarrolló en simultáneo al ciclo de programas sociales del BID. De este modo, a lo largo de la descripción del PMO se pusieron de manifiesto algunos elementos que permiten interpretar las modalidades de articulación y de tensión con tales dispositivos.

En concreto, uno de los dispositivos que puede identificarse es la inscripción de las políticas sociales nacionales en el *aparato institucional de la arquitectura financiera internacional*, lo cual se desarrolló a través de dos herramientas. Por un lado, las *condicionalidades cruzadas* entre el financiamiento de los programas sociales del BID y los acuerdos de estabilización macroeconómica con el FMI y el BM. Por el otro lado, la *coordinación en el planteo de las estrategias de reducción de la pobreza* con el BM y la ONU, cuya expresión más concreta fue el rol asumido por el BID en el monitoreo de los ODM en Argentina.

A través de este dispositivo se consolidó la articulación de las IFI entre sí en términos de un entramado institucional supranacional que actúa en conjunto frente a los países que atraviesan necesidades financieras y buscan diversificar sus ventanillas de acceso al crédito internacional.

En el plano local, este dispositivo tuvo capacidad de incidencia en el desempeño del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y en las leyes de presupuesto nacional. No obstante, no presentó articulaciones visibles y comprobables con el PMO. Este último resultó ajeno a estos instrumentos ya que estuvo financiado por el tesoro nacional bajo las herramientas presupuestarias que se encontraban disponibles en el momento de su lanzamiento. Y, posteriormente desarrolló mecanismos propios que se institucionalizaron tanto en las leyes de presupuesto nacional como en distintas legislaciones específicas para la actividad, entre las que se destaca la Ley Nacional de Microcrédito.

En el análisis del nivel interno del aparato estatal, se identificó un segundo dispositivo que esta tesis denomina *reingeniería*

institucional local, el cual se materializó a través de otro conjunto de herramientas y/o mecanismos.

Uno de ellos consistió en la *jerarquización de los programas sociales*, a través de la evaluación y selección de un conjunto de políticas que el BID consideró prioritarias y la consiguiente determinación de metas cuantificables de cumplimiento para cada una de ellas –como condición para la efectivización de los desembolsos comprometidos–. Ello se tradujo en la determinación de los criterios para la priorización del llamado gasto social dentro del presupuesto nacional. Complementariamente, mediante los programas sociales del BID, se vehiculizó la desarticulación de aquellas iniciativas que no respondían a dichos lineamientos (como fue el caso del PJyJHD).

En este aspecto, el desarrollo del PMO tensionó tales criterios y logró tener gran impulso político en forma paralela a dicha jerarquización. No obstante, como se observa en su asignación presupuestaria, más allá de la gran publicidad y la buena imagen lograda durante sus primeras dos etapas, el PMO tuvo una participación claramente rezagada frente a los programas definidos como prioritarios por el BID.

Asimismo, el mencionado dispositivo se materializó a través de la *paralelización de las estructuras ministeriales* que se produjo con el apoyo al CNCPS y la desvinculación del Ministerio de Trabajo del problema de la pobreza (a partir de la desactivación del PJyJHD). Esto resulta paradójico si se tiene en cuenta que uno de los discursos legitimantes de las reformas del Estado impulsadas por las IFI estuvo basado en la necesidad de evitar la duplicación y superposición de tareas y actividades. No obstante, dicha paralelización puede comprenderse en el marco del interés por configurar un espacio tecnocrático en áreas claves dentro de los intersticios de las estructuras burocráticas tradicionales, que sea capaz de llevar adelante las iniciativas impulsadas por las IFI en las políticas sociales. Desde este punto de vista, resulta ilustrativo que tales estructuras paralelas concentraron la gestión del SIEMPRO, el SINTYS y el SIS-FAM, los cuales constituyeron la base sobre la cual se edificaron los programas sociales del BID. No obstante, en la práctica el CNCPS no desplegó las funciones de coordinación previstas, ubicando al MDS como el articulador de la política social, apoyado por los instrumentos técnicos desarrollados por aquel.

Los primeros pasos del PMO contrarrestaron esa tendencia a la paralelización, al rastrear y combinar diversas iniciativas estatales que podían estar vinculadas a los objetivos centrales del PMO con el fin de aprovechar y reasignar recursos existentes, a la luz de un

plan que otorgaría coherencia interna a tales elementos dispersos. A medida que se fue consolidando, las normativas que institucionalizaron el PMO crearon estructuras propias para su funcionamiento operativo, incluso con nuevas funciones para el MDS. Tales estructuras no se desactivaron a pesar del pasaje del PMO a un estado de residualidad, aunque fueron refuncionalizadas.

Otra herramienta constitutiva de la reingeniería institucional local, presente en todos los contratos de los préstamos, fue la *tercerización y privatización* de las funciones y actividades del Estado a través de consultoras privadas y de la incorporación de personal técnico contratado para ejercer funciones vinculadas a los programas del BID. La tendencia a incorporar una visión racionalizadora del Estado a través de la incorporación de los denominados tecnócratas, tiene su origen en aquellos procesos que se produjeron mucho antes de la implementación del ciclo de programas del BID, aunque éste significó profundizar y ampliar su alcance. En su etapa inicial el PMO recurrió a la contratación *ad hoc* de un equipo técnico-profesional que se consideró necesario para ejecutar una política pública que transformaría el tradicional carácter asistencial de las iniciativas ministeriales. A partir de ello, este equipo fue incorporado a la estructura estatal y, al amparo del viceministro, logró desarrollar nichos de intervención de relativa autonomía, pero con escasa integración a la institucionalidad ministerial.

Ambas modalidades de profesionalización de áreas específicas refuerzan el carácter impersonal y neutral del dispositivo, lo que propicia su integración a las características y funciones propias de las burocracias de los Estados capitalistas.

Para finalizar, en el presente capítulo se identifica un tercer dispositivo que esta tesis denomina “configuración de comunidades epistémicas” (Deacon, 2007), el cual implica la codificación del debate hegemónico en torno a la cuestión social a través de la institucionalización de ciertas premisas teórico-políticas en el aparato estatal. Concretamente, este dispositivo se compone de los siguientes mecanismos:

El primero fue la *generación y perfeccionamiento de los sistemas de recolección de información sobre las políticas y sobre la población*, la ampliación del alcance de las bases de datos y la aplicación de instrumentos de medición con el fin de intervenir tanto en el proceso de diagramación, monitoreo y evaluación de las políticas sociales, como en la clasificación de la población definida como beneficiaria de la actividad estatal.

Puede observarse que en una primera instancia el PMO no estuvo abarcado en esta matriz de producción y almacenamiento de información. No obstante, a medida que se fue formalizando, el programa quedó totalmente articulado con este mecanismo a través del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, que justamente constituyó un mecanismo propio de recolección y sistematización tanto de las personas como de las organizaciones que formaban parte del sector de la economía social.

El segundo fue la *determinación y definición conceptual de los criterios claves para desarrollar la focalización de la población objetivo de los programas sociales*. En este caso se basaron en la combinación de las categorías de vulnerabilidad y empleabilidad. Su sentido ideológico y valorativo se trabaja en el capítulo 4, pero desde el punto de vista institucional puede afirmarse que el PMO quedó absolutamente integrado a tales definiciones, ya que se establecieron como requisitos para acceder al financiamiento a través de este plan.

El tercero se relaciona con los criterios de selección de los programas prioritarios. Ello permite comprender el motivo por el cual se privilegiaron aquellos programas que contaban con elementos susceptibles de ser reconvertidos bajo el formato de programas de transferencias condicionadas de ingresos, es decir, aquellos que podían basarse en la *determinación de las condicionalidades para la percepción de la asistencia*.

Si se toma en cuenta la evolución del PMO y su transformación en el Plan Argentina Trabaja puede observarse cierta articulación con los mecanismos de condicionalidad, ya que este último se desarrolló a partir de la transferencia de ingresos bajo un tipo peculiar de condicionalidad que combinó, entre otros aspectos, modalidades polémicas de desarrollo cooperativo y de actividad laboral en el sector público. Con ello, el proyecto de construcción de un subsistema de economía social –al que aspiraba la política social más disruptiva del período posneoliberal– quedó trunco, al menos de la mano del PMO. Asimismo, la AUH también significó un quiebre a las políticas sociales globales –por escapar al criterio de focalización construido a través del ciclo de programas del BID– pero mantuvo la modalidad de transferencia de ingresos condicionada y dicha condicionalidad se desarrolló bajo los mismos objetos que el PFIS.

El cuarto se encuadra en otra escala de intervención y está vinculado al mecanismo institucional que uno de los programas del BID (el cuarto) desarrolló para llevar adelante el relevamiento territorial de la población destinataria del Plan Familias, las actividades de

sensibilización y difusión y la diagramación de los programas de formación comunitaria. Aquí aparece como un dato distintivo la participación de las Universidades Nacionales, lo que lleva a interrogarse acerca del papel que puede tener el reclutamiento de consultores dentro de dicho ámbito en el marco del dispositivo de configuración de comunidades epistémicas.

Una de las consecuencias posibles –aunque de ningún modo necesaria– es la transferencia de esta estructura básica de conocimiento válido acerca de las políticas sociales asistenciales a las investigaciones que se desarrollan en el ámbito académico, cuya función social es la reflexión crítica y la desnaturalización de las relaciones de poder que configuran una determinada realidad socio-política. En este aspecto, resulta desafiante el planteo de Offe en relación a la “cientificación de la política” (Offe, 1990: 101-102). Al preguntarse acerca del papel de la ciencia en la producción de una política social “eficiente” o “justa” y su tensión con el estudio de las relaciones de poder que determinan el grado en que tales valores podrían alcanzarse, el autor realiza una caricatura del conflicto de intereses que esta situación representa:

(...) ¿se amoldará la propia planificación social académica a los conceptos teóricos del derecho y la economía, colgándose (...) de una auto-comprensión contrafáctica de su papel como productora de políticas <eficientes>, <efectivas>, <prácticas>, <correctas> o incluso <socialmente justas>? ¿O captará el peligro de esta equivocación tecnocrática y en vez de ello actuará sobre la base de la intuición de que las estructuras institucionales y legales de los <resultados políticos> no definen en modo alguno el <impacto> social y político de la política social? (...) ¿No será que la investigación sociológica sobre política social solo tiene como opción legítima exponer estos concretos mecanismos y condiciones de ejecución social de la planificación social estatal? (Offe, 1990: 103-104, énfasis en el original).

El PMO también integró al campo académico no solo en las perspectivas abiertas desde los desarrollos teórico-políticos del campo de la economía social y solidaria, sino también en actividades de relevamiento, capacitación y acompañamiento a los emprendimientos.

En este marco resulta interesante retomar uno de los problemas que originaron la investigación que se plasma en la presente tesis, que es la acotada existencia de investigaciones específicas acerca del papel del BID en las políticas sociales durante el período bajo análisis.

A través de los mencionados dispositivos de intervención, puede concluirse que el BID se constituyó en un actor clave en el proceso

de diseño, formulación e implementación de las políticas sociales en la etapa posterior a la crisis de 2001. Su participación se desarrolló a partir de acciones de largo alcance que buscaron construir las condiciones para la implementación de una política social global hegemónica funcional a la arquitectura financiera internacional, a partir de su intervención al interior de la estructura y las dinámicas estatales. De este modo, su rol como actor multilateral externo a los Estados se complejiza al producir efectos precisos dentro de la propia institucionalidad estatal.

Retomando la definición del Estado en tanto aspecto de una relación social de dominación, cuya especificidad reside en su aparente externalidad respecto del antagonismo social, y en su objetivación en las instituciones estatales, el análisis interpretativo de los resultados de la investigación brinda elementos para el abordaje de al menos dos cuestiones que serán retomadas hacia el final de la tesis. En primer lugar, las implicancias de los dispositivos de intervención del BID en la configuración de la estructura y la institucionalidad estatal en el área de las políticas sociales y su significación en las modalidades de relacionamiento entre la arquitectura financiera internacional y los Estados nacionales en aspectos identificados como “extra-económicos”. En segundo lugar, el carácter y la dimensión del espacio de autonomía o soberanía que se abre a partir de las relaciones de fuerzas que se desenvuelven al interior de los territorios nacionales.

Tabla 2.12
Síntesis de los dispositivos político-institucionales y financieros

Dispositivos de intervención del BID	Elemento de los programas sociales del BID que integra el dispositivo	Tipo de relación que el PMO establece con el dispositivo del BID	Modalidad de articulación o tensión del PMO
Inscripción en el aparato institucional de la arquitectura financiera internacional	Coordinación estratégica con FMI, BM y ODM.	No se relaciona	
	Condicionalidades cruzadas con FMI y BM	No se relaciona	

Reingeniería institucional local	Paralelización de estructuras ministeriales	Primero tensión y posteriormente articulación	Primero integra distintas líneas existentes, luego crea estructura operativa propia
	Jerarquización de los programas sociales	Tensión general y articulación en lo presupuestario.	El PMO no está jerarquizado, pero su presupuesto es bajo
	Contratación de consultores y personal técnico-profesional externo y privatización de funciones estatales	Articulación parcial	Contratación de profesionales y consultores ad hoc
Configuración de comunidades epistémicas	Generación y perfeccionamiento de sistemas de recolección de información sobre políticas y sobre población	Articulación	Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social
	Determinación de criterios para la focalización. Vulnerabilidad y “empleabilidad”	Articulación	Destinado a población vulnerable e “inempleable”
	PTCI: determinación de condicionalidades para la percepción de la asistencia	Articulación ambigua	La condicionalidad es la actividad productiva
	Relación con ámbito académico	Articulación	Universidades involucradas en el PMO

Fuente: elaboración propia.

Capítulo 3 Entramado de actores y modelos de gestión

En el presente capítulo, el análisis de ambos ciclos de políticas se focaliza en dos conjuntos de dimensiones articuladas entre sí que dan cuenta de la configuración de la dinámica estatal en el campo de las políticas sociales. Se trata de la articulación entre los distintos actores que intervienen en cada ciclo de políticas y los modelos de gestión que quedan definidos a partir de ellos. En conjunto, ambas dimensiones moldean las formas concretas asumidas por los “equilibrios inestables” entre las relaciones de fuerzas sociales (Gramsci, 1984).

En la presente tesis se asume una definición de políticas públicas en tanto “proceso social tejido alrededor de una cuestión”, lo que implica la participación de un conjunto de actores que toman posición al respecto, poniendo en juego su “poder relativo (...)”, sus percepciones e ideología, la naturaleza de sus recursos, su capacidad de movilización, sus alianzas y conflictos y sus estrategias de acción pública” (Oszlak & O’Donnell, 1981: 111). Así, las políticas construyen un espacio público “que ni es privado (particular y cerrado) ni gubernamental (legal-burocrático)” (González Madrid, 1999: 19).

En este proceso social, la representación del Estado en tanto actor cobra materialidad a través de su toma de posición (por acción u omisión), afectando el futuro curso del proceso social de manera peculiar, ya que sus definiciones están respaldadas por normas –cuya última instancia reside en el aparato represivo. Asimismo, vale mencionar que las tomas de posición del Estado están atravesadas por conflictos y negociaciones entre sus distintas unidades

(Oszlak & O'Donnell, 1981) vinculadas a las clientelas e intereses de cada una de ellas. Esto fue evidenciado incluso por los estudios orientados al análisis de los procesos internos al aparato estatal en la formación e implementación de políticas públicas, los cuales concluyeron que las mismas son procesos relacionales, que exceden la delimitación jurídico-formal del aparato estatal. A continuación, se citan dos ejemplos de relevancia en el campo académico:

(...) el concepto de entramado o red [es el] más capaz de recoger toda la riqueza de actores (...) intercambios, presiones, negociación que encierra el proceso no solo de elaboración y decisión del programa de actuación sino también en la fase implementadora e incluso en los parámetros de evaluación que servirán para decidir la continuidad o no de la política en cuestión (Subirats, 1989: 134).

Entre la formulación y la acción media la distancia entre lo abstracto y lo concreto. Pero el proceso de concreción de la política implica por lo general la intervención de una cadena de actores cuyo comportamiento va desagregando –y a la vez materializando– la política (Oszlak, 1980: 16).

El propio Gramsci, en una de sus definiciones de Estado desarrollada durante la primera mitad del siglo XX, plantea que es la sumatoria de la sociedad política y la sociedad civil, ya que esta última “se ha convertido en una superestructura muy compleja y resistente a las irrupciones catastróficas del elemento económico inmediato” (Gramsci, 1984: 81).

A la hora de caracterizar al resto de los actores sociales que participen de dicho proceso social es necesario tener en cuenta una serie de consideraciones que brindan claves de trabajo para cualquier análisis de políticas públicas.

En primer lugar que “no existe una correspondencia necesaria entre la situación de un actor en relación a una cuestión y su propensión a movilizarse activamente en la defensa o cuestionamiento de dicha situación” (Oszlak & O'Donnell, 1981: 114).

En segundo lugar, que las estrategias de acción dependen del volumen de recursos y apoyos y de sus expectativas acerca del comportamiento de otros actores (Oszlak y O'Donnell, 1981). Rodríguez y Di Virgilio mencionan que “la posibilidad de incidir de manera activa en la implementación de una política o de un programa público, requiere de la disposición de dotaciones importantes de recursos de poder” (Rodríguez & Di Virgilio, 2011: 16). Estos recursos pueden ser políticos, económicos, técnico-administrativos y/o ideológicos.

En tercer lugar, que el entramado actoral es dinámico no solo porque algunos actores se incorporan y otros se desligan, sino porque

los propios actores no están predeterminados, sino que se definen y redefinen a lo largo del proceso de diseño, formulación e implementación de las políticas (Chiara & Di Virgilio, 2005; Oszlak & O'Donnell, 1981; Rodríguez & Di Virgilio, 2011).

En cuarto lugar, Oszlak y O'Donnell (1981) plantean que debe tenerse en cuenta el lugar que los distintos actores ocupan en la estructura social y que, desde el punto de vista de esta tesis, esto permite complejizar la comprensión del modo en que se juega la lucha de clases en un determinado tiempo histórico y su relación con el Estado.

Uno de los hallazgos más enriquecedores de las ciencias sociales de las últimas décadas es la comprensión de la territorialidad de los procesos sociales. Si bien la escala de análisis planteada por esta tesis –que aborda las políticas desde una dimensión global– no permite el desarrollo pormenorizado de los procesos sociales que se tejen en un determinado territorio⁶⁴, el análisis interpretativo propuesto da cuenta de que la territorialidad constituyó un marco de referencia que atravesó las estrategias y las prácticas de los diferentes actores. Tal como analizaron Rodríguez y Di Virgilio:

(...) el territorio, como expresión de la lucha de clases y de contradicciones de género, etarias, culturales, étnicas, religiosas, etc., es una incubadora de cuestiones socialmente problematizables que pueden impulsar, cuando efectivamente son problematizadas, la acción por parte del Estado y por parte de la sociedad. El territorio, por lo tanto, ofrece y genera limitaciones, pero también posibilidades para cada actor, individual o colectivo, que despliega su accionar en el ámbito socioespacial en donde desarrolla su vida cotidiana. Es en el territorio, finalmente, donde se manifiestan las condiciones de producción, apropiación y resignificación que hacen a las posibilidades de transformación de los procesos que han configurado y configuran la producción social de la desigualdad y de las múltiples dimensiones en las que se manifiesta (Rodríguez & Di Virgilio, 2011: 6, énfasis en el original).

A partir de ello, las autoras desarrollan la categoría de “acción social territorializada” para comprender la inclusión de los actores en el marco de la implementación de una política. Desde el análisis de las políticas sociales globales, la dimensión territorial ha sido un eje de análisis que permitió dar cuenta que la capacidad de ciertos

⁶⁴ Tal como sostienen Rodríguez y Di Virgilio en su análisis de las políticas urbanas “la construcción de un territorio de referencia se convierte en tarea del propio proceso político, que no puede ser pensada como prerrequisito de la acción ni tampoco como una decisión exclusivamente técnica. El territorio de referencia constituye así una unidad espacial configurada por la historia de la relación entre los actores y por las cuestiones que los vinculan” (Rodríguez & Di Virgilio, 2007: 5).

actores globales para trascender escalas⁶⁵ en distintas direcciones y su versatilidad para operar en los procesos locales (Deacon, 2007; Deacon & Stubbs, 2013).

Como se ha mencionado, los dos ciclos de políticas de distribución secundaria del ingreso que se analizan en esta tesis, se originan en un contexto de pos-crisis, caracterizado por un intenso (y heterogéneo) ciclo de movilización popular que fue transformándose a lo largo del período analizado. En aquel contexto, la lucha social fue protagonizada por un tipo peculiar de actores colectivos que se constituyó en un interlocutor privilegiado durante los primeros años del período de análisis, en especial en el campo de las políticas sociales. Mencionar brevemente sus características permite comprender el punto de partida de ambos ciclos de políticas.

En el contexto argentino de la recesión de fines de la década de los noventa y la posterior crisis 2001-2002, los procesos de conflictividad social habían configurado un entramado de redes de solidaridad y contención social que se plasmaron en la proliferación y/o consolidación de numerosos tipos de organizaciones, movimientos sociales, centros comunitarios y culturales, grupos de intervención artístico-cultural callejera, entre otros, cuya expresión más masiva y consolidada fueron los distintos agrupamientos de trabajadores desempleados (MTD)⁶⁶. Estos movimientos –que desde diversas identidades, trayectorias y perspectivas políticas se habían aglutinado en torno a una nueva forma de protesta social denominada “piquete”⁶⁷–, expresaban las transformaciones en la configuración

65 “Para precisar el concepto de escala, Gutiérrez Puebla (2001) distingue cuatro dimensiones: la escala como tamaño, como nivel, como red y como relación. La primera se corresponde con la escala cartográfica y establece órdenes de magnitud y nivel de detalle o resolución. El segundo concepto alude a la escala como nivel jerárquico (local, provincial o estadual, regional, nacional, global). La escala como red rechaza la idea de escala asociada a determinadas áreas o niveles jurisdiccionales y plantea la idea de redes de agentes que operan a distintos niveles y profundidades de influencia. Por último, la noción de escala como relación se apoya en la idea de que cuando se cambia de escala, los fenómenos, acontecimientos, procesos y factores que se contemplan pueden ser básicamente los mismos, alterándose las relaciones entre ellos y su peso relativo en la definición del fenómeno a analizar, adquiriendo algunos una importancia diferencial” (Rodríguez & Di Virgilio, 2007: 8).

66 “El hecho que los diferentes MTD hayan surgido independientemente unos de otros, y no como ramificaciones o seccionales de una central única, da un carácter heterogéneo: los MTD se caracterizan por su diversidad, y por las particularidades de cada barrio o localidad” (MTD Almirante Brown, 2002).

67 El piquete es una modalidad de protesta social que consiste en cortes masivos de rutas, que en la mayor parte de los casos significó el bloqueo total de los accesos a determinadas localidades. En la Argentina reciente el ciclo de piquetes tuvo su punto de inflexión con las puebladas del Cutral Co y Plaza Huincul (provincia de Neuquén) en el año 1996 originadas en el reclamo de fuentes laborales, en el

del mundo del trabajo, es decir en la estructura de clases resultante de la reorganización de la acumulación capitalista global que venía produciéndose desde la década de los setenta (Piva, 2012a: 111).

En un momento donde las mediaciones institucionales habían quedado obsoletas, perdiendo su capacidad de aglutinar las demandas y reivindicaciones sociales, la inscripción territorial, la construcción identitaria y las prácticas asamblearias de los MTD delinearon rasgos propios para la organización popular del nuevo siglo en la Argentina⁶⁸:

(...) esta nueva dinámica en la cual se afirman simultáneamente los procesos de fragmentación, segregación y territorialización de los sectores populares fue leída como el pasaje de la “fabrica al barrio” (...). [Esta tesis] apuntaba a dar cuenta de las transformaciones y heterogeneidad de los sectores populares, de las formas de organización, en última instancia de la generación de nuevos espacios identitarios en torno al barrio, en un contexto de fuerte descolectivización de las clases trabajadoras (Kessler, González Bombal, & Svampa, 2010: 12).

De este modo, las organizaciones piqueteras no nucleaban a la mayor parte de los desempleados del país, pero se habían constituido en actores políticos de relevancia, en interlocutores ineludibles a la hora de gestionar la asistencia estatal a este sector de la población. Si bien la reivindicación primaria era el reclamo de trabajo genuino y de trabajo digno a las autoridades gubernamentales, las respuestas se vehiculizaron a través de una importante variedad de subsidios paliativos (Svampa & Pereyra, 2004a).

Un sector importante de estos movimientos y organizaciones sociales –mientras sostenía la confrontación abierta en las calles y sus demandas frente a los poderes públicos– se orientó a la búsqueda de alternativas de subsistencia a través de la creación de emprendimientos productivos y actividades comunitarias a escala barrial. A ellos se sumaron las empresas y fábricas recuperadas por sus trabajadores, las asambleas barriales, las redes de comer-

contexto de desempleo masivo. Contaban con un amplio apoyo comunitario para la provisión de abrigo y víveres a quienes sostenían el corte y las decisiones sobre el desarrollo de la protesta se tomaban a través de asambleas. Rápidamente, los piquetes se extendieron a lo largo y ancho del país y fue la modalidad de lucha más distintiva de los trabajadores desocupados hasta el año 2002, cuando se cierra un ciclo con la represión policial que terminó con el asesinato de dos militantes del movimiento de trabajadores desocupados en Buenos Aires: Darío Santillán y Maximiliano Kosteki (Piva, 2012a; Svampa & Pereyra, 2003).

68 Martuccelli y Svampa (1997) también relacionan el surgimiento de los MTD a lo que identifican como la crisis y el debilitamiento (para nada irreversible) del peronismo en los sectores populares.

cio justo. Así durante el año 2002, “la Argentina se convirtió en un laboratorio de nuevas formas de acción colectiva” (Svampa, 2008: 1), que resultó un escenario propicio para el florecimiento de la autogestión y la economía social.

Teniendo en cuenta este contexto peculiar, a continuación se analizan ambos ciclos de políticas desde dos dimensiones interrelacionadas. La primera, tiene que ver con su diseño operativo, con la participación institucionalizada de los actores y con los productos concretos resultantes. La segunda, apunta a indagar las dinámicas políticas que intervinieron en ese desarrollo operativo y en las reconfiguraciones del entramado de actores. Para dicho análisis se sistematiza la información construida a través del análisis documental y fundamentalmente, las entrevistas realizadas a distintos actores, que van desde funcionarios de alto rango, empleados públicos, actores de la sociedad civil y “receptores” últimos de las políticas.

Dada la escala de análisis planteada por la tesis, se desarrolla el modelo de gestión y el entramado de actores de la política en su conjunto, de este modo los casos trabajados no se describen desde su unidad, sino como parte del proceso de investigación, que permitió el abordaje interpretativo de la política.

3.1 Configuración del entramado de actores y modelo de gestión en los programas sociales del BID

Para comenzar el planteo del entramado de actores y el modelo de gestión del ciclo de programas sociales del BID, deben aclararse dos aspectos centrales y vinculados entre sí. El primero, que por tratarse de un ciclo de programas –y no del mismo programa en cinco etapas– existió una gran variabilidad en las modalidades de gestión en función de objetivos que fueron adecuándose a los sucesivos diagnósticos. El segundo, que el abordaje, necesariamente, integra dos escalas de análisis: una, la gestión de los préstamos, que tiene por protagonistas al Estado nacional y al BID; y otra, la modalidad a través de la cual el Estado nacional vehiculizó la asistencia a la “población objetivo” de los programas que fueron financiados por el BID.

Atendiendo a la articulación entre ambas escalas de análisis, la siguiente tabla presenta los distintos actores que formaron parte de los programas sociales del BID a través de las actividades desarrolladas. Por representar aspectos que tienen que ver con la institucionalidad de los programas, la participación de la mayor parte de estos actores ha sido presentada en el capítulo previo –como la participación del FMI o de las Universidades, por poner solo dos

ejemplos–. Asimismo, en el Apéndice se explica el procedimiento habitual que se lleva a cabo para la aprobación de los préstamos del BID en el país.

Tabla 3.1
Participación de actores en el ciclo de programas sociales del BID

Actor	Sector	Etapa	Actividades desarrolladas			
			IDH	IDH/PFIS	PFIS	PFIS
			pBID 1 y 2	pBID 3	pBID 4	pBID5
BID	Internacional	Diseño, implementación, monitoreo y evaluación	Formulación, financiamiento, monitoreo y evaluación			
FMI	Internacional	Diseño e implementación	Acuerdo con el Estado de un programa de estabilización macroeconómica			
Banco Mundial	Internacional	Diseño e implementación	Coordinación de acciones con el BID en el país Apoyo financiero al CNCPS y al sistema de monitoreo social y provisión de bases de datos (solo pBID2) Apoyo financiero al PJyJHD (solo pBID 3 y 4)			
UNESCO	Internacional				Capacitación de facilitadores	
PNUD	Internacional	Monitoreo	Coordinación del sistema de monitoreo social	Coordinación indicadores intermedios de ODM		
MECON	Público nacional	Diseño e implementación	Organismo ejecutor		Responsable financiero	Organismo ejecutor
MDS	Público nacional	Diseño e implementación	Gestión de los PSP, informes y planes de acción	Marco normativo y gestión de programas sociales		
MTEySS	Público nacional	Diseño e implementación		Marco normativo y gestión de programas sociales	Colaboración en traspaso de beneficiarios	
CNCPS	Público nacional	Implementación, monitoreo y evaluación	Informes de avance y planes de acción y apoyo técnico			
SISFAM	Público nacional	Implementación y monitoreo	Relevamiento de familias			

Actor	Sector	Etapa	Actividades desarrolladas			
			IDH	IDH/PFIS	PFIS	PFIS
			pBID 1 y 2	pBID 3	pBID 4	pBID5
SINTyS	Público nacional	Implementación y monitoreo	Integración de bases de datos			
SIEM-PRO	Público nacional	Monitoreo	Auditoría interna del relevamiento		Monitoreo de la ejecución	
Banco Nación	Público nacional (autónomo)	Diseño e Implementación		Pago de subsidios por tarjeta bancaria		
Universidades nacionales	Público nacional (autónoma)	Implementación y monitoreo			Consultorías. Relevamiento y actualización de base de datos. Control de las condicionalidades. Difusión. Estudios específicos. Cursos de capacitación	
Gobiernos provinciales.	Público sub-nacional	Implementación y monitoreo	Ejecución de los programas sociales. Consejos consultivos.	Ejecución	Ejecución	Corresponsabilidad en sistema de detección de riegos sociales
Beneficiarios		Implementación	Recepción del subsidio Re-empadronamiento Cumplimiento y demostración de las condicionalidades Participación en cursos de capacitación (opcional)			
Consejos Consultivos	Público, privado y sociedad civil	Implementación y monitoreo	Control de la adjudicación de los planes: “control social”.			
Organizaciones sociales	Sociedad civil	Implementación y monitoreo	Mesa de Diálogo Argentino: Seguimiento y control de los programas de emergencia		Consultoría, capacitación, promoción y difusión de programas. Control de las condicionalidades.	
Empresas consultoras	Privado	Diseño, implementación, monitoreo y evaluación	Construcción de indicadores de seguimiento	Estudios específicos	Estudios específicos. Estrategia comunicacional. Seguimiento.	

Fuente: elaboración propia en base a contratos, informes de ejecución y planes de adquisiciones de los préstamos.

Nota: Se enumeran los actores que participaron de los componentes correspondientes al MDS.

Como se ha desarrollado en el capítulo previo, los programas sociales priorizados/protegidos por el financiamiento de los dos primeros

programas del BID bajo la órbita del MDS fueron antecedentes indiscutibles para el diseño del Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS). Y las acciones llevadas a cabo a partir del tercer programa tuvieron como principal objetivo la re-clasificación de la población “vulnerable” y la consecuente puesta en marcha del PFIS a expensas de la desactivación del PJyJHD. De este modo, resulta evidente que el PFIS se constituyó en el punto de llegada del camino trazado a lo largo de todo el ciclo.

Asimismo, para las dimensiones que se trabajan en el presente capítulo, equiparar la escala de los objetos empíricos (PFIS y PMO) brinda mayor riqueza para la identificación de los dispositivos de intervención y su incidencia en el PMO.

Por lo expuesto, desde el punto de vista metodológico, para el objetivo de esta tesis, se evidencia la pertinencia de abordar la operatoria del Plan Familias.

Como se ha mencionado, el PFIS tiene como antecedente más cercano el “Ingreso para el Desarrollo Humano”, que consistía en un programa de transferencia condicionada de ingresos gestionado por el MDS. Pero éste tenía una cobertura mucho menor que el PJyJHD, el que en apenas un año había alcanzado a casi dos millones de beneficiarios. A partir de ello, surge el interrogante acerca del motivo por el cual los programas del BID, orientados a atender la “emergencia social” (BID, 2003a, 2003b), se dispusieron a apoyar programas de bajo alcance. Y, posteriormente buscaron contribuir a la “eficiencia del sistema de protección social” (BID, 2004a, 2005a, 2009a) con el diseño de un nuevo plan y un proceso de migración hacia él.

Una forma de abordar dicha cuestión es a través del análisis del entramado de actores y el modelo de gestión resultante, para lo cual será necesario referirse brevemente al PJyJHD.

El PJyJHD había sido creado en abril de 2002 en el marco de la “emergencia ocupacional nacional” como reemplazo al Plan Trabajar –que estaba asociado al menemismo–, y al igual que su antecesor recibía financiamiento del BM. Estaba destinado a jefes/as de hogar desempleados/as con hijos/as menores a cargo y su ejecución estaba en manos del MTEySS, ya que era considerado un programa de empleo de emergencia. Los receptores debían realizar contraprestaciones orientadas a facilitar su reinserción en el mercado laboral, las mismas podían ser: terminalidad educativa, capacitación, participación en proyectos productivos o en servicios comunitarios.

Una particularidad de este plan fue el modelo de gestión descentralizado que se institucionalizó con la creación de los “Consejos Consultivos Municipales, Comunes o Barriales” (CCL) constituidos

por “representantes de los trabajadores, los empresarios, las organizaciones sociales y confesionales y por los niveles de gobierno que correspondan” (Decreto N° 565/2002)⁶⁹. A partir de ello, el MTEySS diseñaba los procedimientos, establecía los criterios generales de selección de beneficiarios y efectuaba las transferencias monetarias a los mismos, pero la selección de los receptores y de las actividades de contraprestación que desarrollarían (y su posterior control) era sugerida por los CCL a los gobiernos municipales, quienes tenían la decisión final. Sumado a ello, tanto los municipios como las organizaciones de la sociedad civil podían cumplir el papel de “organismos ejecutores”, para lo cual debían presentar proyectos de servicios sociales donde los beneficiarios del plan pudieran desarrollar las contraprestaciones, lo cual implicaba garantizar la provisión de los insumos necesarios, distribuir las tareas y controlar la asistencia de los mismos.

La inclusión de estos consejos estuvo vinculada al contexto de inestabilidad política y la presión que venía ejerciendo la “Mesa de Diálogo Argentino”⁷⁰ liderada por el PNUD y la Conferencia Episcopal Argentina, y que en marzo de 2002 realizó una convocatoria muy amplia:

Más de mil personas, pertenecientes a un centenar de organizaciones políticas, sindicales, empresariales, financieras, de la educación, de la cultura, de la salud y de otros ámbitos de la vida nacional participaron de los encuentros y las deliberaciones que se realizaron hasta ahora en el marco de esta convocatoria institucional verdaderamente inédita (La Nación, 2 de marzo de 2002).

El contexto de extrema pobreza y la participación de estos actores permitirían hacer frente a las críticas recurrentes en torno al clientelismo político asociado a la asistencia social. No obstante, tal como afirma Arcidiácono:

Cabe aclarar que a pesar de que se presenta como un espacio de “innovación” y “recambio” no se trata de actores novedosos, sino que eran centrales en la escena política argentina: la propia Iglesia, la coalición gobernante justicialista y un Organismo Internacional (PNUD) (Arcidiácono, 2012: 36, énfasis en el original).

De este modo, la descentralización operativa y la participación de la sociedad civil a través de los Consejos Consultivos adecuaron el PJyJHD a las recomendaciones del BM que desde 1997 impulsaba

la participación de la sociedad civil con el objetivo de promover la “transparencia” y la “eficiencia” en la gestión social.

Tales recomendaciones partían de atribuir a las ONG y a las instituciones caritativas un conjunto de capacidades y valores que se consideraban inherentes: conocimiento de los problemas microsociales a escala territorial, mayor eficiencia por su bajo nivel de burocratización, transparencia en el uso de los recursos por su carácter voluntario y desinteresado. Esta mirada romántica contribuía a la deslegitimación del Estado, propiciando mejores condiciones para la descentralización, tercerización y privatización de los programas sociales que, a su vez, traía aparejada la ventaja de disminuir los costos laborales a partir del trabajo voluntario e informal (Aguilar et al., 2006; Thwaites Rey, 2004).

A partir de la implementación de esta modalidad de vinculación con las organizaciones de la sociedad civil, el PJyJHD desarrolló un modelo de gestión basado en la descentralización de la operatoria y de las actividades de monitoreo y de control, pero el diseño y la formulación de los instrumentos normativos e institucionales permaneció centralizada en el poder ejecutivo nacional.

En este contexto, la capacidad de movilización y de canalización del conflicto social desarrollada por las organizaciones piqueteras complejizó el entramado actoral. La mayor parte de los movimientos de trabajadores desocupados había accedido a la asignación de un número importante de subsidios para sus integrantes a través de la presión que ejercían con las movilizaciones frente a las sedes de organismos públicos nacionales, provinciales y municipales. Y, de acuerdo a fuentes periodísticas, una parte de estas organizaciones había negociado una cantidad de subsidios directamente con el MTEySS, por fuera de las instancias de los CCL (La Nación, 23 de noviembre de 2002).

De este modo, los MTD lograron guardar para sí la gestión de las actividades de contraprestación, que en cada organización se llevaba a cabo de manera diferente. Algunos las canalizaban hacia el sostenimiento de espacios comunitarios del movimiento (en especial comedores), otros hacia actividades productivas autogestionadas y en algunos casos no se exigía ninguna contraprestación regular. En cualquier caso, los subsidios favorecieron la consolidación de estas organizaciones más allá del piquete, al darle materialidad a los vínculos tejidos en la cotidianeidad barrial.

Junto a las diversas formas de desarrollo organizacional, de perspectiva ideológica, de canalización de las contraprestaciones de los subsidios y de disposición a entablar procesos de negociación con

69 También se crearon el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEYC) y los Consejos Consultivos Provinciales.

70 El presidente interino Eduardo Duhalde fue uno de los convocantes a la Mesa de Diálogo Argentino hasta mediados de 2002 y luego de lograr el compromiso de constituir los Consejos Consultivos se retiró (Arcidiácono, 2012).

las autoridades gubernamentales, otro aspecto que diferenció a las organizaciones piqueteras fue la definición de participar de los espacios institucionales de los CCL.

A partir de ello, el PJyJHD comenzó a ser criticado en la opinión pública con dos argumentos centrales: falta de transparencia y escaso porcentaje de cumplimiento de las contraprestaciones. El diario *La Nación* aseguró “obtener un subsidio resultó muy difícil para los desocupados que no tenían el apoyo de un aparato político o de una organización social” (*La Nación*, 23 de noviembre de 2002). Asimismo, según comentaron dos entrevistados, el BM –que financiaba el programa– comenzó a deslizar críticas al modelo de gestión resultante del tipo de participación de la sociedad civil.

Otro resultado interesante de la implementación del PJyJHD fue que el 64% de los perceptores eran mujeres (Arcidiácono, 2012). Este dato se correspondía con otro de los rasgos sobresalientes de los MTD, que fue el amplio porcentaje de mujeres entre sus militantes, quienes sostenían tanto la movilización callejera como las actividades productivas y comunitarias.

Con todo esto, el análisis que el BID hizo respecto del PJyJHD fue negativo, de tal modo que éste fue marginado de los programas sociales priorizados/protegidos que recibieron financiamiento a través de los dos primeros programas del ciclo y posteriormente se planteó abiertamente su desactivación. A ello se sumaba el creciente despliegue de los PTCI a lo largo de América Latina y El Caribe.

Una de las primeras medidas propuesta por el BID (como condicionalidad para los desembolsos) fue la re-clasificación de la población en función del criterio de empleabilidad. Esto fue cumplido por el gobierno argentino mediante el trabajo conjunto del MTEySS y el MDS. Asimismo, se cerró la inscripción al PJyJHD para comenzar a desarrollar la paulatina migración de los beneficiarios de ese plan al PFIS o al “Seguro de Capacitación y Empleo” (SCyE)⁷¹ de acuerdo a la mencionada clasificación.

La diferencia sustancial entre el PJyJHD y el PFIS fue la modalidad de contraprestación. Mientras que el primero era considerado un programa de empleo, el otro estaba orientado al refuerzo de la institución familiar a través del cuidado de los hijos –bajo el objetivo explícito de “reducir la transmisión inter-generacional de la pobreza” (BID, 2005a: 7). Ello se tradujo en el cambio en la autoridad de aplicación que pasó del MTEySS al MDS, asumiendo

cada uno responsabilidades específicas para la población empleable e inempleable, respectivamente. A partir de ello, los programas sociales del BID apuntaron a despegar los reclamos de fuentes de trabajo genuino respecto de las políticas de distribución secundaria del ingreso. De este modo, se encaraba la fragmentación entre desempleados (recientes) y pobres (estructurales), cuya confluencia había reforzado el desarrollo de una identidad común en los movimientos de trabajadores desocupados, expresando modalidades de organización social disruptivas.

El componente principal del PFIS fue la transferencia de ingresos no remunerativos mensuales a las familias de acuerdo al número de hijos menores, a la existencia de mujeres embarazadas y/o de personas con discapacidades en el hogar. Este ingreso no era compatible con otros planes de asistencia social, pero sí con estipendios inferiores al salario mínimo, vital y móvil. La condicionalidad exigida consistió en la presentación –por parte de las familias destinatarias y dos veces al año– de la documentación relativa al cumplimiento de los controles de salud de las embarazadas, del Plan Nacional de Vacunación y la regularidad escolar de los niños, niñas y adolescentes a cargo de la jefa de familia.

Un informe del CELS señaló que “[l]a titular del subsidio debe ser la madre y la misma debe tener un nivel de instrucción inferior a secundaria completa. Para ello si el titular del PJyJHD es varón, debe cambiar la titularidad a la mujer, salvo en el caso de varones monoparentales” (Campos et al., 2007: 19). Esta última característica relativa a la feminización de las tareas de cuidado familiar ha resultado ser un rasgo común de los PTCI en los distintos países latinoamericanos. En el contexto argentino, significó el “retorno” de las mujeres al hogar, reforzando la naturalización del lugar de la mujer en el ámbito doméstico y desincentivando su participación en las organizaciones sociales que dieron lugar a procesos de politización no tradicionales (Merklen, 2005).

Las familias cobraban sus transferencias a través de tarjetas de débito expedidas por el Banco de la Nación. La evolución de las familias alcanzadas por este componente se expone a continuación (tabla 3.2).

⁷¹ El Seguro de Capacitación y Empleo fue institucionalizado por el Decreto N° 336 del 31 de abril de 2006 y reglamentado a través de las Resoluciones MTEySS N° 502/06 y SE N° 677/06.

Tabla 3.2
Evolución de las familias destinatarias del Programa Familias por la Inclusión Social

	2005	2006	2007	2008	2009
Cantidad de familias destinatarias	240.000	375.000	520.677	574.876	695.177
Cantidad de niños bajo programa	661.347	1.035.475	1.528.065	1.767.808	1.988.922
Cantidad de familias traspasadas del PJyJHD	9.800	149.352	300.000	375.438	398.927

Fuente: elaboración propia en base a “Memorias del estado de la Nación” publicadas anualmente por la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010) y MDS (2009).

Nota: valores tomados a diciembre de cada año.

Los datos expuestos reflejan la disminución del alcance del PFIS respecto de la magnitud alcanzada por el PJyJHD –que, como se ha mencionado, llegó a ser de casi dos millones de receptores–. Hacia el final del ciclo la relación entre los distintos programas presenta los siguientes números, que dan cuenta de la disminución global de la cantidad de beneficiarios totales entre los tres programas y el escaso pasaje de beneficiarios del PJyJHD al SCyE.

Tabla 3.3
Perceptores de programas de transferencia de ingresos (2009)

Programa	Autoridad de aplicación	Cantidad de beneficiarios
PF	MDS	620.193
PJyJHD	MTEySS	486.607
SCyE	MTEySS	85.075
Total		1.191.875

Fuente: elaboración propia en base a “Memorias del estado de la Nación” publicadas anualmente por la Jefatura de Gabinete de Ministros y MDS (2009).

De este modo, el Plan Familias se desarrolló en el marco de una política no universal, sosteniendo un nivel de masividad importante, aunque menor al que tuvieron las iniciativas durante la crisis. La focalización apuntó a grupos poblacionales específicos, muchos de los cuales podían estar contemplados dentro de las pensiones no contributivas destinadas a atender a casos particulares –que el MDS mantuvo durante todo el período–. No obstante, la diferencia sustancial con aquellas fue la regulación de las condicionalidades.

Al respecto, resulta interesante destacar la intervención de la ministra de Desarrollo Social, en el debate entre universalización y focalización de la política social, que hasta el momento constituía –en las redes académicas– la variable clave para clasificar entre políticas “benefactoras” y políticas “neoliberales”, respectivamente:

Muchos opinólogos desde la soberbia de los que se sienten superiores, nos reclamaban en 2003 un plan universal por ser, según ellos, nuestra política social minimalista, demasiado artesanal (MDS, 2007: 9).

Su debate apuntaba a correr el eje de la discusión al plano de la conceptualización política de la “inclusión social” (que se retomará en el capítulo siguiente):

Universalizar estos subsidios, aún con buenas intenciones como sostienen algunos sectores, es funcional al proyecto de no país que debemos terminar de revertir. El trabajo, nuestra productividad, el pleno empleo, la equitativa distribución de la riqueza, son instrumentos no resignables para la construcción del Proyecto Nacional, el de la Argentina de todos, el que supere a la patria especulativa por la productiva (MDS, 2007: 124).

Como se planteó, una de las consecuencias políticas del lanzamiento de la AUH en 2009 fue la aceptación de la persistencia de empleo precarizado y con niveles de remuneración inferiores al salario mínimo vital y móvil en una magnitud considerable.

El otro componente que contó con transferencias monetarias fue el de becas para la terminalidad educativa (tanto de nivel primario como secundario) y/o de formación profesional a los jóvenes y adultos que integraban las familias receptoras del componente principal. Las becas contaban con condicionalidades propias y eran de carácter opcional.

Junto a estos dos componentes de transferencias monetarias, se incluyeron las prestaciones de apoyo escolar y talleres de promoción familiar y comunitaria, los cuales también constituían actividades complementarias pero que no representaban condicionalidad para la percepción del ingreso. En el diseño y desarrollo de las mismas participaron la UNESCO, las Universidades Nacionales y organizaciones de la sociedad civil.

A partir de lo expuesto, puede concluirse un primer nivel de análisis para comprender el modelo de gestión del PFIS, que podría caracterizarse como de respuesta a la movilización social. La fragmentación de la población sumida en la pobreza a partir de su reclasificación (*empleable / inempleable*), el tipo de condicionalidades orientada a la reintegración de los/as jefes/as de hogar al ámbito

doméstico y al cuidado de los hijos, y la feminización de la recepción de la asistencia y de la responsabilidad del cuidado familiar, generaron un quiebre importante con las actividades productivas y comunitarias exigidas por el PJyJHD. A partir de ello, esta tesis identifica que uno de los elementos del modelo de gestión resultante es la *interpelación desmovilizadora de los sujetos sociales y desarticuladora de los lazos identitarios y solidarios* construidos a nivel barrial a través de organizaciones sociales no tradicionales. En el contexto de crisis, tales lazos presentaron componentes disruptivos respecto del orden social a partir de la configuración de nuevas formas de integración social y nuevas actividades en el repertorio de acciones de la vida cotidiana de sus integrantes. Ello permite identificar un dispositivo de intervención del BID en las políticas de distribución secundaria del ingreso, orientado a la *gestión del riesgo social* sin el uso explícito del aparato represivo del Estado⁷².

Un segundo nivel de análisis del modelo de gestión del PFIS está vinculado al papel asignado a, y desempeñado por, las organizaciones de la sociedad civil a través de la resignificación de la movilización social en términos institucionales. Tal como expone Piva:

El análisis de la burocracia permitió observar que una extensión o profundización del principio democrático debilita el imperio de la norma objetiva. De esto se sigue que toda estatalización de procesos sociales supone su traducción en mecanismos rutinizados y sujetos a normas objetivas e impersonales. Si en la base de muchos de estos fenómenos puede haber procesos de movilización social y de formulación de demandas desafiantes del poder político, su captura estatal equivale a un reemplazo tendencial de criterios de definición fundados en la deliberación y en la lucha por criterios técnicos normativamente determinados. Lejos de constituir formas más conscientes de control social, suponen la subordinación de los asuntos comunes a la lógica ciega de la razón instrumental autonomizada (Piva, 2012b: 45).

Al inicio del ciclo de programas, en el año 2003, el BID valoró los Consejos Consultivos, en particular por la participación de las OSC propensas al desarrollo de acciones institucionalizadas y el

PNUD a través de la Mesa de Diálogo Argentino. En los primeros dos préstamos, dentro del tercer objetivo, “eficiencia y seguimiento de la política social” (BID, 2003b), se incluyó un ítem denominado “control social” cuyas acciones se dirigieron a:

Promover y fortalecer los Consejos Consultivos para mejorar los canales de comunicación y diálogo entre éstos y los beneficiarios de los programas sociales que permita realizar un control social eficaz [ya que] (...) favorecen el uso eficiente de los recursos públicos asignados a los programas de la red de protección social (BID, 2003b: 43).

No obstante, en el diseño operativo inicial del PFIS no se les asignaron funciones específicas. La resolución que creó el programa los mencionó una sola vez y con una función muy vaga, que no cobró mayor concreción en los sucesivos marcos operativos: “Los Consejos Consultivos de Jurisdicción Provincial y Municipal participarán en la promoción y seguimiento de las acciones del PROGRAMA” (Resolución N° 825/2005).

A partir del cuarto programa aprobado en 2005, cuyo objetivo principal fue “implementar y consolidar el Programa Familias (...)” (BID, 2005a: 7), se establecieron pautas de participación concretas para las OSC.

En primer lugar, la selección de las organizaciones participantes estuvo centralizada en el MDS, dejando atrás los procesos de articulación territorial. Éstas debían inscribirse como postulantes a desempeñarse como Organizaciones Ejecutoras (OEs) del programa, junto a Universidades y a empresas consultoras privadas, acreditando “capacidad y experiencia” en los “servicios sociales” a desarrollar (BID, 2005a). De acuerdo a lo establecido en el programa de financiamiento, “el método de selección [estará] basad[o] en el menor costo (SBMC)” (BID, 2005a: 19). Al respecto vale aclarar que, de acuerdo a los estatutos del BID, pueden participar de las licitaciones entidades de todos los países miembros del BID, regionales y extra-regionales (ver Apéndice).

En segundo lugar, las actividades consistían en: apoyo escolar, talleres de desarrollo comunitario, promoción y difusión del programa a través de los facilitadores. Para ello, UNESCO fue el organismo encargado de desarrollar el plan de capacitación. Asimismo, algunas OSC podían también postularse para el desarrollo de consultorías orientadas al control de las condicionalidades.

En tercer lugar, se estableció que “estas OEs no actuarán como entidades administradoras de recursos, si no que serán proveedoras de los servicios definidos por las áreas de intervención del componente, por tanto se les pagará por servicio prestado” (BID, 2005a:

⁷² Esto no significa que no hubo instancias de represión abierta, pero estuvieron circunscriptas a casos puntuales. Piva (2015) destaca que se trató de una represión selectiva ya que se concentró en reprimir acciones contra empresas privadas (más que contra edificios públicos) y cuyos impulsores fueran los denominados “piqueteros duros”. Asimismo, existieron numerosos hechos de represión y persecución para-policial de militantes bajo la responsabilidad de gobiernos provinciales y también hubo casos de judicialización de protestas sociales (como los de Roberto Martino, Fernando Esteche y Raúl Lescano, entre los ejemplos de mayor visibilidad). No obstante, su desarrollo y análisis excede el propósito de la tesis.

19). A partir de ello se transformó su papel en la generación de espacios comunitarios y autogestionados para desarrollarse como prestadoras de servicios sociales definidos por el Estado y el BID.

Del monto aportado por el BID en este programa, aproximadamente el 15% estuvo destinado a cubrir los servicios prestados por las denominadas Organizaciones Ejecutoras y las consultorías de universidades y empresas privadas⁷³.

De lo expuesto se desprende que el PFIS promovió un tipo de vinculación con las organizaciones de la sociedad civil a partir de un doble proceso de *re-centralización de la gestión* –quitando atribuciones a los consejos consultivos y a las organizaciones sociales– y de *tercerización* de un conjunto de actividades –que ya no estuvieron planteadas desde un involucramiento voluntarista o militante, sino en tanto servicios remunerados–; y bajo esta lógica, las expuso tanto a la *competencia mercantil* como al *adiestramiento* por parte de UNESCO. No hace falta precisar que esto cerró las puertas a la participación de los movimientos sociales de carácter contestatario.

A ello se suma la inexistencia de mecanismos de participación social de los beneficiarios en el diseño del plan, de los criterios de selección y de evaluación. Como se expone en la tabla 3.1, estas instancias fueron llevadas a cabo desde una *tecnocracia internacionalizada*, que incluyó al propio BID, a otras organizaciones internacionales y a consultores privados contratados para estos fines. De este modo, la participación de la sociedad civil fue reconvertida en términos de tercerización de servicios de consultoría.

Ello no significa que ésta haya sido la única manera de vinculación del MDS con las organizaciones sociales –ni la más importante–, sino que fue la modalidad de gestión asumida por el PFIS a partir del financiamiento del BID.

Dentro de este segundo nivel de análisis que se viene desarrollando y que da cuenta de una tendencia a la *re-centralización* –en detrimento de espacios participativos– también puede identificarse una dimensión territorial. A diferencia del MTEySS –que contaba con las agencias territoriales y el apoyo de las oficinas del ANSES– el MDS no tenía inserción territorial propia. Los CCL habían tenido un desarrollo heterogéneo, donde prevalecieron los vínculos territoriales pre-existentes. De este modo, en 2004 se institucionalizó una herramienta de territorialización del MDS: los Centros Integradores Comunitarios (CIC).

Los CIC surgieron a partir de un convenio de colaboración entre el CNCPS y los ministerios nacionales de: Salud, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Desarrollo Social y Planificación Federal e Inversión Pública. Se trató de la construcción, equipamiento y puesta en funcionamiento de espacios físicos de escala municipal o provincial destinados a “la implementación en el territorio nacional de un modelo de gestión pública que implique la integración y coordinación de las políticas sociales de atención primaria de salud y desarrollo social” (Resolución N° 2173/2004). Se buscó instalarlos en zonas cuya población presentase mayores niveles de vulnerabilidad. Así, la conformación de los CIC constituyó una meta específica del MDS, que se consolidó bajo el paraguas más amplio del Plan Nacional Familias. Éstos formaron parte del diseño del PFIS a través del componente de “promoción familiar y comunitaria”:

(...) A tal fin, el MINISTERIO identificará zonas vulnerables y de riesgo social desde estrategias integrales territoriales en las cuales se propiciarán acciones de salud, educativas, comunitarias y productivas, como los Centros Integradores Comunitarios (CICs), o similares modelos de abordaje (Resolución N° 825/2005).

Pero su proyección excedió ampliamente los talleres previstos por este programa, con un alcance notable: en diciembre de 2009 ya se habían construido 355 CIC en todas las provincias del país.

A través de los CIC el MDS canalizó las instancias de articulación con organizaciones sociales. Si bien se proponían fortalecer espacios participativos para el desarrollo de las políticas sociales y acompañar procesos de auto-organización y autogestión social y comunitaria, ello se produjo bajo el liderazgo indiscutible del MDS. Así lo expresan los materiales del MDS: “Por eso, en las zonas más vulnerables del país creamos espacios públicos edificados –los Centros Integradores Comunitarios (CIC)– para que las comunidades tengan un lugar de encuentro, participación y organización” (sitio web MDS, 2009).

De este modo, si en la consideración del entramado de actores, se desplaza la mirada desde los aspectos específicos del programa hacia las lógicas políticas –en sentido estricto–, se evidencia que a través de los CIC, la entonces ministra Alicia Kirchner vehiculizó la construcción de una organización social desde la propia estructura estatal (que más tarde se identificó como Colina⁷⁴) y abrió

73 El cálculo se hizo en base a los informes de adquisiciones publicados por el BID, restando un proporcional de la contrapartida del Estado nacional.

74 COLINA (Corriente de Liberación e Integración Nacional) es la agrupación liderada por la entonces Ministra de Desarrollo Social, Alicia Kirchner, lanzada públicamente en julio de 2010.

espacios de trabajo territorial a otras organizaciones sociales con origen diferente pero que eran afines al proyecto político gubernamental. En una entrevista periodística, la ministra se refirió al papel de las organizaciones sociales en el ministerio:

Periodista: – Usted tiene incorporados a representantes de esas organizaciones en su ministerio ¿Qué aportaron?

Alicia Kirchner: – Me encantan. Aportaron su realidad, su territorialidad. Y trabajar en lo que estoy diciendo: que la política esté dirigida al tejido social, que tenga sentido en el desarrollo humano y que tenga sentido de una comunidad organizándose (Pique en Página/12, 21 de septiembre de 2008).

De este modo, si bien el PFIS no abrió el juego a la participación de organizaciones sociales, éste sí quedó integrado a las estrategias de construcción de poder político del gobierno nacional. De este modo, la re-centralización de la gestión de las políticas sociales fue compatible con la expansión territorial del MDS. Ello se desplegó a través de instancias asistenciales que propiciaron la participación de las organizaciones sociales pero como brazo operativo del Estado, mientras que los receptores directos de la asistencia no tuvieron instancias de participación autónoma.

Junto al financiamiento de proyectos y la asignación de subsidios, otra de las vías para la institucionalización de los movimientos sociales fue el “Programa Promotores para el Cambio Social” que involucraba a los militantes barriales en la gestión de las demandas y los conflictos a nivel local. Estos militantes pasaban a cobrar un estipendio (en concepto de viáticos) para colaborar con las actividades de expansión territorial del MDS. El documento elaborado por el ministerio describe su papel del siguiente modo:

Con la firme convicción de que las políticas sociales se construyen, se convocó a militantes sociales, que venían trabajando en los barrios, comunidades locales y que en plena vigencia del modelo neoliberal resistieron con acciones concretas, la vulneración de derechos y las inhumanas consecuencias. El perfil de los promotores fue definido como militantes sociales con amplia y reconocida trayectoria de trabajo comunitario, con predisposición para poner en juego sus capacidades, aportando al aprendizaje colectivo e impulsando los procesos de organización y participación popular (MDS, 2007: 275-276).

Ello generó un espacio de interacción no convencional entre las tecnocracias internacionalizadas y la reconstrucción de las bases políticas de los gobiernos kirchneristas dentro y fuera de las estructuras clientelares tradicionales del peronismo.

La reconversión de la participación de las organizaciones de la sociedad civil impulsada a partir del cuarto préstamo del BID y las iniciativas de territorialización del MDS deben leerse en el marco de los cambios ocurridos en el escenario político nacional. Hacia 2005, la cantidad y nivel de radicalidad de las acciones de protesta desarrolladas por los movimientos de trabajadores desocupados había disminuido significativamente y se había quebrado la unidad del movimiento piquetero (Piva, 2015; Svampa, 2008). Entre los motivos del reflujo y la fragmentación de este movimiento, se destacan las distintas caracterizaciones que cada una de las organizaciones hacía respecto del gobierno y de las estrategias políticas de negociación e institucionalización. Asimismo, aquellos MTD que mantuvieron posiciones contrarias –los cuales pasaron a ser identificados como “piqueteros duros”– fueron perdiendo centralidad en la captación de planes sociales.

En suma, a lo largo del ciclo se pudieron identificar dos momentos (no necesariamente consecutivos cronológicamente) que tuvieron que ver con la *respuesta* y la *recuperación en la iniciativa estatal* frente a la lucha social. Estos momentos se corresponden con los dos dispositivos que articularon las acciones del PFIS: *gestión del riesgo social* y *re-centralización de la gestión de la política social*. En dicho marco, el aporte local –es decir, por fuera de dichos dispositivos construidos por los programas sociales financiados por el BID– fue la vinculación con la reconstrucción de una base social de sustento político al gobierno, basada en la operativización territorial de la política social.

Su resultado al final del ciclo fue un proceso simultáneo de reemplazo y resignificación de los movimientos sociales que habían protagonizado la espiral ascendente de conflictividad social en torno a la crisis de 2001, mediante una estrategia de reconstrucción del consenso político compuesta por un menú de tácticas con distintos frentes. Por un lado, el reemplazo de las organizaciones nacidas de los sectores sociales subalternos que desarrollaron experiencias de auto-organización y politización alternativas a los tradicionales lazos clientelares, por organizaciones de la sociedad civil con una visión de tipo filantrópica orientadas al desarrollo de servicios sociales y comunitarios. Por el otro, la resignificación de los espacios autónomos de construcción social y comunitaria en tanto ámbitos de organización social al amparo del Estado, como base de sustentación del proyecto político gubernamental.

3.2 Configuración del entramado de actores y modelo de gestión en el PMO

Desde su diseño y formulación inicial, el PMO se proponía una gestión conjunta entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, los gobiernos provinciales y municipales, las ONG y los movimientos sociales. Este objetivo se formuló del siguiente modo: “El PLAN se implementará a través de procesos participativos e intersectoriales de nivel local que fortalezcan los espacios multiactores, partiendo de las potencialidades del territorio” (Resolución N° 1375/2004).

En función de reconocer la presencia de nuevos actores a nivel territorial y valorar la experiencia de auto-organización popular, el PMO incluyó tanto a ONG como a movimientos sociales de trabajadores desocupados como receptores y/o intermediarios de los subsidios estatales. Su concreción dependió del grado de institucionalización de las organizaciones en cada caso y de su relación con los gobiernos locales. Esta característica constituyó una diferencia sustancial respecto de los PTCI, en particular el PFIS, impulsados a través de los programas sociales del BID.

En este aspecto hubo gran variabilidad si se toma como unidad de análisis a los emprendimientos productivos y a las unidades locales a nivel municipal. A partir de la caracterización del entramado de actores a escala del PMO en su conjunto, se identifican los siguientes actores y modalidades de participación en el proceso de diseño, formulación e implementación.

Tabla 3.4
Participación de actores en el PMO

Actor	Sector	Etapas	Actividades desarrolladas
SPSyDH	Público nacional	Diseño y formulación Implementación Evaluación	Autoridad de aplicación. Diseño Creación de marco regulatorio y operativo. Difusión. Planificación de la ejecución y control del presupuesto. Monitoreo y evaluación.
Banco Mundial	Internacional	Diseño	Discusión en torno a la tipología 6 del PjyJHD.
SIEMPRO	Público nacional	Evaluación	Diseño metodológico de la evaluación: carga de datos, análisis del monitoreo y evaluación.

Actor	Sector	Etapas	Actividades desarrolladas
CENOC	Público nacional	Implementación	Vinculación institucional entre SP-SyDH y las organizaciones de la sociedad civil que tradicionalmente actúan en el campo de las políticas sociales.
Universidades nacionales	Público nacional (autónomas)	Diseño Implementación Evaluación	Construcción de marcos teóricos y de análisis empíricos que se constituyeron en insumos para el diseño de políticas públicas Tutorías de proyectos. Capacitación y asistencia técnica para emprendedores. Relevamiento de la evaluación.
MTEySS	Público nacional	Implementación	Gestión conjunta con la SPESyDH del componente “Herramientas por trabajo” destinado a receptores del PjyJHD.
Gobiernos municipales	Público municipal	Implementación	Organizaciones administradoras. Asistencia a los emprendimientos. Promoción del PMO a nivel local. Preparación de los formularios para la presentación de proyectos. Recepción, ejecución y rendición de los fondos. Participación en Consejos Consultivos y en Unidades de Evaluación.
Organizaciones de la sociedad civil y eclesiásticas Movimientos sociales	Sociedad civil	Implementación	Organizaciones administradoras. Asistencia a los emprendimientos. Promoción del PMO a nivel local. Preparación de los formularios para la presentación de proyectos. Recepción, ejecución y rendición de los fondos. Participación en Consejos Consultivos y en Unidades de Evaluación.
Emprendimientos productivos y cooperativas	Sociedad civil	Implementación	Receptores del financiamiento, asistencia técnica y capacitación. Desarrollo del proyecto.
Beneficiarios del PjyJHD	Sociedad civil (no agrupados)	Implementación	Receptores de herramientas y maquinarias para desarrollar emprendimiento.
Consejos consultivos provinciales y/o municipales	Público y sociedad civil	Implementación	Definición del perfil y de las prioridades del territorio. Diseño de proyectos estratégicos e integrales. Promoción del PMO.

Actor	Sector	Etapas	Actividades desarrolladas
Unidades de evaluación ¹	Público y sociedad civil	Implementación	Evaluación de las organizaciones administradoras y de los proyectos antes de ser presentados al MDS. Seguimiento de los proyectos en proceso de implementación.
INTI e INTA	Público nacional	Implementación	Asistencia técnica en proyectos específicos y la certificación de calidad.

Fuente: elaboración propia en base a fuentes primarias y secundarias.

Nota: ¹ a partir de 2006.

Ahora bien, para comprender la dinámica del entramado de actores que se fue conformando en la práctica y sus articulaciones con los modelos de gestión, es preciso retomar las tres etapas identificadas en el capítulo anterior.

En su **primera etapa**, el PMO se materializó especialmente a través del componente de la entrega de subsidios para la compra y/o reparación de herramientas, maquinarias y refacción de infraestructura requeridos para el desarrollo de los emprendimientos productivos, los cuales podían ser “unipersonales, familiares, asociativos y/o comunitarios” (Resolución N° 1375/2004).

Los emprendimientos productivos y las cooperativas no solicitaban directamente los subsidios, sino que sus proyectos debían ser presentados por las organizaciones ejecutoras (que eran municipios y organizaciones de la sociedad civil). En la Resolución N° 2458/2004 se establecía que las organizaciones susceptibles de percibir subsidios del Ministerio de Desarrollo Social debían ser organizaciones no gubernamentales, organizaciones de base reconocidas por el Ministerio o alguna autoridad gubernamental provincial o municipal e instituciones de existencia ideal que agrupen sectores de la población con alta vulnerabilidad social y población en general con necesidades básicas insatisfechas. Al respecto, Arcidiacono relata el procedimiento:

Para constituirse en destinatario de un proyecto, deben seguirse una serie de pasos. Los proyectos aprobados eran comunicados al Municipio u OSC. Con los proyectos aprobados se firmaba un convenio entre la Subsecretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano (SPSYDH) y el Municipio u OSC con el objeto de establecer los derechos y obligaciones de cada una de las partes, la fecha de inicio y finalización de las actividades, las metas y monto total del proyecto. Una vez firmada la resolución de aprobación por parte de la SPSYDH, el MDS transfería los recursos al Municipio u OSC, iniciándose la etapa de ejecución del proyecto. En la etapa de ejecución, los proyectos

eran supervisados por equipos del MDS u organismos con los que se haya firmado algún convenio, los que realizan visitas y hacen recomendaciones con el objeto de constatar el inicio de las actividades del proyecto y la utilización de los recursos para los fines solicitados, detectar las necesidades de asistencia técnica por parte de los beneficiarios y la evaluación de la experiencia (Arcidiacono, 2012: 75-81).

Los subsidios entregados no eran reembolsables, sino que se solicitaba a los emprendedores que lleven a cabo una prestación social en la comunidad por un valor aproximado del 20% del monto recibido. Por ejemplo, una de las cooperativas entrevistadas que se dedicaba al rubro metalmecánico, realizó mobiliario para una escuela secundaria de su zona. En el caso de otra cooperativa que pertenecía a un movimiento social, la prestación social se pudo asociar a otras actividades del movimiento. No obstante, dada la gran cantidad de emprendimientos que no lograron consolidarse, como el caso de una de las cooperativas entrevistadas, la exigencia de la devolución no se concretó. En este caso, incluso se pagó una especie de estipendio a sus integrantes para que produzcan algunos bienes que el MDS necesitaba para abastecer a la población de la zona.

De acuerdo a los datos del MDS, en esta primera etapa de lanzamiento y expansión del PMO se financiaron 54.132 unidades productivas en todo el país, que involucraron formalmente a 506.358 personas, y que significaron una inversión de \$ 273.706.849⁷⁵. Los rubros más frecuentes fueron las actividades textiles (26,4%) y alimenticias (16,6%) (SPSYDH, 2007a).

En paralelo, a través de la llamada tipología 6 “herramientas por trabajo”, los beneficiarios del PJyJHD que querían desarrollar un emprendimiento productivo debían asociarse en grupos de al menos tres personas y presentar un formulario simplificado en el municipio correspondiente. En caso de aprobación de la solicitud, se les entregaban las herramientas y/o maquinarias para el desarrollo del proyecto y continuaban cobrando el subsidio que ya percibían, sin ningún cambio. De acuerdo al relato de un funcionario del MDS, este componente fue resistido por los gerentes del BM que financiaban este plan, pero el MDS y el MTEySS lograron acordar su desarrollo y metas específicas. De acuerdo a los datos expuestos por Abramovich (2007), hasta mayo de 2005 se habían presentado 7.298 proyectos a través de este componente en todo el país, de los cuales 5.235 fueron aprobados.

⁷⁵ Dado que los datos relevados son anuales, el acumulado de esta primera etapa corresponde a los años 2003, 2004 y 2005. Los datos globales de 2006 se consideran dentro de la segunda etapa.

En su diseño, el PMO no solo apuntaba a la promoción de emprendimientos productivos, sino que diagnosticaba la necesidad del desarrollo local⁷⁶ como alternativa de inserción comercial en cadenas de valor o en el entramado productivo local, que se preveía muy variable de una localidad a otra. Desde este punto de vista, el PMO buscó apoyarse en los Consejos Consultivos Locales que habían sido creados a instancias del PJyJHD⁷⁷. Según los funcionarios de la SPSyDH, la importancia de los CCL reside en que:

(...) al institucionalizar instancias de concertación, participación, control y seguimiento de políticas sociales se favorece la generación de consensos y la sensibilización de los actores públicos y privados respecto a la generación de las condiciones estructurales que posibiliten el desarrollo de actividades productivas en el circuito económico informal, y promuevan su inserción en la economía formal (Rebón & Salse, 2004: 11).

Además, se esperaba que definieran el perfil y las prioridades del territorio a partir de sus características propias y que actuaran como agentes de difusión y promoción a nivel microsocial. No obstante, ese objetivo no se plasmó en una división funcional clara de las actividades del PMO, siendo pocos los CCL que se plantearon desarrollar tareas vinculadas al desarrollo local o tuvieron incidencia en el desarrollo operativo del plan. De este modo, en la práctica, su inclusión pareció obedecer a la construcción de la legitimidad política del plan. En su conformación, el CENOC tuvo una participación acotada a través de la convocatoria a las organizaciones que tradicionalmente compartían espacios con el MDS en algunas regiones –su baja incidencia no resulta especialmente rara, ya que su presupuesto y disponibilidad de recursos es limitada (Roffler & Rebón, 2008)–.

Durante la primera etapa de implementación se encontraron una serie de dificultades de naturaleza diversa.

76 El concepto de desarrollo local constituye un campo de trabajo académico multidisciplinario que se consolida hacia finales de la década de los noventa. Surge como una respuesta adaptativa al fenómeno conocido como globalización y propicia la construcción de políticas públicas de nivel local o regional basadas en la identificación y estímulo a las peculiaridades de la zona para generar círculos virtuosos entre el conjunto de los actores sociales, políticos y económicos (Boisier, 2005).

77 De acuerdo al entonces viceministro: “A fines de 2002 ya se habían constituido 1.754 Consejos Consultivos Locales” (Arroyo, 2003: 13). Según su diagnóstico existían cinco tipos de CCL: i) formalizados con escasa incidencia sobre el ámbito local; ii) orientados hacia la auditoría social; iii) promotores de proyectos comunitarios o socio-productivos; iv) promotores del desarrollo local; y v) sostenidos por propia iniciativa de miembros de organizaciones de la sociedad civil.

En primer lugar, los formularios para la presentación de los proyectos eran sumamente complicados. Por eso, las organizaciones que ya tenían experiencia en la articulación con las estructuras estatales y con la cooperación internacional fueron aquellas que lograron viabilizar las primeras presentaciones de proyectos. Entre éstas se destaca la relevancia en la presentación de proyectos que logró la organización eclesiástica Cáritas, por citar un ejemplo. En el ámbito gubernamental, los municipios que ya venían desarrollando iniciativas relacionadas con la economía social son los que captaron la mayor cantidad de planes otorgados.

En segundo lugar, las organizaciones ejecutoras que lograban recibir los fondos se comprometían a administrarlos y a rendir cuentas ante el MDS acerca de la aplicación de los recursos transferidos y el cumplimiento del objeto socioeconómico del proyecto (Resolución N° 1787/2004). Esto suponía que las organizaciones debían contar con un equipo técnico propio que se dedicara a las funciones administrativas, dado que los subsidios no contemplaron un asesoramiento técnico suficiente, ni una comisión o la cobertura de los gastos para que la organización destinara a personal adecuado a ese fin. El dinero entregado se consignaba únicamente para la compra de máquinas y materias primas para el emprendimiento en cuestión. Esto significó que buena parte de los proyectos fracasaran, ya que las organizaciones impulsoras carecían de experiencia en la gestión.

En tercer lugar, en los casos trabajados, la compra de equipamientos, maquinaria e insumos era efectuada por el propio ministerio o por el municipio, lo que a veces redundaba en cierta inconsistencia o desacople temporal entre las necesidades del emprendimiento y el proceso de compra y adjudicación estatal. Los entrevistados relataron distintas situaciones concretas en las que recibieron una máquina que no podían poner en funcionamiento por la falta de herramientas o insumos complementarios, u otras maquinarias que correspondían a etapas previas del proceso productivo.

En cuarto lugar, una de las dificultades más profundas estuvo relacionada con la escasa correspondencia entre los objetivos a mediano plazo y su ejecución en un contexto de emergencia social. Los primeros en recibir el “Manos a la Obra” fueron emprendimientos que ya estaban en marcha pero necesitaban herramientas y capital para avanzar. El entonces viceministro expuso que:

(...) el tipo de intervención se orientó, en una primera etapa, a fortalecer a los actores de la economía social a partir del financiamiento de actividades productivas del sector primario y secundario, como

así también en la capacitación y asistencia técnica de los actores que intervienen en el territorio (Arroyo, 2006: 15).

En estos casos, hubo situaciones donde no había un estímulo asociativo fuerte, pero había conocimiento de los procesos productivos. No obstante, se desarrollaron otros casos en los que no se manifestaba ninguno de los dos elementos. En una entrevista, técnicos del Plan comentaron lo siguiente:

[Durante la primera etapa] la modalidad más común fue la de otorgar \$15.000 cada tres personas, en emprendimientos asociativos para la compra de máquinas y materias primas. El 3 x 15 le decimos nosotros, porque así se llama el componente. (...) Pero el impacto fue muy poco relevante. La gente se solía asociar para obtener el subsidio, porque era un requisito, pero no les interesaba asociarse y entonces había muchos problemas (Técnico PMO 2, entrevista, 2008).

De este modo, el PMO era considerado un subsidio más entre otros otorgados por las distintas unidades gubernamentales, sin evidenciarse sus aspectos distintivos. Forzar la asociatividad, lejos de funcionar como un estímulo, generaba desilusión por la ausencia de resultados.

Un relevamiento realizado en el año 2006 por técnicos del PMO en conjunto con el SIEMPRO brindó una consideración interesante respecto a la focalización, al analizar el perfil ocupacional de los referentes de los emprendimientos subsidiados:

(...) un panorama de vulnerabilidad en términos de ingresos, aunque –acorde a los criterios de focalización del plan– no estaría en general frente a situaciones extremas de pobreza y/o indigencia. Se trata de hogares de un tamaño promedio de 4.1 personas, siendo la media de ingreso per cápita del hogar de \$335 (SPSyDH, 2007a: 100).

A su vez, el estudio evidenció que:

(...) el ingreso que los referentes perciben en virtud de su participación en el emprendimiento reviste un peso considerable en el bienestar del hogar. (...) Si los referentes dejaran de percibir el ingreso proveniente del emprendimiento el 62,2% de los hogares aquí considerados sería pobre y el 32% indigente (SPSyDH, 2007a: 101/78).

Asimismo, el 51% de emprendimientos estaba integrado en su mayoría por mujeres (Roffler & Rebón, 2006a: 27).

Con todo ello, los cambios propuestos por el PMO no tuvieron un reflejo inmediato en el territorio. Todas las evaluaciones desarrolladas tanto por el MDS como por investigadores universitarios,

coincidieron en advertir la problemática de la sustentabilidad de los emprendimientos. En la mayor parte de los casos, la desarticulación de los grupos y sus proyectos se produjo dentro del primer año de iniciado. A su vez, con respecto a la perdurabilidad en el tiempo de los emprendimientos, el citado informe concluyó que:

(...) la mayoría de los emprendimientos con mejor desempeño (el 66,1%) ya existía antes de la intervención del Plan. Estos datos no resultan sorprendentes ya que la preexistencia de los emprendimientos implica mayores niveles de afianzamiento y, por ende, mayores chances de registrar un buen desempeño (SPSyDH, 2007a: 103).

Desde los impulsores de la iniciativa gubernamental, el balance se centró en las debilidades internas, favoreciendo un proceso de autocrítica dentro del equipo profesional y técnico del PMO. Las dificultades, de acuerdo al balance, remitían a la necesidad (consciente) de masificar la transferencia de ingresos a los sectores pobres sin realizar un análisis riguroso en torno a la viabilidad. En tal sentido, un funcionario del MDS en una entrevista reconoció:

(...) como no había generación de empleo (...) mucha gente se en-ganchaba con estas cosas, no porque tuviera espíritu emprendedor ni capacidad emprendedora, sino porque era lo que había, veía un formulario y bueno... Y así tenía niveles de fracaso muy importantes. Pero, la verdad, estaba previsto como un mecanismo de capitalizar a los sectores pobres (Ex Funcionario MDS, entrevista, 2013).

Otro aspecto crítico que el balance puso de manifiesto fue que el PMO estaba desarticulado respecto de los procesos de trabajo del Ministerio. En una entrevista con dos técnicos del MDS que trabajaron en el PMO comentaron: “Al principio los planes se repartieron con la misma lógica de la asistencia. Se repartió mucho sabiendo que no todo iba a funcionar, todavía había una noción de emergencia” (Técnico PMO 2, entrevista, 2008). Y concluyó que para generar un cambio de paradigma en las políticas sociales no alcanzaba con su formulación, sino que se requería un proceso de adaptación de las estructuras, los procesos de trabajo y la cultura organizacional existentes, así como también hubiesen debido adaptarse las modalidades de articulación con los receptores. Al respecto manifestó:

El plan constituyó una nueva idea de hacer política social, con una nueva lógica. La estructura burocrática del ministerio estaba orientada a la asistencia y no a la promoción. Se metió en un terreno que no conocía y la gente no estaba preparada para eso. El ministerio contaba con gran cantidad de recursos pero no con experiencia en proyectos productivos y sus circuitos (Técnica PMO 1, entrevista, 2008).

78 Los datos refieren al componente más dinámico del PMO, denominado “emprendimientos productivos asociativos comerciales” (EPAC).

De acuerdo al equipo técnico-profesional que ingresó al MDS de la mano del PMO, esto se debía a la necesidad de aportar recursos rápidos en los barrios y a la inexperiencia y falta de capacidad técnica de los ámbitos locales para desempeñarse bajo un nuevo formato de política social:

Una de las cuestiones a resolver en la primera etapa de implementación significó decidir entre: a) una rápida implementación de las líneas de acción y modalidades de financiamiento con el consiguiente desorden administrativo que dicha velocidad implicaba, o b) desarrollar los instrumentos de planificación, formularios, normativas, reformas organizacionales y administrativas que permitieran una ordenada implementación del Plan. La adopción de la primera de las opciones trajo aparejado dificultades de adaptación de los agentes públicos (tanto ministeriales como municipales) a las nuevas modalidades del Plan, sobrecarga administrativa, normativas que se vislumbraron ineficaces, procesos administrativos que se mostraron ineficientes, recursos tecnológicos inadecuados, e inconvenientes para elaborar y/o adaptar instrumentos de medición adecuados (Rebón & Salse, 2004: 13).

Como puede evidenciarse, el tipo de subsidio generado a través del PMO tuvo una lógica inversa a la del PFIS en relación a la modalidad de articulación propuesta entre el desempleo y la pobreza; lejos de fragmentarla, el PMO se proponía una respuesta unificada a realidades diversas. Asimismo, la participación relativa de las mujeres en los emprendimientos subsidiados contrastó con la propuesta del PFIS de ubicar a la mujer en el ámbito doméstico⁷⁹.

Ahora bien, retomando el contexto político de surgimiento, se ha mencionado que el PMO partió de reconocer actores y prácticas territoriales vinculadas a la organización social de los desocupados y al desarrollo de experiencias socio-productivas autogestionadas. De este modo, se orientó a interpelar a un conjunto altamente heterogéneo de lo que aquí se identifica como *actores colectivos movilizados*⁸⁰ en un doble sentido: por su predisposición a encarar o

acompañar manifestaciones públicas bajo diversas consignas y por su dinamismo en la creación de instancias de auto-organización, autogestión y formación de redes de intercambio. Por su heterogeneidad, éstos han desarrollado formas diversas de articulación con las actividades planteadas por el PMO.

Un primer grupo estuvo constituido por organizaciones sociales que habían surgido al calor de procesos históricos diversos que emergieron entre las décadas de los ochenta y noventa. De este modo, hacia 2001 habían consolidado un desarrollo organizacional orientado a la lucha reivindicativa –que se articuló estratégicamente a las manifestaciones callejeras de los MTD– y a la construcción de alternativas para la resolución de los problemas que atravesaban sus participantes en la vida cotidiana: soluciones comunes a problemas comunes. Al momento del lanzamiento del PMO sus experiencias autogestionarias contaban con un aprendizaje integral desde las prácticas concretas, aunque en el contexto recesivo atravesaban dificultades para mejorar la infraestructura y el equipamiento. Entre ellas, se encuentran cooperativas de vivienda, trabajo y servicios, muchas de las cuales se nuclearon en la CTA, como es el caso del MOI. No obstante su pequeña escala y su dispersión hacen difícil su enumeración, pero las características relatadas permiten definirlas como *cooperativas populares* –en oposición al cooperativismo tradicional argentino, vinculado a los pequeños empresarios y productores rurales⁸¹.

En estos casos el PMO fue tomado como una oportunidad más para concretar avances significativos en los proyectos que venían llevándose a cabo. Así la solicitud de las herramientas, maquinarias o insumos se realizó en base a la visualización de una necesidad concreta del proceso productivo. La claridad de los objetivos facilitó el trabajo de los técnicos del MDS que –en el marco del impulso inicial del plan y de su necesidad de evidenciar resultados alentadores– fueron favorables a su aprobación

razón en esta tesis se ha decidido priorizar el análisis acerca de su participación en el PMO.

81 Durante el II Foro Social Mundial desarrollado en Porto Alegre en enero de 2002 –a apenas un mes del denominado “Argentinazo”–, el taller sobre cooperativismo popular atravesó por momentos de tensión ya que para buena parte de los activistas de organizaciones sociales, sindicales, indígenas, ecologistas, feministas, entre muchas otras, el cooperativismo tenía una orientación pequeño-burguesa orientada a la adaptación al capitalismo, que algunos consideraban que no correspondía al espíritu del encuentro. Al año siguiente, el taller se colmó de participantes y la autogestión fue asumida como una de los caminos para construir Otro mundo posible. Ello evidenció las repercusiones a escala global que tuvo el proceso de creación de experiencias autogestionadas en la Argentina.

79 Sin embargo, algunos análisis advierten que la mayor parte de las actividades laborales desarrolladas por las mujeres están relacionadas con las tareas de cuidado del hogar y de los integrantes del núcleo familiar.

80 Esto no significa negar la capacidad de movilización de recursos de las instituciones eclesíásticas y las asociaciones civiles filantrópicas que han captado buena parte de los fondos por su capacidad de generar proyectos con perspectivas de viabilidad. La denominación se orienta a diferenciar a aquellas organizaciones y movimientos sociales que formaron parte de la movilización callejera durante el interregno que va desde la gestación hasta las secuelas de diciembre de 2001. Como se ha mencionado, los movimientos sociales –entre los que se incluyen los MTD– se han constituido en un actor político relevante para analizar la etapa en términos de la fisonomía que la lucha de clases adquirió en la Argentina. Por esta

y financiamiento. Esto no quiere decir que había una suerte de éxito garantizado, pero sí exhibían elementos que daban cuenta de una viabilidad potencial.

Un segundo grupo estuvo constituido por las organizaciones piqueteras que antes del PMO ya gestionaban la distribución de los subsidios del PJyJHD y canalizaban la contraprestación (exigida por el plan) hacia tareas comunitarias orientadas a la consolidación de la organización. Sin embargo, este grupo se encontraba en cierta desventaja, ya que sus experiencias socio-productivas contaban con escaso tiempo de desarrollo, en un contexto recesivo por demás adverso. Para analizar su participación en el PMO, resulta útil partir de la clasificación de las “reconfiguraciones ideológicas” propuesta por Svampa y Pereyra (2004a, 2004b) –i) las populistas⁸², ii) las ligadas a los partidos de izquierda y iii) las nuevas izquierdas–, considerando algunos reacomodamientos en torno a la cooperativización que condicionaron su participación en el PMO. Los ejemplos que se exponen a continuación no buscan desarrollar una caracterización exhaustiva de todos los MTD existentes, sino que se toman como referencia aquellos que constituyeron ejemplos significativos de la articulación de las variables propuestas (recepción de subsidios estatales y organización de cooperativas), como insumo acorde al alcance (finito) de esta tesis.

Dentro del grupo de organizaciones definidas como “populistas” –encabezado por la Federación de Tierra y Vivienda (FTV), el Movimiento Barrios de Pie (MBP)⁸³ y más tarde el Movimiento Evita⁸⁴, que caracterizaron al gobierno de Kirchner como un pro-

yecto político capaz de ser disputado desde adentro– el PMO fue recibido como un plan más, complementario al PJyJHD. A partir de ello, recibieron buena parte de los subsidios, pero no se caracterizaron por desarrollar emprendimientos socio-productivos viables desde el punto de vista de su capacidad para prescindir de los subsidios estatales a mediano plazo, aunque hubo algunas excepciones. La movilización callejera y la disputa al interior del espacio político oficialista fueron priorizados frente al desarrollo de experiencias autogestionarias.

Por otro lado, las organizaciones piqueteras “vinculadas a los partidos de izquierda” tuvieron definiciones diferentes, entre las que se destacan dos expresiones contrapuestas. Por un lado, el Movimiento Territorial de Liberación (alineado al Partido Comunista) consideró al PMO de modo similar a aquellas organizaciones mencionadas en el primer grupo⁸⁵, al plantearse el objetivo de crear y/o consolidar emprendimientos capaces de generar ingresos regulares a sus participantes y de financiar las actividades del movimiento. Por otro lado, el Polo Obrero (enmarcado en el Partido Obrero auto-identificado con el trotskismo) que demandaba y gestionaba subsidios y bolsas de alimentos, se negó a desarrollar cooperativas por considerarlas expresiones pequeño-burguesas, funcionales a modalidades de “trabajo basura” y a la corrupción de los dirigentes.

Por su parte entre los MTD de la llamada “nueva izquierda”, también se encontraron quienes optaron por asumir el desafío de tomar los subsidios del PMO con el fin de resignificarlos en términos de construcción de “poder popular”⁸⁶ y quienes lo rechazaron

82 El término populista cuenta con un sinnúmero de definiciones, cada una de las cuales trata de destacar su aspecto peyorativo o positivo. Dado que no es un debate que pueda desarrollarse en el marco de esta tesis, se aclara que es retomado en función de la clasificación propuesta por los autores mencionados, quienes lo identifican con una matriz ideológica basada en los principios de conducción a través de un líder, de base social organizada y de coalición interclasista (Svampa & Pereyra, 2004a).

83 El MBP surgió del Partido Patria Libre y estuvo alineado al kirchnerismo hasta el abril de 2008, cuando rompe, según el propio movimiento, por la opción política de Néstor Kirchner de abandonar la transversalidad para liderar el Partido Justicialista. A partir de este hecho, se sumó al espacio de oposición político-electoral no justicialista. Por otro lado, Svampa y Pereyra (2004a) incluyen en este grupo a la Corriente Clasista y Combativa (conducida por el Partido Comunista Revolucionario), pero su caracterización del gobierno ha sido ambivalente hasta que concretó explícitamente su alejamiento durante el conflicto con las centrales empresarias agropecuarias en los primeros meses de 2008.

84 “El Movimiento Evita (...) tiene su origen en el Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD) Evita, surgido en 2002 (...). Dentro de la importante cantidad

de MTD's que surgen, (...) es quizá el único que se reivindica abiertamente peronista. (...) En el año 2003, con la asunción de Kirchner, se produce una profunda transformación en el MTD Evita, que da lugar al nacimiento del ME. En función de la nueva coyuntura, se considera que es necesario insertarse en la discusión política que comenzaba a expresarse en términos estatales (...)” (Cortés, 2009: 53-54).

85 Esta coincidencia no es casual, sino que se relaciona con haber compartido con aquellas experiencias históricas previas al 2001 y la conformación de un sector no peronista en la CTA, lo que propició cierto acercamiento en cuanto a las caracterizaciones y posicionamientos ideológico-políticos.

86 Existieron y aún existen diversas formas de definir el poder popular. A los fines del presente trabajo es posible decir que se trata de un proceso de construcción cotidiano llevado a cabo por sectores sociales trabajadores –empleados o no, de distintas edades y géneros– y basado en prácticas asamblearias y horizontales orientadas al desarrollo organizativo autónomo anti-capitalista. En estos procesos cumplen un papel dinamizador ineludible tanto las dinámicas de aprendizaje y reflexión colectivos como la predisposición al diálogo entre diversas miradas. La mayor parte de los MTD que se identificaron en esta construcción estuvieron integrados a la Coordinadora de Trabajadores Desocupados “Aníbal Verón” (CTD-AV).

–como el caso del MTD de La Matanza⁸⁷– en el marco de su negativa expresa a entablar relaciones con el Estado, en función de la reivindicación de la autonomía como eje de su proyecto político⁸⁸.

El tercer grupo de receptores *movilizados* del PMO, correspondió a experiencias autogestionarias surgidas al calor de las asambleas barriales –en particular en los grandes centros urbanos como CABA y Rosario– que se conformaron durante el año 2002. En el seno de estos espacios se desarrollaron emprendimientos de muy pequeña escala, algunos de los cuales supieron lograr el financiamiento del PMO, con destinos diversos en el corto plazo. Y, rápidamente, construyeron redes de productores y consumidores, recuperando el ideario europeo del “comercio justo”⁸⁹.

A continuación se expone un cuadro que sistematiza las diversas formas en las que los actores sociales movilizados concibieron los subsidios del PMO.

87 El líder del MTD de La Matanza era Héctor “Toty” Flores. Su trayectoria presenta aristas complejas ya que, motivado por los principios autonomistas, rechazó todo subsidio que viniera de instituciones estatales. Sin embargo, asoció la cooperativa textil “La Juanita” surgida del MTD La Matanza a un reconocido empresario de la industria textil de alta gama, Martín Churba. Y hacia 2007 fue electo diputado nacional por un frente electoral opositor al gobierno, liderado por Elisa Carrió.

88 Thwaites Rey explica que el autonomismo se basa en “la idea de que la construcción política alternativa no debe tener como eje central la conquista del poder del Estado, sino que debe partir de la potencialidad de las acciones colectivas que emergen de y arraigan en la sociedad para construir ‘otro mundo’ (...)” (Thwaites Rey, 2004: 14). El ideal era, pues, tomar los asuntos en las propias manos y evitar la delegación de la toma de decisiones.

89 El comercio justo apunta a incrementar los ingresos de los productores a partir de evitar las cadenas de intermediación y a promover formas de producción que garanticen adecuadas condiciones de trabajo y remuneración, cuidado del medioambiente y erradicación de trabajo infantil.

Tabla 3.5

Relación de los actores colectivos movilizados con el PMO (primera etapa)

Grupos de actores colectivos movilizados			Recibían subsidios estatales	Formaban cooperativas ²	Funcionalidad del PMO para su desarrollo
Organizaciones y movimientos sociales formadas en los años ochenta y noventa (cooperativas populares)			SI	SI	Fortalecer cooperativas como espacio de autogestión de los trabajadores.
MTD ¹	Populistas ¹	FTV	SI	SI	Igual que otro subsidio: ampliar la base social y los recursos de la organización.
		MBP	SI	SI	
		ME	SI	SI	
	Ligados a partidos de izquierda ¹	MTL	SI	SI	Fortalecer cooperativas como espacio de autogestión de los trabajadores y ampliar base social.
		PO	SI	NO	Rechazo: trabajo basura y corrupción.
	Nueva izquierda (autonomistas) ¹	MTD La Matanza	NO	SI	Rechazo: evitando ser cooptado por el Estado.
		La mayor parte de los MTD de la CTD-AV	SI	SI	Fortalecer poder popular.
Asambleas barriales			NO subsidios tradicionales. SI PMO.	SI	Fortalecer redes de emprendimientos y economía alternativa.

Fuente: elaboración propia.

Notas: ¹ corresponde a la clasificación realizada por Svampa y Pereyra (2004a).

² Cooperativas legalmente constituidas o no.

Así las cosas, en este enmarañado escenario de *actores sociales movilizados*, de nuevas formas de lucha social y organización colectiva y de resignificaciones múltiples de las prácticas sociales, el PMO fue una expresión de la articulación de un entramado de relaciones territoriales novedoso en el campo de las políticas sociales. Durante estos años, entonces, las afinidades político-partidarias no fueron centrales en la adjudicación de los subsidios, aunque si se propició el financiamiento a sectores políticamente afines. No obstante, el papel adjudicado a los *actores colectivos movilizados*

por la operatoria del PMO ha sido de intermediarios o de receptores directos, pero no se abrieron espacios de participación institucionalizados en relación al diseño, la formulación operativa del plan, ni a la definición de criterios de evaluación y de priorización de los proyectos. Este rasgo no fue revertido en las etapas subsiguientes y presenta cierta articulación aunque no lineal con las modalidades de participación de organizaciones de la sociedad civil en el PFIS.

De este modo, si bien se diversificaron y masificaron las vías de entrada al PMO a través de la modalidad asumida por la presentación de proyectos, se sostuvo un modelo centralizado en el diseño y evaluación de los mismos, y la asignación de recursos estuvo guiada más por la demanda que por el establecimiento de criterios de priorización –lo cual respondía a las modalidades de trabajo típicas del MDS–.

Como se ha planteado en el capítulo anterior, la **segunda etapa** se inició con la modificación de la operatoria de 2006, motivada por el proceso de balance interno desarrollado por los profesionales y técnicos del MDS. Aquí vale mencionar que, si bien fue abierto al incluir a los profesionales y técnicos no jerárquicos, no trascendió las puertas del MDS ya que no generó espacios de participación a los emprendedores, las cooperativas y las organizaciones sociales.

Se priorizaron las iniciativas de desarrollo regional o micro-regional desde una perspectiva orientada al desarrollo local y territorial, lo cual desplazó relativamente la promoción y financiamiento de unidades productivas individuales (fueran estas unipersonales o asociativas) o aisladas de un proyecto de desarrollo más amplio.

La nueva resolución creó otras líneas de financiamiento y reformuló las existentes, quedando configurada del siguiente modo:

1) *Subsidios no reintegrables para la compra de equipamiento, insumos, materiales y bienes de capital para otorgar a emprendimientos productivos unipersonales, familiares y asociativos comerciales, a encadenamientos productivos (conjunto de unidades socioproductivas que intervienen en un proceso de producción de bienes y/o servicios) y a servicios de apoyo a la producción (prestación de servicios específicos al proceso productivo e inserción comercial de un conjunto de emprendimientos). Orientados a fortalecer “emprendimientos productivos asociativos comerciales” (EPAC).*

2) *Capacitación, asistencia técnica y subsidio monetario no reintegrable para la conformación de redes de financiamiento y promoción de la economía social a través de microcréditos.*

3) *Subsidio monetario no reintegrable para el fortalecimiento de las capacidades organizativas de “actores de la economía social” que pueden ser organismos gubernamentales y no gubernamentales (Resolución N° 192/2006).*

Un funcionario explicó este último aspecto: “se creó un componente llamado entorno del emprendimiento que es transversal a todo el resto, destinado a fortalecer a las organizaciones administradoras” (Ex Funcionario MDS, entrevista, 2013).

En función de los aprendizajes que dejó la primera etapa, comenzaron a realizarse tareas más complejas previas a la asignación del subsidio. Un técnico del PMO comentó: “Para entregar los subsidios, se constataba que los beneficiarios contaran con alguna capacidad para el trabajo, algún oficio, alguna experiencia. Se trabajaba más sobre los aspectos que tenían que ver con la etapa previa a la constitución del emprendimiento” (Técnico PMO 2, entrevista, 2008).

La reformulación en la orientación estratégica del financiamiento y los estudios de factibilidad previos a la asignación del subsidio se manifestaron en la disminución de un 58% en la cantidad de unidades productivas financiadas durante el año 2006, pasando a ser 8.437. No obstante, el nivel de inversión presentó mayor constancia con un descenso de apenas el 9% respecto del 2005 (SPSyDH, 2007a: 31).

El principal cambio de la operatoria fue –como se ha mencionado– la creación de las “unidades de evaluación descentralizadas”, conformadas entre los técnicos del Ministerio de Desarrollo Social y los organismos gubernamentales locales. Su función específica era evaluar a las organizaciones administradoras (cooperativas, mutuales, asociaciones civiles, fundaciones, universidades y/o consorcios de gestión) y a los proyectos presentados, y realizar el seguimiento de aquellos que estaban en proceso de implementación. Esto no significó el predominio de los gobiernos locales de manera indistinta. Se trató más bien de una reconfiguración del entramado social desde la recuperación de la iniciativa institucional local. A partir de ello se buscó privilegiar los vínculos con las ONG filantrópicas tradicionales y las asociaciones eclesiales que cumplían el papel de organizaciones administradoras –lo cual ponía en juego las tensiones políticas que se venían desarrollando al interior del MDS–. De hecho, un funcionario en una entrevista comentó que, en la asignación de los proyectos, “el rol de las ONG empieza a superar al de los municipios. Si bien las organizaciones administradoras no recibían dinero por realizar la tarea, esto les abría otras puertas en otros ámbitos de financiamiento y en la propia comunidad” (Ex Funcionario MDS, entrevista, 2013).

Sin embargo, estas unidades descentralizadas no contaron con presupuesto propio, ya que los convenios se firmaban con el MDS y los fondos eran girados desde el MDS directamente a las organizaciones

administradoras. Ello significaba que tanto las organizaciones como los gobiernos locales dependían de un proceso de negociación constante con el MDS y estaban sometidas a la competencia inter-territorial por la captación de fondos. De este modo, el MDS mantuvo un amplio margen de negociación y discrecionalidad, que en algunos casos significó evitar la intervención de aquellos intendentes o gobernadores que obstaculizaban la participación de las cooperativas que no les respondían directamente. Pero también hizo lo propio en el sentido inverso, es decir, territorios gobernados por partidos opositores tuvieron una situación desventajosa en el financiamiento de proyectos. Para los integrantes de los emprendimientos era evidente que el Estado nacional era el que financiaba, razón por la cual se esmeraban en sostener esta vinculación más allá de las relaciones conflictivas con los políticos locales. Una cooperativista que participó del PMO comentó en una entrevista:

Parece raro, pero con el Ministerio [de Desarrollo Social] de Nación es más fácil relacionarnos que con el intendente de acá, que no quiere saber nada con nosotros. Del Ministerio vinieron y conocieron la planta, tuvimos varias reuniones, etc. Pero los de acá ni se nos acercan, somos bichos raros (Cooperativista 7, entrevista, 2010).

Para los funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social, esta situación respondía a otro problema:

En este proceso, se puso de manifiesto la debilidad institucional de muchos actores provinciales y municipales para constituirse en contraparte local y detectar actividades productivas con potencial sustentabilidad, acompañar a los beneficiarios en el proceso de constituirse como emprendedores y fundamentalmente para generar condiciones estructurales que favorezcan el sostenimiento de los emprendimientos productivos (Roffler & Rebón, 2006b: 10).

La creación de estas instancias, en la práctica, sustrajo al PMO de los Consejos Consultivos allí donde aún funcionaban, lo que puede interpretarse como una forma de “despolitizar” estas instancias de decisión. Sin embargo, esto se produjo de manera selectiva, ya que lo que se logró fue *des-piquetizarlas*, es decir, cerrar el ciclo de presión ejercida por los MTD para la gestión de los planes sociales y reorientar el PMO hacia el emprendedorismo y el desarrollo local. Este cambio significó alinear la política hacia estos espacios multi-actores al proceso de desarticulación iniciado por el PFIS. No obstante, el PMO tensionó las herramientas de desarticulación de lazos identitarios y solidarios barriales desarrolladas por el ciclo de programas del BID, ya que estimuló la asociatividad, la solidaridad y el desarrollo local y territorial.

Este cambio debe leerse teniendo en cuenta la evolución que tuvo la coyuntura socio-económica y de la dinámica de la lucha de clases⁹⁰ a lo largo del desarrollo del plan. Como se ha planteado, ya había un núcleo de organizaciones sociales que se definían como parte del proyecto político kirchnerista (Cortés, 2009), al tiempo que se multiplicaban las divisiones al interior de muchas organizaciones sociales en torno a la caracterización del gobierno y sus potencialidades transformadoras. Esto se plasmó en la reconfiguración de los *actores colectivos movilizados* y en la relación de éstos con el PMO.

Las organizaciones y movimientos sociales ya consolidados en experiencias autogestivas (primer grupo) no contaron con canales de participación abiertos por el desarrollo del Plan, limitando su participación a aplicar las líneas de subsidios a la capitalización de sus cooperativas y continuar su propia construcción política ya iniciada. Situación que se mantuvo, con mayor grado de dificultad para acceder al financiamiento durante la etapa siguiente.

Dentro del segundo grupo (los MTD), los movimientos oficialistas se aglutinaron en otras instancias de gestión de políticas sociales que negociaron uno a uno con el presidente. Pero quedaron al margen (de modo latente) del PMO, ya que los responsables institucionales del plan se resistieron a responder a las demandas de masividad e inmediatez de estas organizaciones. Así, estos movimientos continuaron recibiendo subsidios, pero sin involucrar a sus dirigentes en la gestión.

Desde el otro sector, los movimientos opositores que desarrollaban emprendimientos productivos fueron encontrando cada vez mayores dificultades para acceder a los subsidios en un contexto de reflujo de la movilización. Así, se replegaron hacia la consolidación de sus espacios territoriales y la articulación entre organizaciones afines, en los intersticios de la dinámica social.

El tercer grupo, asambleario, dejó de tener entidad como actor colectivo, dejando como saldo algunas experiencias autogestionarias dispersas que, en contados casos, se integraron a instancias de articulación entre organizaciones del arco opositor.

De este modo, si bien esta etapa buscó descentralizar las instancias de decisión relativas a la selección de los proyectos, en la práctica procuró alejar o desmovilizar a las organizaciones de carácter más disruptivo para privilegiar a aquellas que eran compatibles con

⁹⁰ Hacia el 2006, el eje de la lucha de clases comenzaba a resituarse en la disputa sindical, a partir de la emergencia de conflictos impulsados por comisiones internas por fuera de las burocracias sindicales tradicionales (Piva, 2015; Svampa, 2008).

una mirada de la economía social adaptativa a la situación social vigente. Esta selectividad en la “despolitización” presentó rasgos que significaron la articulación del PMO con el *dispositivo de gestión del riesgo social* desarrollado a través de los programas del BID. Este modelo de gestión no se basó en el bloqueo frontal de los espacios a la participación de las organizaciones sociales, ni en su resignificación como proveedoras de servicios tercerizados como en el caso del PFIS. Sin embargo, la selectividad se orientó a segregar a las organizaciones que continuaban desarrollando reclamos por medio de la acción directa respecto de aquellas que se institucionalizaron con el fin de “colaborar” con el Estado en la mejora de las condiciones de vida de la población. Las primeras fueron desprestigiadas frente a la opinión pública, mientras que las segundas constituían ejemplos de organizaciones pro-activas.

En otro orden de cosas –pero en continuidad con la perspectiva de construir un subsector de economía social “despolitizado”– en esta etapa también se encaró la evaluación de medio término realizada entre junio y diciembre de 2006. El SIEMPRO y el SISFAM estuvieron a cargo de lo concerniente a la “propuesta metodológica, el diseño muestral, la supervisión del trabajo de campo, la carga de datos y la elaboración de informes sobre resultados obtenidos” (SPSyDH, 2007a: 19). A su vez, la SPSySH contrató a instituciones académicas para que realizaran el trabajo de campo. Estas fueron la Universidad Nacional de Formosa, la Universidad Nacional de Tres de Febrero, el Centro de Altos Estudios (CEA) de Tucumán, la Fundación Libertador de Mendoza y la Universidad Nacional de Rosario. Esta articulación entre los organismos de monitoreo en el diseño de la evaluación y las Universidades como meras ejecutoras en el territorio se asimila al esquema que propuso el BID en los programas que se analizaron previamente. Los resultados se dieron a conocer en octubre de 2007.

Otra modificación de la etapa es la creación de la Dirección de Capacitación y la Dirección de Educación Popular, que también respondía a la idea de la consolidación de un “subsistema”, al plantearse como una herramienta de apoyo permanente al “empoderamiento” de la sociedad civil.

Como se ha mencionado, en esta segunda etapa las reformulaciones apuntaron a superar la dispersión y el aislamiento de los emprendimientos productivos y a sustraerlo de lo que los profesionales del MDS denominaron “la política”, con el fin de articularlos como un subsistema y como factor de impulso al desarrollo local. De este modo, la planificación territorial en base a la fisonomía productiva

de la zona se constituyó en el gran horizonte hacia el cual dirigir los esfuerzos. Esta perspectiva también incorporó mecanismos para generar vínculos entre los emprendimientos productivos y el sector privado. Pero, más allá de casos puntuales, el carácter estratégico se desvaneció debido a la fragmentación entre las iniciativas proyectadas y las demandas de financiamiento, a la intensa rotación de los integrantes de los emprendimientos en un contexto de reactivación económica y a las dificultades para construir proyectos sostenibles a través del consenso entre actores con intereses y trayectorias diversas –y en algunos casos conflictivas–.

Con todo ello, la reinstitucionalización de los emprendimientos y su interpelación en clave de proyecto estratégico a futuro –capaz de trascender la instancia de emergencia– constituye una interpelación ambigua a los receptores. Por un lado, propicia el fortalecimiento de la economía social como una modalidad alternativa de organización del trabajo y de generación de ingresos. Y, por el otro, fomenta la desmovilización de los elementos reivindicativos y confrontativos de los *actores colectivos movilizados*, para redireccionarlos hacia la gestión cotidiana y el esfuerzo por lograr emprendimientos comercialmente viables como instancia de resolución del problema del desempleo y la pobreza. Esto último podría incluirse como elemento constitutivo del dispositivo de *gestión del riesgo social*, aunque con características propias, al abrir espacios de disputa de sentidos para el conjunto de los actores involucrados.

Durante la **tercera etapa** el eje del PMO se trasladó hacia la formación de fondos de microcrédito en diversas localidades del país –el Fondo Nacional para la Promoción del Microcrédito contaba en su inicio con cien millones de pesos– y se firmaron convenios con distintas organizaciones que agrupaban población vulnerable. Acerca de la nueva iniciativa gubernamental, una cooperativista expresó una visión peculiar:

[Los técnicos del Ministerio de Desarrollo Social] estuvieron dos años para hacer una investigación del territorio y para ver cómo podían armar una comercializadora, dieron vueltas y vueltas. (...) Aprovecharon ese cúmulo de organizaciones para armar el proyecto de microcrédito (Cooperativista 7, entrevista, 2010).

Las unidades de evaluación descentralizada perdieron importancia formal en la definición de la asignación de los recursos y se volvieron a priorizar los Consejos Consultivos Locales. Los CCL que permanecían vigentes, o aquellos que se reconstituyeron, fueron refuncionalizados en tanto Comité de Microcrédito, los cuales estuvieron encargados de la administración del fondo de microcrédito otorgado

por el MDS. Los Comités debían repartir ese fondo entre los proyectos que solicitaban financiamiento dentro de la comunidad o barrio donde funcionaban y asegurar la devolución del préstamo en cuotas. Para ello, establecieron variados criterios explícitos e implícitos para su adjudicación. Desde el MDS se enfatizaba que los microcréditos fueran otorgados a proyectos productivos asociativos, pero también podían estar destinados excepcionalmente al consumo.

Esta visión idealizada de la escala territorial como ámbito privilegiado para la construcción de consensos, nada menos que respecto de la asignación de fondos orientados a intervenir sobre las problemáticas de la pobreza y el desempleo, no se ajustó a las realidades locales, donde surgieron un conjunto de conflictos.

En primer lugar, los actores que formaban parte de estas instancias ponían en juego su posibilidad de acceso a medios de subsistencia que –aunque parciales, precarios e insuficientes– significaban mejoras concretas en la calidad de vida en el corto plazo. Con lo cual, la capacidad de evaluación estratégica e integral se encontraba mediada por las necesidades más cercanas. En los ámbitos locales fue común la emergencia de disputas entre las organizaciones por el manejo de los fondos y la captación de recursos materiales y de cargos rentados, generando conflictos entre los distintos actores. Ello puede leerse en la clave propuesta por Santiago en su interpretación sobre las políticas de fortalecimiento del capital social comunitario:

Dichos procesos en lugar de favorecer el tejido asociativo han conducido, por el contrario, al incremento de la micro-conflictividad local pues, inscriptas en una dinámica social que traba la plena integración social, dichas políticas no logran enfrentar el proceso de fragmentación social experimentado en la sociedad argentina sino que lo exacerbaron incrementando la conflictividad barrial como así también la segmentación social y el aislamiento de los sectores más desfavorecidos (Santiago, 2010: 286).

Ello se expresó en un relevamiento realizado por técnicos del ministerio donde se mencionó que:

(...) la obtención del aval del Consejo Consultivo Local figuró entre las tres dificultades principales que tuvieron las ONG para realizar la presentación de los proyectos. Los referentes de las ONG señalaron que esto se debió a la “existencia de manejos políticos dentro del Consejo, diferencias políticas y comportamientos arbitrarios” (SPSyDH, 2007a: 50, énfasis en el original).

Frente a ello, el Estado nacional (a través del MDS) se reposicionó como un aparente mediador en los conflictos locales. No obstante,

conservó sus líneas de subsidios más fuertes a las organizaciones que construían políticamente su base social. Algunos relatos de la experiencia de los cooperativistas entrevistados lo expresaron claramente:

Nosotros integrábamos el Comité [de Microcrédito] junto con otras organizaciones de la zona, pero nos quisieron echar. Entre un grupito hicieron un acta donde realmente nos castigaron. Querían que solamente fuéramos a pagar las boletas, pero no podíamos tener ni voz ni voto en la asamblea, sólo escuchar, no podíamos ejercer ningún cargo de nada (Cooperativista 8, entrevista, 2010).

Más tarde continuó con su relato:

Ahí [en el Comité de Microcrédito] cada organización empezó a presentar su ideología y tuvimos muchas discusiones, porque nosotros apuntamos a no continuar con la política vieja, sino que apuntamos a construir otra forma de hacer política. Por eso, desde el comienzo dejamos muy claro que no vamos a permitir el trabajo de punteros políticos dentro de nuestras organizaciones (Cooperativista 8, entrevista, 2010).

En segundo lugar, se plantearon dificultades que estuvieron vinculadas a lo que Santiago analiza respecto de las velocidades diferentes entre la formulación de nuevos programas sociales y su impacto a nivel territorial:

(...) un amplio abanico de instituciones, agrupamientos o mediadores con correspondencia en el mismo territorio y con la significativa particularidad de que se superponen en la problemática a atender; se acumulan a modo de “capas geológicas”, es decir, perduran en el tiempo a modo de sedimentos que se suman uno sobre otro en el territorio y manteniendo su presencia; compitiendo por la misma clientela y colisionando por sus intereses políticos, lógicas de funcionamiento, modos de intervención y estilos de gestión (Santiago, 2010: 294).

Esto es especialmente interesante si se toma en cuenta la cantidad y la velocidad de cambios que la operatoria del PMO llevó a cabo con relación a los ámbitos locales. Parece difícil asumir que tantos cambios de nombres, de responsabilidades y de funciones en estas instancias locales hayan podido procesarse en la práctica, y en el marco de la heterogeneidad de las configuraciones territoriales.

En tercer lugar, el papel otorgado a los Comités de Microcrédito significó una creciente institucionalización de las organizaciones sociales oficialistas en torno a la gestión de los fondos. A partir de ello, se evidenciaron iniciativas del ejecutivo nacional orientadas a asegurar su incidencia en el territorio a través de organizaciones

sociales propias construidas “desde arriba” como Colina (bajo el liderazgo de Alicia Kirchner) y La Cámpora⁹¹ y afines como el Movimiento Evita –junto a otras organizaciones de gran presencia a escala local– y con la proliferación de estructuras locales de implementación de políticas sociales dependientes en forma directa del gobierno nacional, tales como los centros integradores comunitarios (CIC). De esta manera, la creación de estas instancias formó parte de la mencionada estrategia de territorialización del MDS a través de espacios mixtos compuestos por técnicos del ministerio y militantes de organizaciones encolumnadas en el proyecto político oficialista, lo que significó disputar el poder territorial con los intendentes o referentes políticos tradicionales.

De este modo, un sector importante de los movimientos y las organizaciones sociales fueron ampliando los espacios de participación en las políticas sociales en un proceso que fue desde instancias de decisión acerca de la asignación de recursos hasta constituirse en una extensión operativa del Estado nacional en el territorio. Esta situación dio origen a diversas formas de interacción, demanda y conflictividad y de grados diferentes de autonomía/subordinación respecto de los poderes políticos locales y nacionales, que dependieron en gran medida de las apuestas políticas de cada una de las organizaciones. Considerando el creciente involucramiento de buena parte de los movimientos y organizaciones sociales en los procesos de implementación de políticas en América Latina, Zibechi (2010) las identificó como una “segunda generación de políticas sociales del siglo XXI”.

Como parte de este mismo proceso de integración entre movimientos sociales y organismos estatales, Kessler, Svampa y González Bombal plantearon una visión crítica destacando sus efectos sobre el debilitamiento de la capacidad de movilización y protesta social:

(...) la política asistencial fue la punta de lanza para demonizar a las organizaciones de desocupados críticas del gobierno, apuntando a su flanco más débil (la dependencia respecto del Estado), acusadas de supuestos manejos clientelares y manipulación política. De modo que, a excepción de las organizaciones de desocupados ligadas al oficialismo, una buena parte del universo piquetero perdió capacidad de interpelación frente a los cambios políticos y económicos, y en un contexto de creciente estigmatización de lo que significaba “ser piquetero” (Kessler et al., 2010: 19, énfasis en el original).

91 La Cámpora se fundó formalmente hacia fines de 2006 y se fortaleció con la crisis del campo de 2008 y la muerte de Néstor Kirchner en 2010.

Desde otro punto de vista, Cortés cuestionó los análisis que ven en esta dinámica una estrategia gubernamental de cooptación de las organizaciones sociales, por considerarlos unilaterales y basados en una concepción de las organizaciones como sujetos pasivos:

(...) la noción algo difundida de “cooptación” nos parece insuficiente para el análisis de los movimientos que se han acercado al gobierno de Kirchner. Ella supone ante todo una profunda subestimación de dichos espacios y anida en una crítica externa que no se detiene en los condicionantes de esa relación sino en valores propios de quien caracteriza. Es cierto que la afinidad pone en movimiento mecanismos de transferencia de recursos materiales, básicamente en términos de cargos y agencias estatales ocupadas por estas organizaciones. Sin embargo, no debe derivarse de ello una idea simple de intercambio de favores. No al menos si no partimos de una oposición binaria entre Estado como instrumento de opresión y organizaciones como expresión emancipatoria. Los aparatos estatales expresan correlación de fuerzas a nivel social y, en tal sentido, constituyen la dimensión contradictoria del Estado (Cortés, 2009: 90, énfasis en el original).

A partir de ello, el autor considera que “(...) no se trata solamente de políticas de desmovilización sino también de una *movilización selectiva*” (Cortés, 2009: 36).

El debate así planteado recorrió aspectos muy diversos de la política nacional durante el período de análisis de esta tesis y posteriormente. Lo cierto es que el PMO interpeló a los receptores de los subsidios a construir espacios –selectivos y delimitados– de asociatividad y organización comunitaria y esto constituyó el aspecto más dinámico y controvertido dentro de la configuración del entramado de actores. Pero, en esta etapa, el margen de acción para las organizaciones sociales estuvo signado por su papel en la legitimación política del programa y por su capacidad operativa en la gestión territorial del mismo. De este modo, éstas contribuyeron a la re-centralización de la política social en manos del MDS.

En lo que refiere al análisis de los resultados de la operatoria durante esta tercera etapa, no se ha podido acceder a informes de monitoreo y/o de evaluación del impacto del PMO. Un técnico del SIEMPRO comentó que, más allá de ser una instancia obligatoria, el ministerio no ha aportado estos datos. También se discontinuó la publicación del destino del financiamiento y de la perdurabilidad de los emprendimientos, que era producida por el propio MDS en conjunto con las Universidades. Estas cuestiones fueron ratificadas por un ex funcionario del PMO.

A partir de las memorias anuales del Estado nacional, basadas en los datos provistos por el propio MDS, puede reconstruirse la evolución

de los emprendimientos subsidiados a través del PMO que se presenta a continuación, aunque los cambios en la operatoria dificultan su comparabilidad. Los datos suministrados tienen relación con el informe publicado por la SPSyDH en 2007 y sus diferencias pueden estar relacionadas al período durante el cual se efectuó el relevamiento.

Tabla 3.6
Evolución de emprendimientos subsidiados por el PMO

	2003	2004	2005	2006	2007	2008 ¹	2009 ¹
Cantidad de unidades productivas subsidiadas	6.947	31.500	15.828	34.950	4.500		
Cantidad de emprendedores involucrados	141.000	410.000	80.700	109.501	15.388	34.200 ²	9.000 ³

Fuente: elaboración propia en base a “Memorias detalladas del estado de la Nación” publicadas anualmente por la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010).

Notas: ¹ Se discontinúa la provisión de datos del componente EPAC del PMO que aquí se estudia y que fue su componente original.

² Dato que refiere a todas las líneas de acción dentro del marco del PMO, no especifica cuántos de estos están involucrados en emprendimientos subsidiados. A partir de este año dejaron de brindarse datos acerca de la cantidad de emprendimientos subsidiados y pasaron a informarse los microcréditos.

³ Refiere a “familias en situación de vulnerabilidad que recibieron maquinarias, herramientas e insumos destinadas al desarrollo de proyectos productivos” (JGM, 2009).

Como se ha mencionado en el capítulo anterior, en el año 2009 buena parte de los recursos económicos, humanos y técnicos del PMO se reasignaron al PAT, que apuntaló el alejamiento que venía produciéndose respecto de las experiencias autogestivas “desde abajo”. El nuevo programa fortaleció el armado territorial oficialista en clave político-electoral y el modelo de gestión desarrollado impulsó la conformación de cooperativas que prescindieron de los rasgos de asociatividad y autogestión estimulados por las distintas vertientes de la economía social. Éstas se constituyeron en agrupamientos de beneficiarios individuales de un subsidio por desempleo con contraprestación laboral, la cual se desarrolló en los municipios afines al gobierno bajo la dirección unívoca de referentes políticos seleccionados para tal fin, transformando los aspectos más innovadores que el PMO había instalado en sus inicios.

Frente a la solicitud de una reflexión respecto de la residualidad resultante, un ex funcionario del MDS evaluó lo siguiente:

A mí me parece que los que resisten son los técnicos, que lo llevan adelante porque creen en esas ideas, porque lo ven innovador, porque lo otro es muy tradicional, entonces tratan de resistir. El Ministerio es tan grande, si hay un grupito haciendo algo, mientras no haga ninguna cosa rara, va a seguir, es un nicho que encuentra. Y mi impresión es que finalmente es lo único que tiene para mostrar el ministerio (...) Entonces, tampoco lo deja morir la gestión, porque para qué... en un momento era el eje central del Ministerio y eso generaba ruido. Ahora en un costado, no complica... no hace mal a nadie. Y además hay mucha gente que cree en esas ideas, por eso hasta técnicamente lo sostienen. A nivel simbólico tiene un valor, no lo tiene a nivel práctico ni a nivel referencial dentro del ministerio (Ex Funcionario MDS, entrevista, 2013).

En suma, el PMO presentó un abanico muy variado de formas de articulación con diversos actores a lo largo de las distintas etapas del ciclo de la política pública y, a su vez, en cada uno de los territorios. No obstante, si se analiza el ciclo de conjunto, puede evidenciarse que hubo un alto grado de correspondencia con los dos momentos que se identificaron en el ciclo del PFIS. Es decir, un primer momento de *reacción* frente a una dinámica social desbordante de movilización y de construcción de formas organizativas alternativas, en el cual el PMO se desplegó de manera muy amplia frente a la diversidad de situaciones, iniciativas y perspectivas de diversos grupos. Y un segundo momento de *recuperación en la iniciativa estatal*, en la cual se evidenció la disputa entre la lógica tecnocrática –que buscaba dar coherencia interna a la gestión del programa en torno a una orientación estratégica vinculada a la economía social y el desarrollo local– y otra lógica política –que requería la consolidación de la base social en clave político-electoral–. En este desarrollo, se evidenciaron elementos y herramientas que significaron tanto articulaciones como tensiones respecto de ambos dispositivos identificados en el apartado previo. Así, los dispositivos de *gestión del riesgo social* y de *re-centralización de la gestión de la política social* asumieron rasgos propios, los cuales tensionaron algunos de sus elementos mientras resignificaron otros, pero sin dudas permanecieron alejados de la consolidación de un rumbo completamente opuesto al trazado por los programas sociales del BID.

3.3 Recapitulación. Dispositivos operativos y relacionales de intervención del BID en la dinámica estatal

A lo largo del capítulo se puso de manifiesto la dinámica estatal en relación con las características concretas que asumió la lucha de clases durante el período. La reformulación de las políticas sociales

que se inició con ambos ciclos de políticas, constituyó el desarrollo de mecanismos complejos orientados a intervenir sobre la pobreza y el desempleo. Estas cuestiones ya habían motivado la problematización social por parte de un conjunto muy amplio de actores, entre los que se encontraba un tipo específico de sujetos sociales, sensibles a la organización y la protesta social.

A partir de ello, el dominio impersonal del Estado se vio reforzado por las políticas sociales que tuvieron como interlocutores a las organizaciones piqueteras, a partir de lo cual contribuyeron a la recomposición de la hegemonía capitalista y del poder del Estado desplegada por los gobiernos kirchneristas.

A los fines de la recapitulación surgen dos tipos de análisis posibles. Uno vinculado al propio abordaje conceptual de las políticas públicas y su entramado de actores. Y otro, referido a los dispositivos de intervención desplegados por el BID y su incidencia en el PMO.

En lo que refiere a la conceptualización de las políticas públicas, pueden destacarse una serie de hallazgos.

En primer lugar, tal como se ha concluido en el capítulo anterior, el análisis detallado del despliegue del entramado actoral de ambos ciclos de políticas y sus repercusiones en las reformulaciones de los modelos de gestión, reafirman la importancia de pensar las políticas públicas como ciclos, y no como unidades estáticas.

Ello se corresponde con la inexistencia de trayectorias unilineales ni desde el aparato estatal ni desde el resto de los actores que participaron del ciclo de la política. Lo que se observa es más bien un escenario político dinámico, donde en menos de una década se produjeron grandes cambios.

En segundo lugar, podemos remitir a otro eje analítico que tiene que ver con las escalas de análisis y su articulación con la territorialidad. Claramente, el ciclo de programas sociales del BID presentó una *articulación escalar* más compleja que el PMO, tanto por la participación de *actores globales* como por la implementación en la Argentina del modelo hegemónico de *políticas sociales globales* durante el período trabajado, como son las TCI –que fueron implementadas a lo largo la región–. Esto se corresponde con las dos modalidades de intervención analizadas por los investigadores de las políticas sociales globales en países de distintos continentes (Deacon, 2007; Deacon & Stubbs, 2013).

Por su parte, el PMO transitó un camino de reformulaciones operativas cuyo eje de conflicto estuvo precisamente en esta articulación escalar. Por una parte, el diseño operativo delegaba al ámbito local una serie de funciones y responsabilidades que excedían las capacidades de las

organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, sin su correlato presupuestario. Por otra parte, en los criterios para priorizar los proyectos las lógicas de construcción política territorial presentaron desacoples respecto de los objetivos estratégicos explicitados por el plan. Tal como afirma Midaglia: “La incorporación de los mencionados criterios técnicos significa indudablemente un avance en el diseño de protecciones, pero ellos no reemplazan la lógica política de las acciones públicas” (Midaglia, 2012: 81).

De este modo, el análisis de la configuración de los entramados de actores a nivel territorial permitió evidenciar que, en dichos ciclos, las formulaciones y los diseños iniciales se tensionaron con las lógicas de acumulación de poder político. Hacia el final de la etapa, esta característica comenzó a perfilar rasgos distintivos a partir de la construcción de movimientos sociales “desde arriba”, es decir, desde el propio aparato estatal y la estatalización de movimientos que habían surgido en el contexto de deslegitimación neoliberal de las instancias de representación político-institucional.

En el caso del PMO, la tensión entre el alcance de la participación social, la efectividad operativa y la funcionalidad política motivó posicionamientos del conjunto de los actores, cuyo resultado (hacia el final del ciclo analizado) consistió en traccionar al PMO hacia la estrategia re-centralizadora predominante en el MDS.

Esto se relaciona con un tercer aspecto, que remite a los procesos de conformación, redefinición y reubicación de los actores en el propio proceso social. Los actores colectivos movilizados comenzaron siendo interlocutores privilegiados, aunque de modo diferente en ambos ciclos de políticas. Mientras que los programas sociales del BID se orientaron a neutralizar su capacidad de incidencia en los subsidios estatales, en el PMO tuvieron un repertorio de intervención amplio que incluyó, en algunos casos, constituirse como un brazo operativo del Estado en el territorio. Asimismo, algunos actores dejaron de tener entidad como tales y otros quedaron al margen de su desarrollo.

En este aspecto, cabe señalar que la propia estructura estatal se reconfiguró, no solo a partir de la creación de nuevas unidades y organismos, sino también en las funciones desarrolladas. Así el MDS a través de ambos ciclos de políticas modificó su alcance, sus modos de intervención territorial y, a partir del PMO, se involucró en los procesos de trabajo y gestión de proyectos productivos.

De este modo, puede observarse la relación que se establece entre lucha social y formas de Estado concretas. Es decir, cómo la modalidad, intensidad y objetos de las luchas sociales van generando (de manera

eclectica y contradictoria) la apertura/cierre de espacios institucionalizados de diálogo y participación multi-actoral en el propio diseño de cada política. Mientras que también se define el carácter autónomo/heterónomo de las acciones desempeñadas por las organizaciones sociales que detentan fines propios, donde la interpelación estatal ejerce distintos grados de influencia en cada momento.

Como se viene desarrollando a lo largo de la presente tesis, los programas sociales del BID generaron dispositivos de intervención sobre las dinámicas estatales a partir de la definición de los modelos de gestión y de articulación con las organizaciones de la sociedad civil concretados a través del PFIS.

A partir de la caracterización de un conjunto de elementos sobre los que el PFIS constituyó una toma de posición, se configuró un primer dispositivo identificado como *gestión del riesgo social*.

Este debe ser comprendido en el contexto posterior a la crisis de 2001, que presentó altos niveles de conflictividad social, con actores sociales que constituyeron factores de desestabilización del orden social vigente en aquel momento. A partir de ello, el modelo de gestión del PFIS y las modalidades de articulación con la sociedad civil se basaron en la transformación del tipo de contraprestaciones exigida a cambio del subsidio. Ello apuntó a la *desmovilización de los sujetos receptores* ya que sus responsabilidades se trasladaban al interior del espacio doméstico y con ello se reforzó la *naturalización del papel de la mujer en el cuidado de los hijos*. De este modo, el PFIS incidió en la *desarticulación de los lazos comunitarios y solidarios* a nivel barrial tejidos al calor de la crisis. Este cambio se asentó sobre la *separación* de los receptores del PFIS –cuya problemática consistía en la pobreza– respecto de quienes sufrían el problema del desempleo y contaban con posibilidades de reingresar al mercado laboral.

Por su parte, el modelo de gestión del PMO tensionó drásticamente estos elementos ya que el tipo de subsidio entregado y las responsabilidades asumidas por los receptores apuntaban a fortalecer espacios asociativos y solidarios y a configurar redes de intercambios (priorizando las articulaciones territoriales existentes). A su vez, se destaca la participación de las mujeres en el desarrollo de actividades productivas, constituyendo una ruptura respecto de la construcción social que las asocia a las tareas del hogar. Asimismo, la selección de los perceptores tuvo un nivel de flexibilidad que tendió a no diferenciar las especificidades de los distintos tipos de beneficiarios. Ello trajo aparejado la generación de proyectos productivos asociativos, incluso allí donde no pre-existían relaciones interpersonales acordes o conocimientos de los procesos de trabajo que permitieran comenzar tareas de este tipo.

Dentro del dispositivo de *gestión del riesgo social*, un segundo nivel corresponde a las herramientas de interacción multi-actoral previstas. Se trató de dos políticas sociales que buscaron operar sobre el mismo contexto, pero cada una de ellas generó vínculos bien diferentes con las OSC y con los *actores colectivos movilizados*. Por un lado, el PFIS desarrolló una política de bloqueo a estas organizaciones a través de la deslegitimación de los CCL como espacios de toma de decisiones a escala local y de la resignificación del aporte de las OSC en términos de servicios sociales mercantilizados –los cuales estuvieron orientados a la tercerización de actividades delimitadas desde el manejo centralizado del programa–. Por otro lado, el PMO buscó integrarlas institucionalmente bajo distintas modalidades y responsabilidades a lo largo de sus tres etapas y, hacia el final, la operatividad del plan a nivel territorial estuvo basada en la articulación entre técnicos del MDS y militantes de las organizaciones involucradas con el proyecto político gubernamental.

Lo que sí tuvieron en común ambos ciclos es que las definiciones y redefiniciones en cuanto al diseño y formulación estuvieron concentradas en la instancia gubernamental nacional, sin contar con espacios de consulta o participación de las organizaciones sociales y de los gobiernos locales.

El segundo dispositivo identificado en esta tesis es la *re-centralización de la gestión de la política social* en manos del MDS. En este aspecto, la herramienta de *expansión territorial del MDS*, a través de la creación de instancias propias a nivel territorial fue un rasgo común de ambas políticas. Ello significó la disputa de poder territorial con los gobiernos subnacionales y con las estructuras político-partidarias tradicionales –aún en los casos en que lograran la adhesión de sus dirigentes–. Asimismo, en ambas situaciones se verifica una tendencia a la implementación de los criterios de gestión de la política social desde una lógica tecnocrática –ya sea a través de los programas del BID, basados en las recomendaciones de UNESCO y PNUD como en el equipo profesional del MDS que se propuso “despolitizar” el PMO–. Esto fue combinado de manera híbrida con las estructuras políticas asentadas a nivel territorial.

No obstante, a través de los programas del BID, este dispositivo fue consolidado con dos instrumentos que no tuvieron ningún tipo de articulación con el PMO. Uno fue el espacio abierto para la participación de una tecnocracia internacionalizada (de la mano de la UNESCO y el PNUD, como agencias especializadas) en la formación de los facilitadores que apoyarían las actividades de promoción, difusión y capacitación del PFIS. Ello obturó el surgimiento de espacios comunitarios

capaces de canalizar estas actividades. El otro consistió en la selección centralizada de las OSC participantes de los servicios comunitarios desde un criterio mercantil, a partir de reconvertir su participación en términos de tercerización de servicios de consultoría.

Como se ha comentado, ambos ciclos de políticas dan cuenta de un movimiento cuyo motor fue la reacción frente a la creciente conflictividad social y que se reconfiguró a partir de la *recuperación de la iniciativa estatal*. Esta última significó la articulación de ambos ciclos de políticas en la transformación del escenario político nacional a través de la institucionalización de las organizaciones sociales y la neutralización de sus elementos disruptivos. El rasgo distintivo de ese movimiento fue su capacidad de configurar una retroalimentación entre aquellos dispositivos de intervención del BID y las lógicas políticas de acumulación de poder, en particular a escala territorial.

Tabla 3.7
Síntesis de los dispositivos operativos y relacionales

Dispositivos de intervención del BID	Elemento de los programas sociales del BID que integra el dispositivo	Tipo de relación que el PMO establece con el dispositivo del BID	Modalidad de articulación o tensión del PMO
Gestión del riesgo social (sin represión explícita y sistemática)	Fragmentación entre la población desempleada y pobre estructural	Tensión	Respuesta unificada a ambas problemáticas
	Feminización de las tareas de cuidado familiar y retorno de la mujer al ámbito doméstico	Tensión	En el diseño no se verifica ninguna distinción de género y en la práctica hubo importante participación femenina
	Interpelación desmovilizadora de los sujetos	Articulación conflictiva	Mobilización en términos de asociatividad, pero segregación de prácticas confrontativas
	Desarticulación de lazos identitarios y solidarios barriales	Tensión	Desarrollo local y economía social, los revalorizan
	Tercerización empresarial y mercantilización de actividades a las OSC	Tensión	La tercerización de la operatividad se basa en el trabajo militante
Re-centralización de la gestión	Espacio para la tecnocracia internacionalizada en el territorio	No se relaciona	
	Selección centralizada con criterio mercantil de las OSC participantes	No se relaciona	
	Expansión de la territorialidad del MDS	Articulación	A través de organizaciones sociales afines
	Combinación ecléctica entre criterios de gerenciamiento tecnocrático con estructuras político-clientelares	Articulación débil	Articulación mixta en el territorio de técnicos y militantes de organizaciones afines

Fuente: elaboración propia.

Capítulo 4

Dispositivos conceptual-ideológicos

Las características político-institucionales, los entramados de actores y los modelos de gestión de cada uno de los ciclos de políticas trabajados en los capítulos previos, permitieron analizar las articulaciones y tensiones que se tejieron entre el BID y el Estado nacional en la configuración de la estructura y dinámica estatal en el campo de las políticas sociales de distribución secundaria del ingreso. En el presente capítulo se busca dar cuenta de los marcos conceptuales, teóricos e ideológicos desde los cuales se formularon las políticas y sus implicancias en el papel del Estado en los procesos de construcción de subjetividades de los destinatarios directos de las mismas.

En el marco de una perspectiva del Estado como garante de la relación social de dominación capitalista, el concepto de hegemonía propuesto por Gramsci permite abordar la integralidad de los mecanismos de dominación, evitando la fragmentación entre los momentos materiales y los momentos subjetivos.

Gramsci observó que la dominación de una clase sobre otra no se ejerce a través del uso constante y explícito de la coerción, sino que existen mecanismos consensuales que dan lugar a la integración social de los sectores subalternos al sistema capitalista. En su reflexión orientada a desentrañar el modo de funcionamiento de dichos mecanismos, retoma y resignifica el concepto de hegemonía y plantea que “[l]a supremacía de un grupo social se manifiesta de dos modos, como ‘dominio’ y como dirección intelectual y moral” (Gramsci, 1984: 58). En la articulación de ambos momentos no se establece una primacía esencial de uno sobre el otro, sino que

lo que define la relación entre ambas dimensiones es la relación de fuerzas entre los sujetos sociales antagónicos en un momento histórico determinado. Es en el antagonismo donde residen los elementos de inestabilidad y ruptura.

La hegemonía se orienta, entonces, a construir una determinada visión del mundo en los sujetos sociales, que se manifiesta en formas de pensar, sentir y actuar acordes a la reproducción del *statu quo* (Gramsci, 2003). Así, la hegemonía se constituye en el cemento de las relaciones sociales vigentes (Ferreira, Logiudice & Thwaites Rey, 1994; Thwaites Rey, 2007b).

Como se ha comentado, el Estado es el articulador de la hegemonía a partir de su representación como interés general, sobre la cual construye las objetivaciones en instituciones y en los derechos civiles y políticos y las mediaciones con la sociedad civil (Marx, 1959; O'Donnell, 1984). Estas últimas son “instancias *generalizadoras* puestas sobre el fraccionamiento de la sociedad (...)” (O'Donnell, 1984: 21, énfasis en el original), entre las que se destaca la ciudadanía como fundamento del Estado capitalista y la nación como su referente. Al respecto Piva agrega que:

(...) la realización de la hegemonía burguesa sólo se alcanza, entonces, en la Forma del Estado. Es en el Estado, en ese lento y dificultoso desarrollo de mecanismos institucionales e ideológicos de canalización de las contradicciones sociales donde, en una “sucesión de equilibrios inestables”, se presenta a cada momento el interés particular de la burguesía como interés general (Piva, 2009: 14, énfasis en el original).

Es desde este lugar, que el Estado toma a su cargo algunos de los intereses de los grupos dominados, donde se sitúan las políticas sociales (Thwaites Rey, 2007b).

Con ello, Gramsci logra superar el carácter esencialista (de la realidad y de los sujetos) y teleológico del concepto de ideología como “falsa conciencia”⁹² esbozado por Marx y Engels (1999), recuperando algunas de sus premisas, tales como: i) que la dominación no

está determinada unilateralmente por el polo dominante, sino que requiere de la participación de las clases dominadas en la legitimación de esa relación; ii) que en ese proceso cobra relevancia la construcción de modos de entender la práctica social, configurados de tal manera que no hagan evidente la opresión y su posibilidad de superación; y iii) que no se trata de una simple mentira en abstracto, sino que consiste en una construcción de sentidos que se sustenta sobre ciertos elementos materiales o concretos.

Ya durante la guerra fría, las indagaciones acerca de los mecanismos orientados a articular las estructuras de dominación capitalista con la construcción del sujeto en el marco de dicha dominación fueron abordadas desde diversos enfoques.

Desde el marxismo estructuralista, Althusser resignificó estas nociones con el término “interpelación ideológica”⁹³ para referirse al papel que las estructuras ideológicas desempeñan en los procesos de configuración subjetiva. A partir de ello define como “aparatos ideológicos del Estado” a aquellas “instituciones precisas y especializadas” orientadas a construir sujetos que en sus prácticas reproducen el sistema de dominación vigente (Althusser, 2002). Sin embargo, su sesgo estructuralista generó barreras para la interpretación de los cambios y las especificidades de los sujetos sociales y de las relaciones de fuerza en cada tiempo histórico.

Desde otro punto de partida, se encuentran en Foucault elementos que dialogan con el recorrido conceptual que se viene trazando⁹⁴. Su aporte para desentrañar las articulaciones entre el saber, el poder y la subjetividad a través de los “dispositivos de gubernamentalidad” puede ser retomado en el presente análisis interpretativo.

La gubernamentalidad refiere al “(...) conjunto de las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja, de poder que tiene por blanco principal la población (...)” (Foucault, 2006: 136), orientada a “la manera de conducir la conducta de los hombres (...)” (Foucault, 2007: 218).

Los dispositivos de gubernamentalidad están atravesados por, y expresan, el régimen de verdad configurado por el sistema de nor-

93 “1. No hay práctica sino en y por una ideología. 2. No hay ideología sino por y para sujetos. Ya podemos regresar a nuestra tesis central. La ideología interpela a los individuos en cuanto sujetos” (Althusser, 2002: 138, énfasis original).

94 Michael Foucault emprendió, en la mayor parte de sus obras, un debate frontal con el marxismo estructuralista representado por Althusser y en ese contexto rechazó el concepto de ideología, por entenderlo como una categoría que expresaba el régimen de veridicción mecanicista y sustancialista predominante en su época.

mas, criterios y parámetros que orientan los objetos de conocimiento y las preguntas de indagación legítimas en una determinada sociedad, produciendo un determinado tipo de racionalidad como válida. Así, estos parámetros se instalan mediante prácticas naturalizadas, que tienen como resultado modelar la conducta y los cuerpos de los individuos. Desde esta perspectiva, tempranamente caracterizó a la “gubernamentalidad neoliberal” como aquel dispositivo cuyo objetivo es la población, que interviene directamente en la producción de un individuo (o de una familia, o de una comunidad) “empresario de sí mismo”, que auto-regula su conducta según el juego de la competencia (Foucault, 2006).

Aunque no fuera explicitado por Foucault, ni por gran parte de sus seguidores, la articulación de los conceptos de “hegemonía” trabajado por Gramsci, el de “aparatos ideológicos del Estado” sistematizado por Althusser y el de “gubernamentalidad” formulado por Foucault, permiten agudizar la comprensión acerca del papel del Estado en los procesos de acumulación de capital a partir de la construcción de una subjetividad acorde a las necesidades de la formación social capitalista del período histórico analizado.

En tanto materialización espacio-temporal del papel del Estado en la sociedad capitalista, las políticas públicas significan una toma de posición respecto de cuestiones socialmente problematizadas. Su formulación, diseño e implementación ponen en juego un conjunto de concepciones teóricas, políticas e ideológicas (explícitas e implícitas), no siempre homogéneas ni coherentemente articuladas, pero orientadas al proceso de construcción hegemónica.

De acuerdo a la conceptualización de las políticas sociales que se viene desarrollando a lo largo de esta tesis –nutrida de un abanico amplio de reflexiones teóricas que abordan sus distintos aspectos– y su contribución específica a la consolidación hegemónica, resulta de particular interés enfocarse en los aspectos ideológicos y valorativos vehiculizados por los actores institucionales que se están analizados, a través de la *configuración de las comunidades epistémicas*.

De este modo, en el presente capítulo se interpretan las definiciones y los marcos teórico-políticos desde los cuales se diseñaron y formularon ambos ciclos de políticas. De igual manera que en los capítulos precedentes, se identifican los dispositivos de intervención que el BID puso en juego a partir de sus programas de financiamiento en Argentina y sus articulaciones y tensiones con el PMO.

En primer lugar se describen y analizan los diagnósticos que cada

ciclo de políticas describe para su formulación. Allí se evidencian los marcos conceptuales que inciden en la definición de las problemáticas sobre las cuales se actúa y en la identificación de sus causas.

En segundo lugar, se analizan los objetivos y las estrategias de actuación que se proponen para tratar aquellas problemáticas identificadas. Con ello, se pone en consideración la construcción de un determinado horizonte de futuro deseable. A partir de ello se postula un “deber ser” del Estado y de los sujetos sociales involucrados en las políticas llevadas a cabo.

En tercer lugar, inspirada en la recuperación que Murillo (2006, 2008, 2011, 2012) desarrolla respecto de los aportes de Foucault –desde su crítica a los usos hegemónicos del posmodernismo–, esta tesis trabaja sobre los procesos de subjetivación que se activan a partir de las mencionadas políticas. Este *corpus* conceptual complementa el enfoque teórico general al potenciar el abordaje de aspectos de diversos niveles de análisis.

A la hora de abordar esta dimensión en el ciclo de programas sociales del BID se tomaron en cuenta los documentos de cada uno de los programas, los documentos de estrategias de reducción de la pobreza y los informes anuales producidos por el BID. Para el caso del PMO se trabajó sobre las normas que institucionalizan la política, las publicaciones del MDS, los discursos políticos, las entrevistas publicadas en los medios de comunicación nacionales y las entrevistas realizadas en el marco del trabajo de investigación de la presente tesis.

4.1. Fundamentos conceptuales de los diagnósticos y sus causas

Cada uno de los ciclos de políticas que aquí se analiza define la problemática sobre la cual busca intervenir y le atribuye relaciones de causalidad con otros fenómenos contemporáneos o pasados. Del mismo modo ocurre cuando se producen cambios en una política.

Para Deacon y Stubbs (2013) el discurso es uno de los cuatro conceptos claves⁹⁵ para comprender las políticas sociales globales. Por ello, plantean la importancia de analizar el discurso como un “ordenamiento generalizado de ideas y prácticas que estructuran el contexto dentro del cual se sitúan los debates políticos específicos” (Deacon & Stubbs, 2013: 15, traducción propia del original).

Los discursos no solo hablan por lo que dicen, sino que contienen un marco de referencia teórico, político e ideológico que no

⁹⁵ Los cuatro conceptos claves son: la estructura social, la capacidad de agencia de los actores individuales y colectivos, las instituciones y el discurso (Deacon & Stubbs, 2013).

siempre queda explicitado. Analizarlo permite dar cuenta de los pilares sobre los que se apoya la configuración de las *comunidades epistémicas*, más allá de las disputas y debates existentes en su interior. A su vez, los diagnósticos son estructurantes de relaciones sociales, en tanto que operan sobre la realidad en términos de categorizaciones y definiciones de las instituciones, de las prácticas y de los sujetos involucrados.

Tal como puede evidenciarse, las IFI a través de sus programas y sus documentos estratégicos participaron de la problematización de la cuestión social desde una determinada perspectiva. A continuación se analiza su contenido en relación a los programas sociales del BID bajo análisis en la presente tesis y sus articulaciones y tensiones con el PMO.

Los diagnósticos del BID

El ciclo de programas sociales del BID en Argentina analizado en la presente tesis se inscribió –con algunas adaptaciones a la especificidad nacional– dentro de una de las estrategias centrales del organismo durante dicha etapa: la reducción de la pobreza⁹⁶.

Dentro de dicho encuadre, del análisis de conjunto de los cinco programas se desprenden (de modo esquemático) cuatro ejes problemáticos en torno a los cuales se expresaron sus diagnósticos específicos: i) crisis, ii) emergencia, iii) pobreza, iv) ineficiencia del sistema estatal de protección social. Estos cuatro ejes obedecieron a distintas escalas de intervención, que pusieron en juego diversas modalidades para identificar sus causas y para plantear los objetivos y estrategias de acción.

En los dos primeros programas del ciclo, los diagnósticos parten de la caracterización de la situación económica y social del país, la cual fue definida como una “crisis económica con altos costos sociales”⁹⁷. La misma fue explicada como un problema estructural

vinculado a la dificultad para alcanzar un crecimiento sostenido de la economía. Esto último fue adjudicado a la cesación de pagos de la deuda pública con los acreedores privados y al déficit fiscal (que habría desincentivado la inversión privada por desconfianza en el país). A partir de ello, se negó el papel que la implementación de las reformas estructurales tuvo en la creación de las condiciones para llegar a tal situación.

En dicho marco de crisis económica, la definición de las problemáticas específicas abordadas a través de los dos primeros programas estuvo vinculada a la “emergencia”. La emergencia fue considerada como el resultado de la pérdida de ingresos por el aumento del desempleo y por la disminución de salario real (por inflación) que, junto a la inestabilidad política, habían generado una situación de aumento de demandas sociales. De este modo, la idea de emergencia apuntó tanto al alivio a la pobreza como al alerta de potenciales nuevos estallidos sociales. Tan es así que, más tarde, las acciones desarrolladas para afrontar dicha emergencia fueron evaluadas como una “estrategia de contención” (BID, 2004a: 4).

El tercer programa ratificó los diagnósticos precedentes, destacó la mejora de la situación económica del país y redujo la caracterización de la emergencia al plano estrictamente social. Posteriormente, los últimos dos programas –aprobados en contextos de mayor estabilidad socio-económica– no se refirieron a la emergencia dentro de sus respectivos diagnósticos.

Como es de esperar, los ejes “pobreza” e “ineficiencia del sistema estatal de protección social” fueron medulares en los diagnósticos de cada uno de los cinco programas analizados.

El punto de partida para el abordaje de la “pobreza” estuvo dado por las llamadas “lecciones aprendidas” (BID, 2003c: 6), que consistieron en el reconocimiento explícito por parte del BID del fracaso de la denominada “teoría del derrame”⁹⁸. Al respecto el documento planteó lo siguiente:

La evidencia de diversos estudios y la experiencia en el combate a la pobreza señalan que si bien el crecimiento económico sustentable, la estabilidad macroeconómica y la gobernabilidad son ingredientes esenciales para la reducción de la pobreza, éstos no son suficientes. También son necesarias acciones específicas para promover una mayor equidad y aumentar el impacto del crecimiento sobre la pobreza

98 Para la “teoría del derrame” –estrechamente identificada con el pensamiento liberal ortodoxo– la pobreza se acabaría de manera automática cuando el crecimiento económico (motivado por la libre iniciativa privada) llegara a tal nivel que derramara sus beneficios al conjunto de la sociedad.

96 Las definiciones acerca de dicha estrategia se explicitaron en el documento “Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social” del año 2003 (BID, 2003c), el cual se inscribió en el aparato institucional de la arquitectura financiera internacional, por su coordinación con las definiciones del BM y de los ODM.

97 “A fines del año 2001, Argentina cayó en una profunda crisis comprometiendo su economía y generando altos costos sociales. (...) La crisis económica descrita, la más prolongada e intensa de los últimos años, es responsable por un significativo deterioro de la situación social, que se expresa en un fuerte incremento de la pobreza, del desempleo y de la desigualdad del ingreso. (...) Argentina se ha mantenido durante dos décadas como uno de los países que más recursos destina al gasto social per cápita en América Latina. (...) Sin embargo, la mayor parte de este gasto se destina a seguridad social, invirtiéndose solamente alrededor de un 15% de éste en programas focalizados en la superación de la pobreza” (BID, 2003a: 2-5).

(*BID, 2003c: 6*).

En función de dichas “lecciones aprendidas” se buscó superar las críticas respecto del carácter etnocéntrico y “biologicista” de la conceptualización de la pobreza basada exclusivamente en el nivel de ingreso familiar (a través de las mediciones de la línea de pobreza). Desde este lugar, se identificó a la pobreza como un “fenómeno multidimensional” (*BID, 2003c; BM, 2000, 2006*). A su vez, se construyeron indicadores que fueran más allá, considerando “la salud, la mortalidad, la seguridad, que quizás no se relacionan con las mediciones convencionales del nivel de ingreso” (*BM, 2006: 17*).

A la hora de identificar las causas de la pobreza, los programas remitieron directamente al documento de estrategia de reducción de la pobreza del BID (2003c). Allí se identificó un conjunto de problemáticas que pueden clasificarse en dos grandes grupos. Por un lado, aquellas de escala macro que incluyen fenómenos tan distintos como las crisis económicas, la corrupción, el populismo y los desastres naturales, entre otros. Por el otro, un conjunto de factores de diverso tipo que propiciarían la vulnerabilidad de ciertos grupos poblacionales, entre los que se enumeraron las limitaciones de las zonas rurales, las limitaciones al acceso a infraestructura física y social, la pertenencia a grupos indígenas y descendencia africana, las desventajas de las mujeres jefas de hogares, los bajos niveles de educación (*BID, 2003c*). Tales factores fueron analizados como “(...) desigualdades estructurales en la distribución de los *activos*” (*BID, 2003c: 6*, énfasis propio), y la vulnerabilidad se convirtió en el eje de los diagnósticos orientados a focalizar los programas.

El origen más cercano del concepto de vulnerabilidad utilizado en los documentos estratégicos y en los programas sociales, se vincula al campo de estudio de los desastres naturales. Durante las décadas de los setenta y los ochenta, los enfoques de la vulnerabilidad en dicho campo disciplinar rechazaron la mirada estrictamente naturalista (o fisicalista) y evidenciaron el papel de la sociedad en la creación de las condiciones que permiten a la población enfrentar los desastres. A partir de ello, sus análisis incorporaron las dimensiones sociales, políticas y económicas⁹⁹ y definieron a la vulnerabilidad como:

99 “Las causas de fondo más importantes que dan origen a la vulnerabilidad (y que reproducen vulnerabilidad con el tiempo) son procesos económicos, demográficos y políticos. Estos afectan la asignación y distribución de recursos entre distintos grupos de personas. Estas casusas radicales son normalmente una función de la estructura económica, definiciones legales de derechos, relaciones de género y otros elementos de orden ideológico” (*Blaikie, Cannon, Davis & Wisner, 1996: 47*).

(...) las características de una persona o grupo desde el punto de vista de su capacidad de anticipar, sobrevivir, resistir y recuperarse del impacto de una amenaza natural. Implica una combinación de factores que determinan el grado hasta el cual la vida y la subsistencia de alguien queda en riesgo por un evento distinto e identificable de la naturaleza o de la sociedad (Blaikie, Cannon, Davis & Wisner, 1996: 30).

Durante la década de los noventa, en el marco de la llamada globalización, el concepto se popularizó en las ciencias sociales para el análisis de los procesos de creciente desigualdad y pobreza¹⁰⁰ (*González, 2009*). En su revisión de la categoría, González resume las conceptualizaciones más significativas a partir de los estudios realizados por Moreno Crossley, quien sostuvo que:

(...) hay una coincidencia general en considerar a la vulnerabilidad social como una condición de riesgo o indefensión, la susceptibilidad a sufrir algún tipo de daño o perjuicio, o de padecer la incertidumbre. A partir de allí, los autores tratados tienden a concentrarse en dos principales interpretaciones de la vulnerabilidad social: como fragilidad o como riesgo (Moreno Crossley, 2008: 24) (González, 2009: 14-15).

El concepto de vulnerabilidad utilizado para explicar las causas de la pobreza a partir de la incorporación de múltiples variables, se articuló con las teorías de capital humano desarrolladas por la escuela neoclásica de la economía¹⁰¹.

Partiendo de una concepción de la sociedad anclada en el individualismo metodológico, la teoría del capital humano explica las heterogeneidades en las remuneraciones del “factor trabajo” a partir de las diferencias en su calidad y productividad. Becker (1983), uno de sus máximos exponentes, considera a la educación y a la capacitación como “inversiones” que los individuos realizan para mejorar sus niveles de ingresos a futuro –en función de una evaluación de costo-beneficio–. A partir de ello, Dallorso precisa que la principal variable explicativa de esta teoría es el factor tiempo, ya que “una

100 Éstos partieron del “Análisis de Capacidades y Vulnerabilidades” desarrollado por Mary Anderson y Peter Woodrow en 1989, en el marco de un proyecto internacional financiado por múltiples agencias. El mismo consistió en una matriz de análisis para la planificación de políticas paliativas frente a desastres naturales o crisis en articulación con perspectivas de desarrollo a largo plazo (*Anderson & Woodrow, 1989*).

101 La escuela neoclásica de economía parte de concebir a la sociedad como un conjunto de individuos atomizados, racionales, con igual acceso a información óptima, cuyas acciones se orientan a la maximización del beneficio económico en un mercado de competencia perfecta. A partir de ello plantearon el análisis de la economía mediante formalizaciones y modelizaciones matemáticas.

decisión intertemporal de inversión en un stock de conocimientos garantizaría un rendimiento futuro” (Dallorso, 2013b: 118).

Desde este punto de partida, las inversiones en capital humano refieren a todos aquellos factores capaces de mejorar la calidad y la productividad de aquellos trabajadores que asumen individualmente su costo para obtener un beneficio futuro.

A partir de esta cosmovisión, las instituciones financieras internacionales retomaron la teoría de capital humano para explicar la pobreza como resultado de la escasa inversión de los individuos en la mejora de sus condiciones de productividad, en especial la educación.

Desde tales premisas teórico-ideológicas, los análisis del BM y del BID buscaron identificar y sistematizar las variables capaces de dar cuenta de los distintos factores que incidirían en la vulnerabilidad y de los diversos tipos de “activos” que los individuos vulnerables podrían administrar para mejorar su capital humano y, de esta manera, salir de la pobreza. De acuerdo al BM:

(...) la cartera de activos que [los pobres] administran es diversa: activos físicos, humanos, sociales y ecológicos. Estos activos comprenden una amplia gama de recursos tangibles y potenciales, tanto materiales como sociales, a los que las personas, los hogares y las comunidades acuden en momentos de crisis (...). Las cuatro clasificaciones primarias de los activos son: capital físico, incluidas tierras y objetos materiales; capital humano, incluidos servicios de salud, educación, capacitación y mano de obra; capital social, que abarca el alcance y naturaleza de las redes sociales, como redes de parentesco, vecinos y asociaciones, y activos ecológicos, como hierbas, árboles, agua y productos no madereros (BM, 2000: 49, énfasis propio).

La combinación de las nociones de “vulnerabilidad”, “capital humano” y “cartera de activos” sistematizó y operacionalizó la caracterización de la pobreza como fenómeno multidimensional a través de la reducción de procesos socio-económicos, de experiencias de vida y de características sociodemográficas de la población a un análisis cuantitativo, económico e, incluso, monetario.

De este modo, en la identificación de las causas de la pobreza se soslayaron las características intrínsecas del modo de acumulación capitalista en las economías dependientes desde su contexto histórico y la estructura social resultante. Dicha reducción cuantitativa de los procesos socio-históricos condujo a una nueva simplificación: la reificación de un conjunto de aspectos de la vida de los sectores sociales que viven de su trabajo, en términos de recursos intercambiables y combinables entre sí. Si la característica esencial del modo de producción capitalista es la fetichización del

trabajo humano en tanto mercancía intercambiable a través del dinero (equivalente general), en un modo de acumulación que crea de manera permanente *población superflua*, tales expresiones se orientan a nuevas formas de fetichización de las actividades de la clase social que vive de su trabajo.

La explicación de la pobreza a través de la apelación a las capacidades de las personas o familias para administrar “activos” y la ausencia de referencias a la relación entre los denominados “vulnerables” y el conjunto de la sociedad, contribuyeron a cristalizar la individualización del problema de la pobreza. Sobre esta base, cada uno de los programas se concentró en la identificación de las especificidades de los grupos poblacionales urbanos de la periferia de las grandes ciudades del país, donde se había registrado la conflictividad social más evidente durante el periodo de crisis.

Por su parte, la desigualdad fue considerada una de las causas de la pobreza y apareció vinculada exclusivamente a la corrupción y a las redes clientelares. Esta consideración abonó las interpretaciones ahistóricas, individualistas y fetichizadas del enfoque planteado.

Tal como sostiene Murillo (2006) al analizar la estrategia del BM, “(...) la apropiación del discurso de los oprimidos invisibiliza al opresor, lo presenta como colaborador y hace imposible vislumbrar un más allá y un ‘afuera’” (Murillo, 2006: 26, énfasis en el original).

Como se enunció al comienzo, la última de las problemáticas identificadas en el ciclo de programa del BID, remite a la caracterización de la “ineficiencia del sistema estatal de protección social”. Para su caracterización, el BID explicitó un conjunto muy amplio de causas interrelacionadas, que pueden resumirse en: “la fragmentación y la descoordinación entre los distintos oferentes de las políticas sociales” (BID, 2003a: 9); “la utilización de diferentes sistemas de registro de beneficiarios” (BID, 2003a: 9); “la superposición de beneficiarios y la dificultad de verificación de la focalización” (BID, 2004a: 5); “la expansión del número de personas dependientes del gasto público sin contar con instrumentos claros de retorno al mercado laboral” (BID, 2004a: 5); la inexistencia de indicadores intermedios de avance de los ODM (BID, 2004a); las eventuales duplicaciones de beneficiarios; la desactualización de la base datos de las familias, con sistemas de mantenimiento poco definidos; la inexistencia de procesos definidos para el control de contraprestaciones y de seguimiento y control internos; la utilización del criterio de desempleo de manera indiferenciada (BID, 2005a) y la necesidad de desarrollar capacidades de monitoreo y

evaluación que permitan mejorar la gestión del programa y su efectividad en el desarrollo (BID, 2009a).

El quinto programa, a su vez, incorporó algunos temas novedosos en su definición del diagnóstico que no estuvieron presentes en los anteriores, tales como los que se formulan a continuación: “pese a significativos progresos a nivel nacional, en un contexto de alto grado de autonomía subnacional, persisten profundas heterogeneidades territoriales, en términos de desarrollo social y de capacidad institucional” (BID, 2009a: 1). Como conclusión, allí se expresó que el sistema de protección social nacional fue el:

(...) resultado de respuestas emergenciales, antes que de un diseño sistémico. (...) la emergencia social derivada de la crisis económica de 2001, (...) llevó al GoA [Gobierno Argentino] a adoptar una estrategia de contención social basada en la implantación rápida de programas de transferencias de recursos monetarios o en especie (BID, 2009a: 2).

Como puede observarse, todos los señalamientos analizados como causantes de la ineficiencia del sistema estatal de protección social respondieron a criterios tecnocráticos y organizativos en el uso de los recursos estatales. No obstante, no se realizaron cuestionamientos concretos al contenido de las políticas sociales desarrolladas, ni al papel del Estado en la problemática. Las únicas excepciones pueden encontrarse en el tercer programa, “Argentina avanza”, en el cual se cuestionaron dos aspectos: la falta de instrumentos eficaces de promoción de la “empleabilidad” y la inserción laboral, en particular de los jóvenes (lo cual refería no solo a la capacitación sino también a la flexibilización de las condiciones de contratación), y la ausencia de atención a los adultos mayores sin jubilación (BID, 2004a).

Tabla 4.1
Construcción del diagnóstico de los programas sociales del BID

pBID	Problema	Causas asociadas	Soluciones propuestas
1 y 2	Crisis	Ausencia de crecimiento sostenido. Cesación de pagos de la deuda externa. Incertidumbre y falta de seguridad para el sistema bancario y los inversores.	Programa de estabilización en acuerdo con el FMI. Políticas macroeconómicas, fiscales y monetarias adecuadas. Crédito externo.

pBID	Problema	Causas asociadas	Soluciones propuestas
1, 2 y 3	Emergencia	Pérdida de ingresos por desempleo. Disminución de salario real por inflación. Inestabilidad política. Aumento de demandas sociales.	Recuperación económica: consumo e inversión. Recuperación de la credibilidad y previsibilidad para captar inversiones. Estrategia de contención social. Aumento de la inversión y la productividad del capital físico y humano. Estabilidad de precios. Mitigación de los efectos de la crisis. Protección del gasto social para el alivio de la pobreza. Crecimiento económico con equidad social.
1, 2, 3, 4 y 5	Pobreza	Crisis económicas, corrupción, populismo y asimetrías regionales. Desempleo que, a su vez, erosionó el capital humano. Gran tamaño de los hogares y alto número de dependientes dentro de ellos. Dificultad de acceso a servicios de educación y salud. Baja escolaridad de las madres pobres.	Programas focalizados de transferencias de ingresos (Plan Familias). Políticas de desarrollo humano. Inclusión social basada en la inserción de jóvenes y adultos en actividades productivas. Aumentar el capital humano y social a través de incrementar la productividad y la “empleabilidad” de la mano de obra.
1, 2, 3, 4 y 5	Ineficiencia del sistema estatal de protección social	Fragmentación, descoordinación y superposición de programas sociales. Proliferación de respuestas de emergencia. Superposición de beneficiarios. Alta autonomía sub-nacional y heterogeneidad en la capacidad institucional. Debilidad en el monitoreo, el seguimiento y la medición de impacto de las políticas.	Identificación y protección de Programas Sociales Prioritarios. Mejora en la focalización. Instrumentos de priorización, racionalización y registro de beneficiarios. Modernización y fortalecimiento institucional (coordinación y articulación entre organismos). Mecanismos de participación social. Mejorar capacidades locales de gestión. Consolidación de una política de Estado.

Fuente: elaboración propia en base a documentos de los préstamos.

Los diagnósticos vinculados al PMO

Los diagnósticos vinculados al PMO se insertaron en el proceso socio-político nacional abierto por la crisis del 2001 y en un contexto latinoamericano de impugnación al neoliberalismo.

La formulación de los diagnósticos y objetivos del PMO se articuló al proceso de recomposición de la hegemonía capitalista y del poder del Estado que caracterizó a la etapa política de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. El contenido conceptual e ideológico de los discursos gubernamentales en la esfera pública configuró un conjunto de ideas-fuerza que resemantizaron las prácticas políticas gubernamentales y buscaron darle unidad al proceso de recomposición hegemónica en términos de proyecto político o “modelo” que resultaba de cambios en el clima de época.

En primer lugar, la caracterización de la situación social en el lanzamiento del PMO –en el año 2003– también giró en torno a la crisis, identificando a los sucesos de diciembre de 2001 como momento traumático, razón por la cual su superación requeriría cambios drásticos. En su asunción, Kirchner lo ilustró con la metáfora de “dar vuelta una página de la historia” (Kirchner, 2003a).

No obstante, a diferencia de los diagnósticos contruidos por el BID, desde las autoridades del MDS y del propio presidente de la Nación se puso especial énfasis en transmitir su visión acerca de las causas de dicha crisis, la cual se presentó como antagónica al planteo de las IFI.

Desde ese punto de partida, uno de los ejes articuladores del discurso oficial pasó a ser el cuestionamiento a la década de los noventa –presentada como un pasado indeseable–, la cual se construyó como referente comparativo respecto del conjunto de las iniciativas políticas propias. Así, se instaló la dicotomía entre lo que se denominaron “dos modelos de país”. Por un lado, el modelo de los noventa, sustentado en la acumulación financiera, el achicamiento del Estado y la dependencia de las IFI en la definición de las políticas. Por el otro, el nuevo modelo que se proponía el desarrollo del sector productivo nacional como condición de posibilidad para el crecimiento del empleo, el fortalecimiento del papel y las capacidades del Estado en la regulación del mercado, la redistribución de la riqueza, la garantía del interés general y la promoción del bienestar social-popular y la revalorización de la soberanía nacional.

En ocasión del lanzamiento del PMO, Kirchner manifestó: “o se construye un nuevo modelo en nuestro país, o nos resignamos nuevamente al viejo modelo que siempre quiere volver” (MDS, 2007: 197).

La apelación discursiva a las dicotomías se abrió paso dentro del campo de las políticas sociales. El MDS publicó en 2007 un voluminoso documento denominado “La Bisagra: políticas sociales en acción”, donde se realizó un balance de los cuatro años de gobierno de Néstor Kirchner y su articulación con la política social. Allí se abunda en el eje del discurso presidencial: “hemos puesto una ‘bisagra’ frente a las últimas décadas” (MDS, 2007: 10).

El diagnóstico acerca de las causas de la crisis también fue descrito como un estado de “emergencia social” propiciado por el desempleo masivo estructural, el deterioro en el nivel de ingresos y la precarización laboral, al cual se sumaron la desarticulación del tejido social y la pérdida de la “cultura del trabajo” (MDS, 2007: 9). Tal situación fue reconocida como producto del abandono del perfil productivo de la economía argentina y del ajuste estructural de la década de los noventa (MDS, 2004), así como también de la cultura neoliberal que se impuso “desde arriba”.

La pobreza se definió a partir de la vulnerabilidad y la exclusión social de amplios sectores de la población, pero la noción de vulnerabilidad tuvo un significado diferente al planteado por el BID. Aquí fue relacionada con la pérdida de la seguridad social –característica del trabajo asalariado formal, en retroceso– y el desmoronamiento del Estado de bienestar¹⁰². De este modo, si bien los aspectos concretos de la institucionalidad del PMO se basaron en el concepto de vulnerabilidad, en el plano discursivo se apeló a su resignificación desde otra perspectiva, más cercana a la idea de “desafiliación” conceptualizada por Castel¹⁰³.

Esta perspectiva se articuló a la historia reciente argentina a través de la incorporación del enfoque de los derechos humanos para cuestionar su vulneración en los sectores sociales empobrecidos (MDS, 2007).

Por otro lado, el diagnóstico específico acerca de las políticas sociales existentes se basó en dos tipos de cuestionamientos. En primer

102 Si bien aquí la caída del Estado de bienestar se menciona como una de las ideas-fuerza de la construcción discursiva relativa al PMO, vale aclarar que numerosos autores han relativizado dicha caída sobre la base de la investigación empírica. Para citar dos ejemplos que analizan aspectos diferentes, puede referirse a Oszlak (1994) que planteó que durante la etapa neoliberal, lejos de achicarse el Estado se refuncionalizó y a Iusuaui (2009), quien evidencia que durante la etapa neoliberal el gasto social creció en relación al PBI, lo que no significó el desmantelamiento del Estado de bienestar sino que éste experimentó algunos cambios no del todo drásticos, dando cuenta de la rigidez del mismo.

103 El concepto de desafiliación fue utilizado por Robert Castel (1997) para referirse a las consecuencias que la disgregación de la llamada “sociedad salarial” tuvo para los individuos.

lugar, a partir de la clásica visión dicotómica entre Estado y mercado, se cuestionó el papel que asumió el Estado bajo la lógica neoliberal, donde la política social ocupó un lugar residual en las funciones del Estado a través de la asistencia en última instancia. En el mencionado documento institucional del MDS se señaló que durante los gobiernos anteriores:

(...) los distintos cuerpos técnicos incorporados al Estado discutieron acerca de las condicionalidades de elegibilidad de la política social condicionados por los imperativos fiscales (...) y los parámetros para acceder a las líneas crediticias de los organismos internacionales (...), una visión “residual” de que a la política social le corresponde actuar allí donde el mercado no llega (MDS, 2004: 9-10, énfasis en el original).

En segundo lugar, de la mano del cuestionamiento a la participación de las IFI en la definición de las políticas, se criticó su sesgo tecnocrático y la fragmentación y multiplicidad de los programas sociales focalizados formulados para paliar la pobreza pero sin incidir en sus causas. Algunos reproches a dicho sesgo se manifestaron del siguiente modo:

De la pobreza y de la miseria no se sale con tecnologicismos o programas “enlatados”, sino desde el ejercicio de una política social que tenga como centro a la persona y sus vínculos en una permanente práctica social (MDS, 2007: 35, énfasis en el original)

La política social del modelo neoliberal estuvo más fundada en un carácter técnico, de performance y focalizado (MDS, 2007: 11).

Los programas focalizados se caracterizaron por una alta fragmentación institucional en los niveles de gestión y dependencia orgánica, que se reflejó en la existencia de la multiplicidad de unidades ejecutoras en un mismo espacio territorial (MDS, 2004: 10).

A pesar de los cuestionamientos, y del énfasis en plantear las rupturas, se destacó la importancia de las políticas sociales de “contención” desarrolladas frente al alto nivel de conflictividad social durante la crisis de 2001 y el posterior gobierno provisional (MDS, 2004: 12).

Asimismo, el gobierno polemizó –de manera audaz– con algunos diagnósticos muy instalados en la opinión pública en torno al clientelismo político, para lo cual se apoyó en la memoria colectiva de la sociedad salarial con pleno empleo: “es imprescindible advertir que la tragedia cívica del clientelismo político no es producto de la asistencia social como gestión de Estado, sino de la desocupación como consecuencia de un modelo económico (Kirchner, 2003a).

Tabla 4.2
Construcción del diagnóstico vinculado al PMO

Problema	Causas asociadas	Soluciones propuestas
Crisis	Reformas estructurales del Neoliberalismo. Desindustrialización.	Cambio drástico de modelo económico, social y cultural. Reindustrialización y fortalecimiento del mercado interno.
Emergencia	Desempleo masivo y precarización laboral. Pobreza estructural. Ruptura de lazos sociales.	Políticas sociales de asistencia e inclusión social. Reconstrucción de lazos sociales.
Pobreza	Desempleo. Exclusión social. Vulnerabilidad (desafiliación y pérdida de derechos).	Inclusión social. Economía social y emprendedurismo (para restitución de capacidades laborales y cultura del trabajo).
Modelo neoliberal de políticas sociales y participación de las IFI	Papel residual de la política social. Diseño tecnocrático y fraccionado, subordinado a las IFI.	Tres planes nacionales. PSA, PTCI (IDH y PF) y PMO.

Fuente: elaboración propia en base a discursos y documentos gubernamentales.

En suma, un elemento de especial relevancia de cada uno de los ciclos de políticas analizados fue la identificación de los problemas sobre los cuales se propusieron intervenir y la explicación de sus causas desde un conjunto de premisas teóricas e ideológicas no siempre explicitadas.

Un rasgo esencial de la *producción de los diagnósticos* de los programas del BID fue su naturalización, ya que las argumentaciones no se dirigieron a contraponerse a otros discursos, sino que se contrastaron con información empírica, la cual se presentó como única fuente del saber objetivo, neutral y técnico en el marco de un régimen de veridicción dado.

Las herramientas conceptuales e ideológicas desarrolladas bajo esta modalidad contribuyeron a la consolidación del dispositivo de *configuración de comunidades epistémicas* analizado en el capítulo 2. Su aporte central consistió en erigir los pilares teóricos sobre los cuales se desplegaron las distintas modalidades de intervención, bajo la apariencia de nociones técnicas y objetivas. Tales pilares cumplieron una función totalizante, que brindó unidad y coherencia al conjunto.

De este modo, la *producción de los diagnósticos y la explicación de sus causas* constituyeron un mecanismo coherentemente articulado

alrededor de un conjunto de conceptos ordenadores que intervinieron en los debates públicos y en el diseño, formulación e implementación de las políticas estatales desarrolladas por el MDS.

A la hora de analizar su incidencia en el PMO, puede evidenciarse que la identificación de los problemas centrales presentó alto nivel de articulación –con algunas excepciones–. Junto a las referencias simultáneas al contexto de crisis y emergencia, se destaca el concepto de vulnerabilidad, que se instaló como significativo inequívoco a la hora de caracterizar a los segmentos poblacionales sumidos en la pobreza y hacia los cuales enfocar las acciones estatales.

No obstante, la explicación de sus causas se desarrolló sobre la base de una *tensión antagónica* (o *antagonizada*, por su carácter deliberado). Dicha tensión, constituyó un eje central del proceso de reconstrucción hegemónica liderado por el gobierno nacional, cuyo discurso legitimador giró en torno a la ruptura contundente con las reformas de primera generación que vehiculizaron el neoliberalismo en la región y que en el plano nacional se identificaron con la década de los noventa. En el mismo sentido se destacan las diferencias respecto de las formas de explicar el significado y los factores causantes de la vulnerabilidad en amplios sectores sociales.

4.2. Articulaciones teórico-políticas de los objetivos y las estrategias

En cada ciclo de políticas, los diagnósticos elaborados sirvieron de fundamento a la formulación de los objetivos y las acciones que se propusieron como soluciones. Junto a ellos, se despliegan valores normativos y prescriptivos orientados a la construcción de sentidos sociales en torno al horizonte de futuro deseable. De esta manera, los objetivos y estrategias ponen en juego los marcos teórico-políticos para definir un “deber ser” de las instituciones, las prácticas y los sujetos involucrados.

Al respecto, Oszlak plantea que “(...) la formulación de una política es una operación abstracta: implica definir el sentido que deberá tener la acción. Contiene, entonces, elementos normativos y prescriptivos de los que resulta una visión sobre el futuro deseable” (Oszlak, 1980: 16).

A continuación se busca identificar las premisas sobre las cuales se basaron las soluciones propuestas por cada uno de los ciclos de políticas, e indagar en el tipo de lazos que se construyeron entre ambos.

Las propuestas del BID

Los préstamos del BID que aquí se estudian fueron concebidos como soluciones a las problemáticas planteadas a partir de los diagnósticos. Como se ha expuesto en el capítulo 2, los mismos giraron en torno a tres grandes grupos de objetivos:

- 1) *Estabilización macroeconómica en acuerdo con el FMI.*
- 2) *Apoyo a y (posteriormente) rediseño de los programas sociales focalizados, en especial aquellos de transferencias condicionadas de ingresos (PTCI).*
- 3) *Reingeniería institucional del sector de protección social del Estado nacional.*

El primer grupo de propuestas –que figuró como condicionalidad en los primeros dos préstamos de emergencia– estuvo orientado a objetivos macroeconómicos de estabilización, que supuso acordar metas con el FMI. Este mecanismo fue el utilizado por los “créditos de base política” que impusieron las reformas estructurales, cuyo contenido fue analizado en el capítulo 1. El diagnóstico formulado en torno a la crisis en los programas del BID significó una legitimación de aquellas reformas, razón por la cual, en este aspecto, la solución para enfrentar la crisis se retomó acríticamente.

El segundo grupo de objetivos –que estructuró el conjunto de las actividades de los programas– estuvo constituido por las “acciones específicas” (BID, 2003c: 6) requeridas para la reducción de la pobreza. De este modo, se proclamó que “una de las prioridades de acción contra la pobreza debe ser el aumento de la base de activos de la población de menores ingresos” (BID, 2003c: 10), y se especificó que “dado que el principal factor productivo de los pobres es su trabajo, el fortalecimiento de la inversión en capital humano desde la edad temprana hasta la vida adulta es uno de los aspectos clave para el combate a la pobreza y la desigualdad” (BID, 2003c: 11).

Para alcanzar los objetivos planteados, se propuso como opción ineludible el apoyo a los programas de transferencia condicionada de ingresos.

Teniendo en cuenta el enfoque del capital humano, se comprende la clasificación del ciclo de programas sociales del BID como operaciones dentro del sector de “inversión social”. Las transferencias monetarias condicionadas a los beneficiarios fueron concebidas como inversiones orientadas a mejorar la “cartera de activos” de la población identificada como vulnerable. El primer programa expresó esta idea del siguiente modo: “La oferta de los PSP puede considerarse como una ‘canasta’ de prestaciones o beneficios que se ofrecen a las familias pobres e indigentes” (BID, 2003a: 8).

A partir de ello, los PTCI como propuesta para “capitalizar” a la población vulnerable –bajo el paradigma mencionado– reside en que el acceso a servicios de educación y salud, lejos de ser consagrado como un derecho, es una condición para recibir una “ayuda” que, sumada a cierta dosis de esfuerzo personal, permitiría alcanzar el acceso a dichos servicios imprescindibles para mejorar sus propios “activos” y los de su descendencia.

A la hora de considerar la forma que asumen las políticas sociales de TCI, resulta interesante retomar los análisis de la “desmercantilización” que señalan una diferenciación sustantiva en los significados diversos que puede tener el papel del Estado en la satisfacción de necesidades a través de la política social:

(...) la desmercantilización es resultado de las reivindicaciones de los trabajadores, resultado siempre parcial y fragmentario en el que se produce un movimiento contradictorio con la exigencia de expansión de los circuitos monetarios, en este caso porque objetivamente socializa (y politiza) la reproducción. Es en procesos de este tipo en los que claramente pueden reconocerse las políticas sociales, aunque –a riesgo de ser obvio– ello no significa que toda política social desmercantilice, pues no toda política social socializa la reproducción. En la perspectiva de lo que estoy analizando (el continuo proceso de surgimiento y satisfacción de necesidades sociales), esto ocurre si (y sólo si) la satisfacción de necesidades se torna un proceso de reconocimiento de derechos del sujeto, pues sólo entonces la persona puede independizarse (parcialmente) del mercado, según la expresión de Esping-Andersen, fugando parcial o temporalmente del dominio del capital (...) (Danani, 2004: 19, énfasis en el original).

De este modo, si los bienes o servicios provistos mediante los programas de transferencias de ingresos son concebidos desde una condicionalidad, la política en cuestión pierde potencialidad desmercantilizadora. El enfoque de derechos de las políticas sociales coincide con dicho cuestionamiento a este tipo de programas y esgrime el argumento de que la pobreza constituye una vulneración a los derechos humanos y, por lo tanto, no deberían existir condicionalidades para el ejercicio efectivo de derechos consagrados, cuya garantía es responsabilidad del Estado (Campos et al., 2007; Pautassi, 2010).

Desde estas perspectivas, la capitalización de los pobres no se basó en la desmercantilización del acceso a ingresos y a servicios de salud y educación, sino que se presentó bajo la forma de una *relación contractual*, a partir de la asunción de un compromiso. Este modo de concebir las políticas sociales de distribución secundaria del ingreso, implica la asignación de responsabilidades bien definidas (aunque

no del todo explicitadas) tanto para los denominados beneficiarios (que se profundizan en el apartado 4.3) como para el Estado.

Mientras que el Estado –con el apoyo del BID– está llamado a “[crear] oportunidades económicas para los pobres” y a “promover la inclusión social y el capital humano de los pobres” (BID, 2003c: 1-2), su responsabilidad concreta se plasma en la transferencia de dinero y el control del cumplimiento de las condicionalidades.

El compromiso asumido individualmente por el beneficiario consiste en acudir o hacer que sus hijos acudan a controles de salud y a instituciones educativas. Ello, propicia su culpabilización ante una eventual baja acumulación de capital humano. Y, a su vez, sin poner en cuestión la disponibilidad, la accesibilidad y la calidad de los servicios de educación y salud existentes.

Para el caso del Plan Familias –el principal PTCI impulsado por el BID a través del ciclo de programas analizados–, esta modalidad contiene una arista aún más compleja desde las perspectivas de género¹⁰⁴, ya que son las madres quienes asumen el compromiso de cumplir con las condicionalidades para mantener el “beneficio”.

Respecto del tercer grupo de objetivos, una de las propuestas más claras se configuró en torno a los mecanismos de gestión, monitoreo y evaluación de los programas sociales, con especial énfasis en la identificación de beneficiarios y en la consecuente focalización de las políticas.

Tal como se expresa desde el primero de los programas, las acciones buscaron desarrollar:

(...) avances en la disponibilidad y calidad de los instrumentos y procedimientos que permitan focalizar mejor el gasto social, contar con metodologías comunes para el seguimiento y evaluación de programas, bases de datos compatibles (...) mecanismos de control e iniciativa social para programas nacionales de ejecución descentralizada (BID, 2003a: 9).

El desarrollo de tales acciones, en el marco del objetivo de reducción de la pobreza, se fundamentó como el mecanismo adecuado para “asegurar la eficiencia en la cobertura y prestación de los servicios sociales en un marco de racionalización del gasto” (BID, 2003a: 9).

No obstante, al analizar los diagnósticos en relación a las líneas de acción propuestas, resulta interesante destacar una paradoja que se visibilizó con claridad a partir del caso argentino. En el marco de

¹⁰⁴ Los enfoques de género han desarrollado un campo de estudios específico, con abundante literatura que atraviesa problemáticas que trascienden los marcos de la presente tesis. Para una reflexión crítica de los PTCI desde estas miradas, se sugiere Campos, Faur & Pautassi (2007), Dallorso (2012) y Pautassi (2010).

las reformas de segunda generación, la caracterización de la situación social como de emergencia, el crecimiento de la proporción de población identificada como vulnerable y el diagnóstico acerca de la ineficiencia de los sistemas de protección social, se optó por la focalización, que –en función del riesgo social del país– resultó ser masiva.

Si se toman en cuenta el volumen de fondos destinados al desarrollo e implementación de los instrumentos de identificación, clasificación y focalización de los beneficiarios (que se expusieron en el capítulo 2) y la masividad que alcanzaron los PTCI, resulta legítimo preguntarse por las razones “extra-económicas” de la focalización como principio ordenador de la política social. Es decir, la tensión de las políticas sociales planteada entre universalidad y focalización cobra nuevos sentidos en este período en el cual tendieron a expandir su alcance. Evidentemente, los argumentos estrictamente presupuestarios no terminan de plantear fundamentos sólidos capaces de definir la opción por la focalización (que hubiese podido aceptarse durante la etapa previa, aun sin compartirlo).

Al analizar el paradigma de la posmodernidad como lógica cultural emergente del proyecto de transformación de las relaciones sociales que significó el neoliberalismo, Murillo (2012) plantea que “[g]obernar no es dominar. Gobernar supone un conocimiento puntilloso del objeto de gobierno y una adecuación de tácticas y leyes a esos saberes” (Murillo, 2012: 76). Esta afirmación constituye un marco de referencia peculiar para comprender el papel que las propuestas de creación y construcción de bases de datos han tenido en los programas.

Como se ha expuesto en el capítulo 2, frente a los estallidos sociales y las grandes movilizaciones que pusieron en jaque el consenso neoliberal en diversos países prestatarios de la región, el BID respondió con fondos en operaciones del sector de inversión social. Ello amerita interrogarse por una segunda forma de comprender la llamada inversión social a partir de la necesidad de garantizar la “gobernabilidad democrática” (BID, 2003c:7) a través del financiamiento de acciones que permitiesen el control de los sectores sociales que sufrían las consecuencias de los programas de ajuste macroeconómico y reforma estructural del Estado.

Dentro de esta línea argumental, para comprender el papel de las estrategias de reducción de la pobreza desarrolladas por las IFI durante las reformas de segunda generación, Murillo propone la categoría de “gestión del riesgo social” que refiere al “(...) control de la pobreza o, mejor, de los riesgos que los pobres encarnan para el orden internacional” (Murillo, 2006: 28). En el capítulo 3 se ha

trabajado esta noción desde el punto de vista de sus consecuencias en los procesos de organización y movilización popular. Lo que aquí se propone es indagar en la aplicación del mismo como técnica de focalización y dispositivo de gubernamentalidad.

La perspectiva histórica planteada por Dallorso (2013) contribuye a captar la especificidad de los programas de TCI en el marco de su análisis acerca del papel que las intervenciones gubernamentales sobre la pobreza han tenido para vehicular otros objetos de gobierno. A raíz de ello, plantea el siguiente interrogante:

¿Es posible suponer que las TMC –en tanto intervenciones gubernamentales sobre la pobreza– no están destinadas a suprimir la pobreza sino a regularla? Las TMC serían entonces una manera histórica de trazar límites que distingan maneras de ser y de vivir, aceptables e inaceptables de los pobres (Dallorso, 2013b: 135-136).

A partir de los interrogantes abiertos, se pueden ensayar dos respuestas posibles y complementarias. Por un lado, la focalización constituye una técnica de gestión del riesgo social (Murillo, 2006) que segrega a un grupo socio-demográfico –al cual se le atribuyen un conjunto de carencias y “vulnerabilidades”– respecto del conjunto de la sociedad. Por otro lado, es un mecanismo que niega –sin explicitarlo– el reconocimiento de derechos ciudadanos a la población en situación de pobreza, evitando la responsabilidad del Estado en su garantía (Arcidiácono, 2012; Campos et al., 2007; Pautassi, 2010). De este modo, se legitima la anulación de la noción de universalidad de las políticas sociales, bajo el discurso de un Estado eficiente. Al retomar los tres grupos de objetivos y estrategias de manera articulada, reaparece el interrogante acerca de la concepción de Estado subyacente. Para su análisis se abren dos escalas.

Una primera escala refiere a la función del Estado en el orden social capitalista y su papel en el proceso de acumulación de capital. Aquí el BID reconoció la necesidad de que los Estados intervengan en los procesos de acumulación, asignándoles el papel de promotores y facilitadores (aunque esto no significa que este rol del Estado no existiera antes, sino que no era reconocido como tal). Esta visión dejó obsoleta la clásica distinción antagónica entre Estado y mercado como dos esferas separadas que se relacionan entre sí desde un lugar de externalidad, que había sido uno de los emblemas de los reformadores neoliberales.

La identificación de las IFI con las corrientes neoinstitucionalistas ha marcado una tendencia de época, que posibilitó *aggiornar el aparato institucional de la arquitectura financiera internacional* en

un contexto político latinoamericano hostil a los postulados básicos del neoliberalismo. Quizá un elemento ilustrativo, aunque estrictamente anecdótico, haya sido que el propio Fukuyama sostuviera esta visión en su prólogo al libro del BID donde analizó los procesos de reformas del Estado en América Latina durante los primeros años del nuevo milenio. Allí plantea que:

El énfasis en las políticas económicas que caracterizaron gran parte de los años ochenta y noventa ha dado paso a una mayor apreciación del hecho de que las políticas deben ejecutarse dentro de un marco institucional apropiado: si este no existe o no funciona de manera adecuada, una política que de otra forma sería buena, tal como la privatización o la liberalización de los mercados de capital, podría tener consecuencias muy negativas. A su vez, la calidad del funcionamiento de las instituciones y la capacidad de reformarlas dependen de una multitud de factores políticos, pues las instituciones afectan y reflejan los intereses de actores importantes en cada sociedad (Fukuyama, 2007: XV).

Esta concepción del Estado admite la subsistencia –y en algunos casos la refundación– de ciertos rasgos del llamado Estado benefactor bajo la forma de inversiones sociales. Debe reconocerse que ello apareció como una opción factible una vez producidas las reformas estructurales de gran magnitud y en cortos plazos en las economías y en las sociedades latinoamericanas. Sobre esta base surgió el planteo de avanzar en reformas a otro ritmo (más gradual), e incluso integrando la inversión social como parte de su desarrollo intrínseco y ya no como costo exógeno y en última instancia. Pero, al mismo tiempo, no puede soslayarse que implicó el reconocimiento de los límites de la estrategia anterior y la necesidad de asumir sus “costos”.

Asimismo, esta reformulación dejó entrever que esos límites fueron políticos que tuvieron que ver con las resistencias que, desde distintos países, surgieron frente a aquella “cirugía sin anestesia”¹⁰⁵ aplicada bajo la apariencia de una técnica neutral. A la hora de analizar esta segunda ola de reformas, el BID reconoció que:

(...) las reformas institucionales no han tendido a ocurrir en paquetes (bundling) como aparentemente sí fue el caso de las reformas económicas de primera generación en algunos países. (...) Este fraccionamiento de las reformas parece deberse a que los gobiernos

han tratado de aprovechar espacios políticos, por reducidos que sean, para empujar cambios en la dirección deseada. (...) esta estrategia oportunista de reforma (...) no siempre funciona (Lora & BID, 2007: 58).

La segunda escala (con relación a la concepción subyacente del Estado) remite a la forma en que se concibió esa articulación entre Estado y mercado. En este punto se advierte un aspecto interesante. Del mismo modo que los programas de transferencia condicionada de ingresos apelaron a las capacidades de los individuos identificados como vulnerables para administrar su “cartera de activos”, la reingeniería institucional y el fortalecimiento de los mecanismos de gestión, monitoreo y evaluación de los programas sociales se orientaron a impulsar las “capacidades estatales” (Evans, 1996).

La noción de capacidades estatales reivindica la idea de que el Estado –en tanto “estructura institucional perdurable y eficaz” (Evans, 1996: 2)– puede “alcanzar los objetivos oficiales, especialmente por encima de la oposición real o potencial de grupos sociales poderosos o en circunstancias socioeconómicas recalcitrantes” (Skocpol, 1985: 15). Ello significa pensar al aparato estatal como “actor”. De esta manera, en la formulación de la política social en tanto contrato –que supusieron los PTCI–, se apela a las capacidades y voluntades tanto de individuos como de Estados para participar de dicha relación contractual.

A partir de ello, los cambios en la articulación Estado-mercado y Estado-sociedad fueron caracterizados como resultado de la construcción de formas de Estado eficaces (por su acumulación de capacidades) sobre la base de las reformas de primera generación. Al respecto, el estudio del BID concluye que

(...) el nuevo Estado que se perfila después de dos décadas de reformas es de un corte más ‘social-liberal’, (...) esto significa un Estado más acotado en tamaño y en objetivos; más representativo y legítimo; menos centralizado; más gerencial y menos burocrático; promotor en lugar de protector del sector privado y del empleo, y garante del acceso a los servicios básicos de educación, salud y seguridad social, aunque no necesariamente productor de estos servicios (Lora & BID, 2007: 6, énfasis en el original).

Como se verá más adelante, esta cosmovisión del Estado fue consolidándose a lo largo de los programas, y en la coyuntura política argentina contó con condiciones particulares para su inserción.

¹⁰⁵ El proceso de reformas estructurales en Argentina fue liderado por el entonces presidente constitucional Carlos Menem quien utilizó la metáfora de la “cirugía sin anestesia” en reiterados discursos para referirse a la aplicación de tales reformas.

Las propuestas vinculadas al PMO

Desde la enunciación de sus objetivos y estrategias de acción, el PMO quedó integrado a los rasgos generales del discurso gubernamental y desarrolló un papel significativo en la configuración de la materialidad de sus ideas-fuerza.

Sobre la base del mencionado diagnóstico, la formulación de las soluciones posicionó al Estado como actor central e ineludible para solucionar la pobreza, el desempleo y las problemáticas sociales que de ellas se habían derivado. Al respecto, la ministra planteó que asumieron una “concepción de Estado ‘presente, activo, protagonista, promotor para el desarrollo humano’” (MDS, 2007: 15, énfasis en el original).

Más allá de responder a una retórica propia, lo que aparece en común entre los discursos oficiales y los postulados del BID es la reivindicación de las capacidades estatales. El gobierno argentino instaló esta idea sobre la base de enfatizar una indiscutible omnipotencia de la voluntad política –orientada a construir un nuevo modelo de país– frente a los condicionamientos histórico-estructurales.

Desde esta perspectiva, los planteos neoinstitucionalistas del BID gozaron de un espacio de permeabilidad privilegiado para su inserción en el contexto pos-crisis. Espacio que se abrió, paradójicamente, a pesar de (y, a su vez, gracias a) la abierta confrontación gubernamental con las medidas originadas por el Consenso de Washington, que el BID legitimó en sus reformulaciones. En palabras del entonces presidente, la paradoja se planteaba del siguiente modo:

(...) el Estado cobra un papel principal, (...) la presencia o la ausencia del Estado constituye toda una actitud política. (...) Hay que reconciliar a la política, a las instituciones y al Gobierno con la sociedad (...). Para eso es preciso promover políticas activas que permitan el desarrollo y el crecimiento económico del país (Kirchner, 2003a).

Como se ha mostrado en el capítulo 2, el PMO representó un porcentaje muy bajo de los recursos destinados al conjunto de políticas sociales de distribución secundaria del ingreso del período, no obstante lo cual sus rasgos distintivos reforzaron la idea del nuevo modelo de país, basado en la dicotomía construida respecto de la década de los noventa.

Las políticas sociales asumieron los objetivos explícitos de la “inclusión social”, la reconstrucción de los “lazos sociales” y de la “cultura del trabajo”. Desde esta perspectiva, el PMO fue una propuesta capaz de intervenir en dos tipos de horizontes temporales.

En el corto plazo, un funcionario del MDS en una entrevista destacó la necesidad de que el Estado actuara con eficiencia sobre la emergencia. Para el entonces Secretario de Políticas Sociales, en primer lugar había que aprovechar los mecanismos existentes, que permitirían la transferencia inmediata de dinero a los sectores empobrecidos. Si bien la discursividad apuntaba a un proceso de reconstrucción de las capacidades laborales y de los lazos sociales a largo plazo, ello no se subordinó a la generación de una política pública integral a largo plazo (que hubiese demorado más tiempo), sino que se decidió actuar en el marco de lo posible. Tal como lo reconoció la entonces ministra en una entrevista periodística: “negar el asistencialismo hoy es dar un salto al vacío” (Arias en La Nación, 2 de agosto de 2003).

Esto evidenció que la revalorización del papel y las capacidades del Estado expresada a través del PMO no se trasladó a un enfoque tecnocrático en su gestión. Muy por el contrario, los criterios de asignación de los subsidios fueron muy flexibles (aunque a través de un procedimiento administrativamente engorroso) y variables a lo largo de todo el ciclo. Junto a ello, la definición de la estructura institucional del aparato estatal nacional y de las modalidades de vinculación con los organismos subnacionales no fueron priorizados durante la primera etapa de ejecución.

De ello puede interpretarse que si bien hubo una *articulación paradójica* en la conceptualización del papel y las funciones del Estado planteadas por el BID, las modalidades operativas que asumió esa concepción en el PMO no se articularon a las líneas de acción formuladas en los programas del BID.

En el largo plazo, el PMO se propuso la inclusión social a partir de la integración de las políticas sociales con el mundo de lo productivo. Esto fue expresado del siguiente modo: “[e]sto significa que la política social debe articular proyectos, ideas y programas con el sistema productivo, la obra pública, el empleo, un impacto territorial y una distribución más equitativa de los ingresos” (MDS, 2004: 12).

Desde esta premisa, el PMO constituyó una innovación en el campo de las políticas sociales de distribución secundaria del ingreso que proclamaría la soberanía nacional en el diseño de políticas públicas. Soberanía que se presentó como resultado tanto de la morfología peculiar que adquirió la crisis en la Argentina –con la proliferación de experiencias socio-productivas autogestionadas– como de la voluntad política del gobierno en su camino de construir un “nuevo modelo de país”. Tal como destacó el viceministro: “Esto

denota una innovación sobre la política tradicional de brindar únicamente asistencia entregando” (Arroyo, 2006: 16).

Este último aspecto constituyó un eje de intervención política en casi la totalidad de los discursos gubernamentales, que la entonces ministra ilustró del siguiente modo:

Hasta el presupuesto del Ministerio estaba diseñado para responder a planes enlatados y originados en el exterior. Fue difícil cambiar. Una de mis expresiones a los funcionarios de carrera fue: “yo vengo a gestionar y no a que me gestionen”. Y era así porque en la cartera social existía una lógica burocrática construida desde programas que como quintas funcionaban de manera independiente. El ministro podía estar o no, daba lo mismo, era en tal caso un “souvenir” privilegiado. Los verdaderos dueños eran los expertos y consultores que definían el rumbo a seguir. Nuestra reacción fue inmediata (MDS, 2007: 15, énfasis en el original).

Desde este lugar, y como condensación de las ideas-fuerza del nuevo modelo, se resignificó la visión del desarrollo sobre la base de la construcción de un horizonte de futuro deseable:

En nuestro proyecto ubicamos en un lugar central la idea de reconstruir un capitalismo nacional que genere las alternativas que permitan reinstalar la movilidad social ascendente (...). Vengo, (...) a proponerles un sueño: reconstruir nuestra propia identidad como pueblo y como Nación (Kirchner, 2003a).

Estas ideas respecto del papel del Estado en el largo plazo, tuvieron en el PMO un desarrollo peculiar. Entre los pilares teórico-políticos del diseño del PMO se destacan los enfoques latinoamericanos de la “economía social y solidaria”, los cuales significaron una contribución específica al planteo de alternativas orientadas al objetivo de reconstrucción de los “lazos sociales”, con especial énfasis en la dimensión territorial. Como se ha planteado a lo largo de la presente tesis, este rasgo constituyó una especificidad local, a partir del desarrollo que venían teniendo experiencias socio-productivas auto-referenciadas en dichos enfoques. De hecho, uno de los representantes más reconocidos de la perspectiva de la economía social, José Luis Coraggio, participó activamente en el diseño del PMO y el propio viceministro, formaba parte del campo de estudio con una mirada más orientada al “emprendedorismo”¹⁰⁶.

¹⁰⁶ La palabra emprendedor y empresa tienen una misma raíz etimológica, en el latín prehendere, que significa “emprender una actividad que implica trabajo o que presenta dificultades”. En francés e inglés, el vocablo entrepreneur pone de relieve la faceta vinculada a la creación de la empresa. En el contexto argentino, los términos empresario y emprendedor refieren a la caracterización de distinto tipo de sujetos sociales: el primero desarrolla las clásicas actividades de la economía

En las diversas explicaciones y fundamentaciones del PMO se construyó un emparentamiento entre las nociones de “emprendedorismo”, “autogestión”, “cooperativismo” y “economía social”, significantes que históricamente han respondido a perspectivas políticas y prácticas sociales diferentes (e, incluso, antagónicas) (Rodríguez & Ciolli, 2011).

El emprendedorismo –basado en las definiciones de Shumpeter¹⁰⁷– atribuye el fortalecimiento del capitalismo a la capacidad emprendedora de los individuos. Esta perspectiva “[sitúa] alrededor del hombre emprendedor el principio antropológico por excelencia del ser humano y [ve] en el emprendimiento la fuerza ontológica constitutiva del proceso de mercado” (Puello-Socarrás, 2010: 194). Asimismo, conceptualiza al mercado –más que como un simple espacio específicamente económico de intercambio y transacción de bienes y servicios individuales– como “un complejo institucional de oportunidades de ‘creación, descubrimiento, competencia y ajuste’ en el terreno de la interacción social” (Puello-Socarrás, 2010: 195). Lo que se produjo a través de las políticas asistenciales de autoempleo es un viraje de este concepto desde su rol inicial de dinamizador de la prosperidad social hacia un papel de contención de las demandas sociales vinculadas a la pobreza y el desempleo (Rodríguez y Ciolli, 2011), sobre la base de la incursión de las teorías del capital humano en este campo.

De manera contrapuesta, el origen moderno de la autogestión y el cooperativismo se encuentra ligado a la historia del movimiento obrero y sus luchas sociopolíticas contra las modalidades de explotación del trabajo en el modo de producción capitalista. En ese contexto, la autogestión es asumida como el ensayo de formas de organización asociativas basadas en relaciones sociales sin explotación¹⁰⁸, cuyo objetivo no es la obtención de ganancia sino la

capitalista, mientras que el segundo ha sido vinculado al desarrollo de actividades económicas de pequeña escala y relacionadas a la economía social.

¹⁰⁷ Con su obra “The Theory of Economic Development” de 1911, Shumpeter se constituye en el fundador de los estudios sobre el emprendedorismo. Según sus análisis, el centro de un sistema económico son los emprendedores, cuyas iniciativas permiten el crecimiento del conjunto de la sociedad (Schumpeter, 1983). La categoría emprendedor no refiere a la ubicación del sujeto en la estructura social, sino a un conjunto de características de personalidad y capacidades que cada persona pueden tener o no (de manera innata o aprendida).

¹⁰⁸ Desde sus comienzos, las consecuencias de la Revolución Industrial sobre la vida cotidiana de los trabajadores recientemente proletarizados, motivaron distintas reacciones, que incluyeron intentos por crear comunidades autogestionadas para la producción, el consumo y la provisión de servicios: colonias autónomas, asociaciones, cooperativas y consejos obreros. Y, en numerosos casos históricos, la autogestión fue impulsada en vistas del desarrollo de prácticas socio-producti-

satisfacción de determinadas necesidades sociales que se toman como objeto de la producción. A partir de estas premisas, las prácticas de autogestión son resignificadas para construir prácticas contrapuestas a la lógica competitiva y alienante que caracteriza al trabajo asalariado, poniendo énfasis en la construcción de sujetos autónomos (Rodríguez & Ciolli, 2011).

Para la economía social el objetivo es la “reproducción ampliada de la vida” a partir de la creación de un subsistema regido por una racionalidad basada en el intercambio de valores de uso, la reciprocidad y la solidaridad en un contexto de proximidad (es decir, opuesta a la racionalidad maximizadora del emprendedor *homoeconomicus*). Sobre estas apuestas, se abre una perspectiva transformadora, en particular a una escala territorial a través del desarrollo local.

Como se advirtió anteriormente, en su diseño y formulación el PMO integró aleatoriamente elementos provenientes de las distintas tradiciones. Ello se reflejó, por ejemplo en su impulso a la asociatividad y la formación de grupos y en la revalorización del objetivo de la producción de valores de uso para la satisfacción de necesidades, más que en la producción de bienes para el intercambio mercantil. No obstante, ambos rasgos presentaron limitaciones. Por un lado, la formación de grupos o instancias asociativas era promovida en la formulación del plan, pero no fue una condición necesaria para la obtención de los subsidios. A su vez, el PMO careció de herramientas para la consolidación de las complejas instancias colectivas de organización de la producción y distribución. Por otra parte, el objetivo de la producción de valores de uso y su relación con la satisfacción de necesidades, debió articularse con las necesidades de comercialización que, entre otras instancias, se plasmó en la creación del programa de Marca Colectiva.

De este modo, discursos y prácticas gubernamentales en torno al PMO tendieron a construir una *articulación híbrida* con las premisas que sustentaron los programas sociales propuestos por el BID. En este aspecto, el emparentamiento entre conceptos que respondían a perspectivas teórico-políticas discordantes contribuyó a la convergencia con las teorías del capital humano de la mano del emprendedorismo.

Sumado a ello, en el marco de la estrategia a dos tiempos expuesta, el PMO se presentó como una solución de emergencia orientada a la reconstrucción de la cultura del trabajo y a la restitución de las capacidades laborales, cuya pérdida se identificó con el desempleo masivo de la etapa previa.

vas de nuevo tipo, prefigurativas de una sociedad no capitalista.

La entonces ministra Alicia Kirchner se refirió en diversas oportunidades a este eje del PMO. En el discurso de su lanzamiento planteó que “no se propuso un plan masivo de empleo sino rescatar las capacidades de las comunidades para generar bienes y servicios” (Braslavsky en Clarín, 12 de agosto de 2003). Años más tarde, en el balance de sus primeros cuatro años a cargo del ministerio, enfatizó que “la cultura del trabajo, abandonada no por casualidad en nuestro país, sólo se adquiere con el trabajo. No hay tecnología ni modernismo capaz de equipararse a la experiencia” (MDS, 2007: 192-193). Y, en una entrevista desarrolló: “En estas tres décadas quedó mucha gente a la vera del camino. Sin hacer y sin saber. La economía social lo que busca es instalar capacidades y después incluye” (Pique en Página/12, 21 de septiembre de 2008).

Sin embargo, el camino hacia una política de inclusión social orientada a trascender la emergencia fue trazado a partir de la incorporación de condicionalidades (o cláusulas de contraprestación) con características peculiares para los receptores de los distintos componentes subsidiados a través del PMO, que se plasmó en el autoempleo.

La mediación del trabajo y/o la actividad productiva como condición para la asistencia estatal le permitió al PMO lograr una rápida legitimidad social. Desde la SPSyDH se planteó que “uno de los fines de la instrumentación del PMO fue la instalación en la agenda pública de la idea que la política social debe estar más vinculada al trabajo y a la producción y menos al asistencialismo” (SPSyDH, 2007a: 163). En este sentido, el PMO como política de promoción de la economía social quedó prendido al enfoque del capital humano. Esto se debe a que asumió un rol en la generación de empleo con el fin de “la creación de oportunidades económicas para los pobres” (BID, 2003a), que “mejoren la empleabilidad y productividad de la población vulnerable” (BID, 2003a), a través de subsidios y asistencia técnica para el desarrollo de microemprendimientos socioproductivos. Es decir, el tratamiento que el MDS¹⁰⁹ encontró a los problemas del desempleo y la pobreza se sostuvo a partir de la acción sobre la propia población afectada y no sobre las causas que habían sido denunciadas enfáticamente. Asimismo, si se toma en cuenta el resultado estrictamente operativo, en la gran mayoría de los emprendimientos no se logró superar el carácter paliativo y asistencial que caracteriza a las políticas sociales de redistribución

109 Vale mencionar que existieron otras políticas vinculadas al empleo y a la producción nacional que constituyeron la base del período de reactivación que propició el descenso de la tasa de desempleo, pero escapan al objeto de la tesis. Para un detalle de las mismas ver Grassi (2012) y Danani y Hintze (2011).

secundaria del ingreso, estrechando la posibilidad de construcción de un subsistema de economía social –tal como se propusieron sus impulsores–.

En consecuencia, en este aspecto, el PMO quedó limitado a crear “mecanismos de autogestión a través del desarrollo de su capital humano [de los pobres]” y a “construir sujetos pobres con diferentes capacidades para la gestión de sus propios riesgos” (Borzese et al., 2006: 49). Su *residualidad* al cabo de los primeros siete años de ejecución y su reconversión en el Plan “Argentina Trabaja” dan cuenta de esta limitación.

A partir de lo expuesto, queda evidenciado que el PMO representó destacadas innovaciones en el diseño y formulación de políticas sociales de distribución secundaria del ingreso, a partir de premisas teóricas y principios político-ideológicos que tensionaron los presupuestos naturalizados (por los programas del BID) –bajo el manto del saber técnico y neutral–. No obstante, buena parte de tales innovaciones no se vieron reflejadas en los procesos de implementación en el contexto de pos-crisis.

Desde el análisis interpretativo respecto del emparentamiento de la economía social y la autogestión con el emprendedorismo y acerca del papel de la condicionalidad laboral para el otorgamiento del subsidio brindado a través del PMO (bajo el objetivo explicitado de la restitución de las capacidades laborales y la cultura del trabajo), es factible evaluar que los posicionamientos político-ideológicos presentados dan cuenta de ciertas *articulaciones* con las soluciones planteadas por los programas sociales del BID.

Por tales motivos, puede concluirse que buena parte de las herramientas de intervención del BID dentro de la dimensión conceptual e ideológica, contaron con un tipo de *articulación* que esta tesis propone caracterizar como *conflictiva* y en algunos casos *híbrida*, que dista de ser identificada como una tensión a secas. Es decir, si bien desde los argumentos (explícitos) el gobierno nacional planteó una *tensión antagónica*, se pueden hallar elementos implícitos que tendieron puentes de afinidad.

Si se considera el contexto planteado, resulta comprensible el desacople entre el grado de ruptura de los discursos y argumentaciones y las prácticas institucionalizadas a través de las políticas públicas. No obstante, la articulación con los principios teórico-políticos impulsados por una de las IFI más relevantes en América Latina, merece un análisis más profundo que la simple descripción (y hasta inevitable) falta de correspondencia entre discurso y práctica. Una de las opciones para el tipo de análisis requerido conduce

a moverse a un plano más general, abriendo la pregunta acerca de los factores que cristalizan un determinado paradigma de intervención estatal sobre la pobreza, capaz de trascender la voluntad política expresa de los gobiernos.

4.3. Procesos de construcción subjetiva

El análisis articulado de los PTCI propuestos por el BID y el PMO exhibe como rasgo compartido su propósito de actuación sobre los propios grupos poblacionales que se constituyeron como receptores de las intervenciones sociales del Estado. A través de su papel constituyente del sujeto, los procesos de construcción ideológica, simbólica y normativa se materializan en prácticas concretas.

Desde una perspectiva foucaultiana, las políticas sociales constituyen mecanismos de control social, a través de los cuáles puede observarse el despliegue de dispositivos de gubernamentalidad. De este modo, a la vez que brindan protección, ayuda, asistencia y cuidado a un determinado segmento poblacional, construyen los parámetros de normalidad, el perfil moralizador y los rasgos de ciudadanía. Lo cual torna muy difusas las fronteras entre prácticas compensatorias y disciplinadoras.

A continuación se lleva a cabo una indagación interpretativa acerca de las modalidades a través de las cuales cada ciclo de políticas *interpela, construye y actúa sobre los sujetos* con el fin de identificar los distintos elementos que configuran un *dispositivo de gubernamentalidad* adecuado al proceso de recomposición hegemónica que se viene describiendo a lo largo del trabajo.

En este desarrollo, aparecen y se desdibujan rasgos comunes a la gubernamentalidad neoliberal. Sin embargo, la riqueza de las intervenciones reside en su fisonomía múltiple, sus derivaciones fragmentadas y sus ramificaciones imprevistas.

De este modo, en esta tesis se hipotetiza la configuración de un *dispositivo de intervención* del BID que se orientó a los *procesos de construcción de subjetividad* a través de tres herramientas: i) la re-clasificación de la población, ii) la ampliación del concepto de necesidades, y iii) la idea de inclusión social de nuevo tipo. Asimismo, se interpretan las articulaciones y tensiones de estas herramientas con aquellas desplegadas a partir de las peculiaridades del PMO, como el mencionado emparentamiento entre emprendedorismo, cooperativismo, autogestión y economía social.

Re-clasificación y des-clasamiento

Como se ha analizado, uno de los elementos centrales del ciclo de programas sociales del BID ha sido la *reingeniería institucional* orientada al desarrollo, perfeccionamiento y actualización de los mecanismos de identificación, caracterización y clasificación de la población objetivo de las políticas de distribución secundaria del ingreso. Las bases de datos resultantes constituyeron el insumo para la focalización de las políticas y para el monitoreo de su implementación. Tales objetivos se formularon bajo el argumento de que la ayuda llegue a los que más lo necesiten:

En el marco del presente Préstamo, el SIEMPRO/SISFAM cumple un papel importante al asegurar que los programas sociales lleguen efectivamente a los más pobres, que no se producen duplicaciones de beneficios y que no se continúa otorgando el beneficio a las familias cuando dejan de ser elegibles (BID, 2003b: 7).

Esta propuesta evalúa que son los individuos particulares quienes pierden o adquieren “eligibilidad” para ser beneficiarios. A partir de ello se torna difusa la responsabilidad por la toma de decisión acerca de la modalidad concreta asumida por la focalización –que no es otra cosa que la elección de quienes recibirían la ayuda–. Una muestra de ello se observa en el segundo préstamo:

Los programas de transferencia de ingreso, (...) presentan dificultades para suspender el beneficio una vez que los beneficiarios recuperan sus fuentes de ingresos. A fin de mitigar este riesgo, en esta operación se ha enfatizado la utilización de mecanismos de focalización, identificación de beneficiarios, registro unificado y otros, orientados a facilitar la salida automática de los beneficiarios una vez que pierden las condiciones de elegibilidad. Asimismo, las instancias de control social apoyadas por el préstamo facilitan el que la sociedad civil controle y asegure el egreso de los programas de aquellos beneficiarios que ya no cumplen con la condicionalidad de elegibilidad (BID, 2003b: 26-27).

Como se ha evidenciado mediante la sistematización de los documentos de los programas del BID, los conceptos de vulnerabilidad y empleabilidad resemantizaron la definición de los pobres en virtud de seleccionar a los destinatarios directos de los programas sociales.

Los dos primeros préstamos seleccionaron como prioritarios aquellos programas sociales que: “(i) están explícitamente focalizados en atender población en situación de pobreza, necesidades básicas insatisfechas y/o vulnerabilidad, o si sus criterios de focalización tienen una fuerte correlación con pobreza” (BID, 2003a: 28).

Posteriormente, el PFIS –en tanto producto final del ciclo de programas del BID– estuvo destinado a dos tipos de receptores: por un lado, aquellos beneficiarios del IDH y del PJyJHD que hubieran sido clasificados como “inempleables” (por el MTEySS y el MDS); por el otro, a “las familias en situación de *vulnerabilidad y/o riesgo social*, con hijos o menores a cargo de hasta 19 años de edad”¹¹⁰ (Resolución N° 895/2005, énfasis propio) y a las mujeres embarazadas.

Desde esta mirada, la empleabilidad fue definida como la capacidad de la población adulta para gestionar un conjunto de activos que se ponen a prueba en el mercado de trabajo, y cuya inexistencia constituye un factor de vulnerabilidad¹¹¹. Por ello, se propone favorecer la empleabilidad individual a partir de la educación y la capacitación:

El programa también amplía el concepto de creación de capital humano con la premisa de que la adquisición de destrezas para la vida (life-skills) es un paso fundamental para complementar las estrategias laborales y educativas así como el desarrollo familiar y comunitario (BID, 2005a: 5).

En forma paralela a la cristalización institucional de los criterios de vulnerabilidad y empleabilidad como ejes para la definición de las políticas sociales a nivel nacional, la ministra de MDS declaró lo siguiente:

El gran desafío fue construir con el conjunto de la sociedad, sin focalizar, y profundizar nuestra llegada al núcleo duro de la pobreza que el modelo imperante nos dejó. Esto es ética en serio. Nuestro país hizo un avance impensable cuando allá por el año 2003 enfrentábamos los mayores índices de pobreza e indigencia de un sector de nuestra población que fue separada del tejido social hace más de tres décadas (MDS, 2007: 12).

No obstante, vale recordar que los destinatarios del PMO fueron definidos del siguiente modo:

¹¹⁰ Para quienes tuvieran personas a cargo discapacitadas se eximió el límite de edad.

¹¹¹ Campos et al. (2007) reparan en el sesgo patriarcal de dicha clasificación al evidenciar que “a este grupo [de desempleables] pertenecerían no sólo las personas mayores de 60 años, sino también las mujeres con responsabilidades familiares, cuya permanencia en la inactividad puede asociarse con la dificultad para resolver la tensión entre trabajo remunerado y trabajo de cuidado no remunerado, en un contexto de carencia de políticas específicas para el cuidado infantil, más que a su condición de ser ‘inempleables’” (Campos et al., 2007: 27, énfasis en el original). Asimismo expresan que “(...) la responsabilidad casi exclusiva de las ‘madres’ por dicho bienestar es más que preocupante” (Campos et al., 2007: 18).

(...) personas, familias o grupos de personas desocupadas o subocupadas, prioritariamente en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social y que conformen experiencias productivas y/o comunitarias enmarcadas en procesos locales de inclusión social (Resolución N° 1365/2004, énfasis propio).

Con ello, la intervención del PMO sobre una porción de la población calificada como vulnerable operó en el marco de una combinación de estrategias asistenciales estatales y en dicho marco adquirió sentido propio.

De este modo, si bien en el MDS existieron resistencias a incorporar los parámetros impulsados por las IFI y cierta flexibilidad en el otorgamiento de los subsidios socioproductivos, el concepto de empleabilidad se consolidó como el criterio de selección de los grupos poblacionales para cada uno de los programas sociales.

Por un lado, la población empleable fue aquella que contaba con capacidades para integrarse al mercado de trabajo formal o de generar actividades cuentapropistas en un contexto de expansión relativa de la demanda de mano de obra. Hacia ella se dirigieron el Seguro de Empleo y Formación en la órbita del MTEySS y un conjunto de políticas laborales orientadas a restituir los derechos a los empleados formales.

Por otro lado, los pobres inempleables fueron aquellos que no alcanzaban los umbrales aceptables de capacidades y requisitos para el mercado laboral. Hacia ellos se orientaron las políticas sociales asistenciales. Este segundo grupo se subdividió en dos subgrupos: en uno permanecieron los *receptores puros* de asistencia, hacia los cuales se dirigieron las políticas de transferencia condicionada de ingresos como el Plan Familias y las pensiones no contributivas. En el segundo subgrupo se ubicaron los *receptores mediatizados* por el desarrollo de alguna actividad laboral a través del PMO. Así, estos últimos son considerados como potenciales emprendedores, ya que desde el gobierno se analizó que las causas de su condición de desempleo obedecían a los límites estructurales del mercado laboral resultante del proceso de desindustrialización. Por esta razón, se les brindaba la oportunidad de participar de actividades productivas en circuitos alternativos al mercado de trabajo formal.

De esta manera, la condición de desempleado –que fue analizada por Marx como parte de la “población superflua” que se constituye en “ejército industrial de reserva” a disposición del capital (Marx, 2002)– fue redefinida a partir del nuevo patrón de

acumulación¹¹². Y las políticas sociales se situaron sobre dicha redefinición.

Como resultado de ello, el par empleado / desempleado, que daba cuenta de la posición de una persona en una estructura socio-económica objetiva, se trasladó al interior del propio sujeto a través de la clasificación propuesta por el BID a través del par empleable / inempleable. Este nuevo par implica considerar la situación de empleo como una falencia en la oferta de fuerza de trabajo y no en su demanda. Bajo esta operación, el desempleado primero pasa por el tamiz de su capacidad individual para ser empleado –lo cual dependería de su capital humano acumulado–. Asimismo, dicho traslado hacia el interior del sujeto propicia el desacople de la situación individual respecto de las relaciones sociales de producción y de la configuración de sujetos colectivos, construyendo un sujeto *des-clasado*.

A partir de lo dicho, resulta interesante retomar un aspecto peculiar del concepto de clase desde la perspectiva marxista. Marx aborda el proceso de subjetivación, en tanto articulación de las condiciones materiales de existencia con la construcción del sentido de dicha experiencia de vida, a partir de los conceptos de clase “en sí” y clase “para sí” (Lukács, 2009; Marx, 2004). El pasaje de clase “en sí” a clase “para sí” consiste en el desarrollo de la conciencia de la situación material y objetiva de la posición de clase y de sus causas, que en el modo de producción capitalista significan la conciencia de la explotación, de sus orígenes históricos y de sus modalidades de reproducción. Ello significa la desnaturalización de la relación de poder. Asimismo, el proceso de construcción de la clase “para sí” implica una perspectiva de superación autónoma y una estrategia para transformar dicha relación de explotación, es decir, una estrategia emancipatoria o revolucionaria. Con lo cual, el proceso de subjetivación es un aspecto fundamental de la lucha de clases y, con ello, del desarrollo histórico.

Como advierte Antunes (2005) la proliferación de formas de trabajo no asalariadas no significó la desaparición de la clase trabajadora sino su fragmentación y diversificación. El motivo central

¹¹² Desde los años sesenta, la forma de conceptualizar la población superflua y el ejército industrial de reserva se encuentra en debate a partir de la emergencia de la denominada desocupación estructural. Frente a la interpretación clásica en la cual toda superpoblación relativa forma parte del ejército industrial de reserva, diversos autores (Nun, 2001; Nun, Murmis & Marín, 1968; Quijano, 1966) han puesto en cuestión la funcionalidad de esta población excedente y prescindente para los procesos dominantes de la acumulación de capital. Así esgrimieron nuevas categorías para diferenciarla, entre las que surgió el concepto de “masa marginal” (Nun, 2001).

es que el trabajo (tanto sus dinámicas como su producto) continúa subordinado a la lógica global de acumulación de capital. Por ello, durante el auge neoliberal los microemprendedores no reemplazaron a la clase trabajadora, lo que ocurrió es que “(...) se produjeron intensos cambios económicos, sociales, políticos e ideológicos, con fuertes repercusiones en el ideario, la subjetividad y los valores constitutivos de la clase-que-vive-del-trabajo¹¹³” (Antúnes, 2005: 21).

Lo que estas nociones permiten iluminar del proceso que en esta tesis se analiza, es que aquel sujeto *des-clasado* –o, en palabras de Marx, aquel trabajador explotado que forma parte de una clase “en sí”– no estará en condiciones de resistir la explotación hasta tanto no logre desnaturalizar sus causas estructurales y asumir su pertenencia a la clase-que-vive-del-trabajo. En este proceso, una de sus herramientas es la identificación y organización con el resto de la clase.

A partir de lo expuesto se evidencia que a través de los conceptos de vulnerabilidad y empleabilidad institucionalizados por el Estado nacional como clasificadores magistrales de la población, el PMO quedó integrado a una de las herramientas que aquí se proponen como parte del *dispositivo de construcción subjetiva*.

Ampliación de las necesidades

El ciclo de programas sociales del BID, al posicionarse desde la llamada visión multidimensional de la pobreza, identificó –a través de un argumento circular– un conjunto de factores de vulnerabilidad como su propia causa. A partir de ello, las familias pobres no solo necesitarían acceder a (o incrementar) una fuente de ingresos suficiente para la subsistencia sino que, sobre la base de las TCI, se imponían nuevas necesidades que fueron adjudicadas a la población destinataria.

Estas nuevas necesidades pueden separarse en dos tipos. Por un lado, se establecen aquellas que son objetos directos de la contra-

prestación, tales como la educación, la salud y la adecuada alimentación. Este grupo de necesidades refirieron, en realidad, a un conjunto de derechos económicos, sociales y culturales que, como se ha planteado, no se reconocieron como tales por su traducción en términos de condicionalidad (y que estuvieron desarticulados respecto de su disponibilidad y calidad para el conjunto de la población). Por el otro, se inducen aquellas necesidades que fueron instauradas por el sentido común –construido a partir de la teoría del capital humano– desde la cual se interpeló a los sujetos receptores de las TCI y por la modalidad contractual que asumió el vínculo entre los beneficiarios y el Estado. Con ello se hace referencia a las ideas de autoestima y de la perspectiva deseable de una futura independencia de la ayuda estatal. Esto último fue planteado expresamente en los programas:

(...) como consecuencia del programa propuesto se esperan los siguientes resultados: (i) [que] aproximadamente 1,8 millones de beneficiarios de programas de transferencias monetarias cobren su subsidio por medio de tarjeta bancaria, contribuyendo a una mayor transparencia de los programas y a la independencia y auto-estima de los beneficiarios (...) (BID, 2004a: 23).

Desde el mismo encuadre, otro de los programas planteó lo siguiente:

El PF enfatizará la inversión en capital humano y social de las familias beneficiarias complementando la entrega del subsidio con otras acciones claves que responden al perfil y necesidades de las poblaciones más vulnerables. Así el programa incorpora acciones de apoyo escolar (...), e introduce incentivos monetarios y no monetarios para incentivar la terminalidad educativa, la capacitación laboral y la formación profesional (BID, 2005a: 5).

Aunque desde enfoques políticos divergentes, este último tipo de necesidades presenta articulaciones con el PMO y con uno de los ejes centrales del *giro productivista* impulsado por el gobierno nacional durante el período analizado.

Un aspecto novedoso del PMO fue que al mismo tiempo que buscó satisfacer un conjunto de necesidades materiales a través de facilitar el acceso a fuentes de ingreso a un conjunto poblacional específico, también amplió el concepto de necesidades hacia la *realización humana* o la *dignidad humana*.

En sintonía con la construcción de sentidos de la etapa política que se abrió con la presidencia de Néstor Kirchner, el concepto de dignidad humana se definió a partir de la auto-sustentación, que en el marco del capitalismo significa el ingreso al mercado laboral,

113 “La expresión clase-que-vive-del-trabajo (...) tiene por objeto otorgar validez contemporánea al concepto marxiano de clase trabajadora. (...) pretende enfatizar el sentido actual de la clase trabajadora, su forma de ser. (...). Incluye a todos aquellos que venden su fuerza de trabajo, teniendo como núcleo central a los trabajadores productivos (...). Engloba también a los trabajadores improductivos, aquellos cuya forma de trabajo es utilizada como servicio, ya sea para uso público o para el capitalista. (...). Incorpora al precarizado, o subproletariado moderno, part-time (...) además de los trabajadores desempleados, expulsados del proceso productivo y del mercado de trabajo por la reestructuración del capital y que hipotrofian el ejército industrial de reserva en la fase de expansión del desempleo estructural (Antúnes, 2005: 91-94).

ya sea como asalariado o como cuentapropista. Así lo ha expresado la ministra:

Las Políticas Sociales, como el mismo nombre lo indica, nacen para satisfacer necesidades sociales de distinta jerarquía (subsistencia, socialización y transcendencia o realización) y se retroalimentan en la realidad. Para efectivizar su rol promotor el Estado tiene la responsabilidad de conducción, articulando los talentos, desde una actitud de servicio, ética ecológica y espiritual (MDS, 2007: 166).

Dichas necesidades de transcendencia y realización tuvieron un marco de referencia bien definido desde el discurso oficial: “Ahora que estamos logrando reducir el desempleo, la educación aparece como el otro componente importante para devolver la dignidad al hombre trabajador y como horizonte para las nuevas generaciones” (MDS, 2007: 33).

Esta interpelación a los sujetos receptores ha aparecido con fuerza entre los beneficiarios del PMO entrevistados, quienes destacaron de manera recurrente que el PMO les dio la posibilidad de “recuperar la dignidad” porque les permitió desarrollar una actividad laboral. Un integrante de una cooperativa receptora del PMO lo expresó del siguiente modo:

No somos afines a este gobierno, pero tenemos coincidencias con algunos de los funcionarios del ministerio, no todos, en cuanto a la recuperación de la cultura del trabajo, a querer incorporar más gente a trabajar y darle dignidad a partir de poder hacer de este proyecto un proyecto sustentable (Cooperativista 9, entrevista, 2010).

Las necesidades son siempre sociales, tanto en su origen como en su satisfacción. Como afirma Agnes Heller (1985), aquello que solemos mencionar como necesidades básicas –el alimento o el abrigo– no son necesidades sino condiciones de existencia, su carencia hace desaparecer al ser humano.

El trabajo y la realización de actividades productivas quedaron definidas como necesidades humanas. De este modo, la asistencia no se materializó en bienes de consumo sino en la prestación de herramientas, insumos y capacitación para que los destinatarios pudieran encarar por sí mismos la satisfacción de sus propias condiciones de vida y las de su familia (que en el lenguaje corriente se identifica con las necesidades). Esto configuró un significado social diferente de cara al conjunto de la sociedad, ya que la mediatización del trabajo (aunque extremadamente precario) propició (de manera no unívoca) una imagen contrapuesta al desprestigiado clientelismo político.

Así, la articulación entre ambos ciclos de políticas presenta sus matices y divergencias. En un nivel de análisis se encuentra que

ambos ciclos de políticas ampliaron el concepto de necesidades a un conjunto de significantes abstractos y de contenido psicologista. En otro nivel de análisis se destaca el contenido propuesto por el PMO estrechamente vinculado al proyecto político encabezado por el gobierno nacional que fue enmarcado como giro productivista (por oposición a la hegemonía neoliberal).

Esta peculiaridad abre el interrogante en torno a la capacidad de esta interpelación de configurar “antídotos” frente a la estigmatización social que había operado sobre los receptores de asistencia social focalizada. Asimismo, resulta interesante problematizar si la ampliación del concepto de necesidades abrió una perspectiva de consolidación y ampliación de derechos; o si, por el contrario, se convirtió en un factor más de jerarquización de las necesidades sociales. Si se confirmara esto último, su resultado se orientaría hacia la reproducción de la imagen de prestación estigmatizante bajo nuevas formas. Así, la lógica de asistencia orientada al fortalecimiento de la autoestima individual y fragmentada de la estructura social sería re-interpretada como una adaptación (subordinada y acrítica) a la situación de riesgo permanente, pobreza y/o vulnerabilidad.

Inclusión social de nuevo tipo

En una publicación institucional del Banco Interamericano de Desarrollo, Jacqueline Mazza sostiene que:

(...) el acceso de los grupos excluidos al capital financiero y a las redes sociales es bastante limitado, por tanto dependen más en su capital humano –es decir su educación, sus capacidades aprendidas, sus habilidades innatas, su motivación y sus hábitos de trabajo– como un pasaje para salir de la exclusión. Ese Capital Humano puede construirse a través de dos importantes medios: el mercado de trabajo y la educación. Los mercados de trabajo y el desarrollo del capital humano ocupan ambas caras de la dicotomía exclusión-inclusión (Mazza & BID, 2004: 191).

No obstante, del análisis de la idea de inclusión social a través del PMO, emergen aristas complejas que merecen un desarrollo más detallado.

Como se ha expuesto, la idea de inclusión social vinculada al empleo fue uno de los ejes de articulación entre el PMO y la perspectiva de construcción de un nuevo modelo de país. A partir de ello, se contrapuso a la exclusión provocada durante la década de los noventa y su naturalización e invisibilización –como resultado del aparente éxito logrado en las metas macroeconómicas de estabilización del tipo de cambio y del ajuste fiscal–. Si bien se apeló a

la memoria emotiva de la inclusión social a través del pleno empleo, el PMO se asentó sobre las transformaciones ya ocurridas en la estructura social impuesta por el régimen neoliberal, lo que constituyó un condicionamiento ineludible para cualquier iniciativa política orientada a revertirla. No obstante, ello no elude la necesidad de visibilizar las articulaciones que persistieron bajo formas resemantizadas.

En el contexto de desempleo masivo, el PMO buscó desmercantilizar el acceso a la actividad laboral remunerada al plantear la inclusión social mediante el trabajo como un derecho, pero bajo la forma de autoempleo. Desde este lugar, brindó apoyo financiero y técnico a emprendimientos socioproductivos y cooperativas. No obstante, los receptores del PMO obtenían sus ingresos a través de la venta del producto de su trabajo en el mercado. Es decir, no vendían su fuerza de trabajo en el mercado laboral, sino que vendían el producto de ese trabajo. Con lo cual, dicha actividad laboral permaneció inserta en los circuitos mercantiles y el Estado medió de modo peculiar en la mercantilización del trabajo a través del autoempleo.

Esta modalidad de articulación entre el Estado y los beneficiarios del PMO puede leerse a partir de la caracterización funcional de las políticas sociales en el proceso de mercantilización del trabajo humano propuesta por Offe, quien planteó que su función más decisiva es la “regulación del proceso de proletarianización” (Offe, 1990: 84). Desde esta perspectiva, puede comprenderse que el PMO instauró una modalidad novedosa de regulación de los procesos de proletarianización a través de la economía social.

En los fundamentos para la creación del Régimen Nacional de Efectores del Desarrollo Local y la Economía Social y el monotributo social se estableció como objetivo la construcción de un “nuevo sujeto económico” con el siguiente argumento:

Que resulta necesario otorgar, a estos sujetos, capacidad para integrarse a la economía formal, mediante la exteriorización de sus operaciones. Que dicha exteriorización significa reconocerles identidad económica formal, valorizando su actitud en la organización de la producción y la posibilidad de interactuar con la economía formal. Que la posibilidad de inserción en la economía formal resulta un elemento motivador para el desarrollo de las actividades, como también implica el fortalecimiento de la identidad social y de la autoestima de la persona (Resolución N° 1477/2004).

Más allá del destacable reconocimiento de los derechos de seguridad social, la fuente de ingreso de este nuevo sujeto económico dependía de su capacidad emprendedora orientada a gestionar emprendimientos sustentables.

El emprendedor es un individuo innovador, flexible, dinámico, capaz de asumir riesgos, creativo y orientado al crecimiento. Su búsqueda es la adaptación a las cambiantes coyunturas socio-económicas, sin cuestionar el *statu quo*. Cada uno puede tomar el destino en sus manos para modificar el lugar que ocupa individualmente en la sociedad, pero no cambiar su estructura. Esta concepción fue ilustrada por una metáfora utilizada reiteradamente por el entonces viceministro, que enfatiza la particularidad del PMO en cuanto promueve el salto entre “recibir el pescado” y “aprender a pescar”.

De esta manera, en las políticas de promoción de la economía social así concebidas, permanecen latentes ciertos rasgos que caracterizaron la gubernamentalidad neoliberal, ya que “[n]o se trata, en suma, de asegurar a los individuos una cobertura social de los riesgos, sino de otorgar a cada uno una suerte de espacio económico dentro del cual pueda asumir y afrontar dichos riesgos” (Foucault, 2007: 178).

De este modo, se prepara a los trabajadores en la capacidad de ser flexibles, ya no solo en sus emprendimientos autogestionados, sino también ante la oportunidad de re-ingresar al mercado de trabajo formal, lo cual refuerza la precarización de las condiciones de trabajo globales de la sociedad.

A la luz del análisis de los mecanismos específicos a través de los cuales el PMO participó de los procesos de subjetivación, el objetivo de construir un “nuevo sujeto económico” genera nuevos interrogantes, que trascienden la dimensión tributaria.

El PMO propició la integración de un grupo poblacional específico a la estructura social resultante de los cambios provocados por el modelo de acumulación capitalista de finales del siglo XX. Para ello, operó en la construcción de subjetividades al retomar elementos neoliberales (tales como la adaptación individual al medio) e integrarlos con mecanismos que remitían a formas históricas de protección social (como, por ejemplo, la recuperación del trabajo como eje de la dignidad humana)¹¹⁴. La integración así construida, tuvo su núcleo en la idea y la experiencia del riesgo como situación permanente e irreversible.

De este modo, se transformó la idea de inclusión social que, incluso con grandes avances para la calidad de vida de las personas involucradas, estuvo lejos de garantizar cierto nivel de protección social. Así, se consideró incluidos a los beneficiarios del PMO, pero

¹¹⁴ Otra dimensión interesante de esta inclusión social de nuevo tipo está vinculada a la masificación de niveles crecientes de consumo que atraviesa a todas las clases sociales. Entre los autores que abordaron la problemática, se destaca Moulian (1999).

de un modo suficientemente inestable e imprevisible como para reforzar los mecanismos de construcción de subjetividades heterónomas. Esta situación permite formular preguntas acerca del sentido y del significado que en esta época histórica tiene la inclusión social.

Cooperativistas y emprendedores: entre la autogestión y la adaptación

Como se ha dicho, el rasgo distintivo del PMO –que no contó con relaciones directas con los programas sociales del BID– es su inscripción en el marco conceptual de la economía social. Tal como lo expresaron quienes tuvieron a cargo el diseño del plan:

(...) hay un primer momento interesante para estos organismos [el BM y el BID] que es que van sobre el eje de transferencia, no sobre el tema de emprendedorismo, ni capitalización de los sectores pobres, que de hecho eran muy críticos. (...) No querían saber nada con eso, en realidad venían de experiencias fallidas. (...) En realidad, yo te diría que los organismos internacionales descreen en general de la economía social y creen más en la empleabilidad (Ex Funcionario MDS, entrevista, 2013).

Como se ha mencionado, a través de discursos y prácticas, esta peculiaridad fue desarrollada bajo la modalidad del *emparentamiento* entre economía social, autogestión, cooperativismo y emprendedorismo. Por su relevancia ineludible dentro del PMO, a continuación se dedica un espacio a reflexionar acerca de sus posibles repercusiones en los procesos de construcción de subjetividad.

Uno de los aspectos que cobra mayor notoriedad es que mientras la economía social, la autogestión y el cooperativismo son experiencias socioproductivas orientadas a la transformación social (que, de acuerdo a la época histórica y a las perspectivas de sus protagonistas, se expresó de diversas maneras), el emprendedorismo se plantea como un mecanismo de adaptación al orden socioeconómico vigente. Es decir, lo que diferencia ambas cosmovisiones es el objeto de los cambios: la sociedad o uno mismo. A raíz de ello, se

(...) expresan horizontes de construcción política contrapuestos, que van desde una estrategia de re-legitimación de la institucionalidad capitalista a través de la focalización de la asistencia estatal hacia los pobres, hasta la perspectiva de construcción de un socialismo de nuevo tipo (o del siglo XXI), emancipador, basado en la organización y el poder popular (Rodríguez & Ciolli, 2011: 43, énfasis en el original).

Esta tensión no fue subestimada en los procesos de diseño, lo cual se expresó del siguiente modo:

El concepto de economía social venía de una cosa muy anti-sistema y a mí me parecía que, más allá de lo conceptual –yo vengo de esas teorías, había escrito sobre eso–, a mí me parecía que la economía social había que entenderla como cooperativas y mutuales, empresas recuperadas y el mundo del cuentapropismo, que son cinco millones de personas en la Argentina. El mundo del cuentapropismo, los microemprendimientos, gente con trabajo asociativo, etc. (Ex Funcionario MDS, entrevista, 2013).

Así, el mencionado emparentamiento no fue unívoco, sino que configuró caminos ambiguos y abrió la puerta hacia nuevas contradicciones, sobre los cuales se desplegó la iniciativa política del conjunto de los actores intervinientes.

En el contexto de la pos-crisis argentina, la resignificación de prácticas autogestionadas y solidarias (con su potencial disruptivo) bajo el paradigma emprendedorista fortaleció mecanismos de identificación que enfatizaron la capacidad individual para salir de la situación de desempleo y pobreza. Esta tendencia puede articularse con el dispositivo de *gestión del riesgo social* que se planteó previamente y su papel en la contención e integración institucionalizada de experiencias con potencialidades transformadoras. Sin embargo, tal como fue analizado previamente, estos procesos de identificación fueron matizados por los discursos gubernamentales que referenciaron al neoliberalismo como causante de esa situación generalizada, re-situando la noción de trabajador como destinatario de la asistencia.

Pero los sujetos no fueron pasivos ante una lógica omnipresente de reproducción del capital, dando lugar a una serie de manifestaciones de resistencia “desfetichizante” contra la fragmentación (y “re-fetichización”) desarrollada por la institucionalización y neutralización de las prácticas sociales disruptivas (Holloway, 2007). En esa dirección intervinieron organizaciones sociales de diverso tipo, con finalidades y prácticas diversas, la cuales también formaron parte de esta disputa de sentidos y de los procesos cotidianos de construcción de subjetividades¹¹⁵. Como afirma Rodríguez: “(...) los procesos de la gente organizada, construyen otra cosa: construyen personas” (Rodríguez, 2009: 114), a través de procesos de reacomodación crítica del sentido común.

En el marco de esta disputa de sentidos emerge la paradoja de la sustentabilidad, que se dirime entre la *praxis* institucionalizada

¹¹⁵ Un análisis de los procesos de construcción subjetiva y su articulación con perspectivas de transformación social desarrollados al interior de experiencias cooperativas se realizó en los trabajos de Ciolli, Ciolli, Cornes & Domínguez Font (2005); Rodríguez (2009); Ciolli (2009b) y Rodríguez y Ciolli (2011).

de la gestión pública y su resignificación flexible a partir de lo que ocurre en el territorio. Por un lado, no faltaron discursos, publicaciones y cursos de capacitación que bregaran por instalar en los emprendedores la idea de la viabilidad comercial a mediano plazo, presentada como una lógica contrapuesta a la asistencia.

A partir de ello, la perspectiva de una situación ideal –que se definió como el momento de llegada– estuvo dada por la desvinculación o “independización” de la ayuda estatal. Dicha independencia no tendría nada que ver con un horizonte emancipatorio anti-capitalista, sino con la viabilidad económica, social y comercial del emprendimiento. Ello requería del esfuerzo y el compromiso personal de cada uno de los integrantes del emprendimiento.

Un emprendedor jujeño que recibió apoyo del PMO, en una entrevista, expresó:

Sabemos que es posible, que trabajar solos se puede, armar una fábrica cuesta muchísimo pero se puede. (...) El tema es copiar todo lo que se pueda, somos autodidactas en todo lo que hacemos y tratamos de leer en todo lo que podemos. Otra cosa que hemos aprendido es dedicarle tiempo no solo a la producción, sino también a la gestión de buscar subsidios, concursos, siempre estamos buscando financiamiento. Tratamos de destinar un buen tiempo a eso (...) Y bueno, vamos a tratar de conseguir financiamiento para que podamos trabajar solos y depender solamente de nuestro trabajo (Cooperativista 5, entrevista, 2010).

Sin embargo, el horizonte de viabilidad de los emprendimientos estaba acotado por su funcionalidad y su potencialidad dentro del encuadre de una política social de distribución secundaria del ingreso. Un funcionario del MDS reconoció esa situación:

Nosotros dividíamos en dos tipos de proyectos: los que financiaban actividades preexistentes y los experimentales. Los preexistentes era el carpintero que ya estaba laburando de carpintero y que necesitaba una cierra circular, pero ya trabajaba de carpintero. Y experimental era el que quería montar una carpintería, pero nunca había laburado. Acá [actividad preexistente] nosotros queríamos tener un 85% de viabilidad y acá [actividad experimental] un 40%, esa era la meta que nos habíamos propuesto. El 40 era un poco ambicioso, el 85 no tanto, porque estos ya estaban viviendo de eso. En la evaluación decíamos: un proyecto es viable cuando pasado un año persiste, duplica los ingresos familiares iniciales (porque eso era un punto clave) y diversifica su actividad (Ex Funcionario MDS, entrevista, 2013).

De este modo, en la práctica, el PMO asumió un amplio margen de flexibilidad a la hora de evaluar la viabilidad de los emprendimientos y de solicitar la rendición de cuentas. En estos casos, la

participación de los receptores de subsidios en proyectos socioproductivos fue asumida desde una mirada adaptativa que tendió a reinterpretar a la economía social como una respuesta posibilista.

Ambas caras de dicha paradoja pusieron de manifiesto que la idea de sustentabilidad o viabilidad condensó un conjunto de significados diversos que no referían inequívocamente a la perdurabilidad de las unidades productivas, sino que –junto a ello– se ponía en juego la sustentabilidad del proyecto político de reconstrucción hegemónica del Estado capitalista y el papel desempeñado por el PMO.

El elemento de emparentamiento que apuntó a la legitimación de la iniciativa gubernamental, al poner en juego las ideas de autogestión y de transformación social en un contexto de creciente movilización social, abrió la posibilidad de generar algún espacio de ruptura de la matriz emprendedorista. Ello requería la construcción de proyectos contra-hegemónicos, es decir, autónomos y superadores de las relaciones de subordinación y/o paternalismo planteada. No obstante, como se ha expuesto en el capítulo 3, las dinámicas de fragmentación e institucionalización de los actores sociales movilizados propiciaron proyectos encuadrados en aquella matriz adaptativa.

4.4 Recapitulación. Dispositivos ideológicos de intervención del BID en las funciones del Estado

Cada sistema-mundo desarrolla sus propias estructuras de saber (Wallerstein, 2005), las cuales modelan los paradigmas de veridicción hegemónicos, los valores normativos y los criterios para la clasificación del conjunto de las culturas coexistentes. Lejos de ser una dimensión abstracta de los procesos de mundialización, tales paradigmas presentan grados de materialidad cada vez más evidentes. Entre éstos se afirma con envergadura creciente la conceptualización acerca del papel y las funciones de los Estados nacionales en la economía y en el tratamiento de las problemáticas sociales –que no necesariamente es idéntica para todos los países sino que se ajusta al lugar que cada uno ocupa (transita) en la geopolítica resultante de la acumulación capitalista global–, todo lo cual queda expresado en los modos de diseñar, formular y ejecutar las políticas públicas.

Las políticas sociales desempeñan un papel vital para la construcción hegemónica en las sociedades capitalistas. Al intervenir sobre las fisuras del orden social brindando asistencia a los sectores sociales más castigados, aportan materialidad a la “dirección

intelectual y moral” de la clase dominante, hacen avanzar al conjunto de la sociedad.

El capítulo buscó captar las “bases materiales” del discurso ideológico como problematización de la relación social de poder, con el fin de comprender la integralidad de los dispositivos que se pusieron en juego en el marco del proceso de articulación hegemónica encabezado por el Estado.

A la hora de analizar los dispositivos conceptuales e ideológicos desplegados por el BID respecto de las funciones del Estado, se ha trabajado sobre los discursos –pero anclados en las prácticas resultantes– que interpelaron tanto al aparato estatal como a los sujetos.

En el marco general de la tesis, esta dimensión aportó a la comprensión de las funciones del Estado en la llamada cuestión social, en tanto problemática que atravesó un *corpus* de ideas fragmentado y superpuesto, donde se entremezclaron escalas de análisis, temporalidades y actores, portadores de capacidades, voluntades y reflexiones etiquetadas bajo rótulos ambiguos o no necesariamente adecuados a su marco de significación real –es decir, en las relaciones sociales actuantes–.

El intento por ordenar y tejer una trama entre aquellos retazos dispersos, necesariamente supuso pararse en algún lugar que sirviera como marco de referencia. En este caso, el marco significó entender el papel institucional del BID –a través de sus programas– como un garante externo de los procesos de reconfiguración de la hegemonía capitalista en Argentina durante la pos-crisis, que acompañó (de manera más o menos conflictiva, más o menos cercana) la refuncionalización del Estado en un nuevo contexto, cuyas repercusiones excedieron las fronteras argentinas. Los programas del BID –a través de los dispositivos que se identificaron en la presente tesis– traccionaron para mantener las relaciones de fuerzas de escala nacional dentro de la geopolítica trazada por la arquitectura financiera internacional y sus cristalizaciones institucionales. Una tracción que fue capaz de no obturar las vías de escape necesarias en un momento de crisis y recomposición hegemónica.

Así como en los años noventa las IFI –a través de los “créditos de base política”– impusieron la refuncionalización del Estado en sintonía con las transformaciones del capitalismo global, en el contexto de impugnación al neoliberalismo fue casi indispensable pensar el contrapunto propuesto entre éste y los indiscutibles cambios que se vislumbraban. La tentación de los análisis giró en torno a dirimir si se trataba de transformaciones sustanciales o de *aggiornamientos*.

Es desde este lugar que, tomando en cuenta las características que el nuevo período asumió en los procesos económicos (a partir de la literatura existente) y la perspectiva foucaultiana acerca de la gubernamentalidad neoliberal, se ensayó una mirada desbloqueante de las formas naturalizadas que asumió la política social, que permitió penetrar críticamente una superficie que parecía consumir un cambio inequívoco de época.

Lo que se puso en juego a lo largo de este capítulo no fue la existencia misma de la dominación capitalista, sino la fisonomía que asumió en el período posterior al auge neoliberal y el papel desempeñado por el BID en la configuración de la misma –que, a su vez, contribuyó a delimitar la “forma de estado” histórico-socialmente determinada durante el primer decenio del siglo XXI en Argentina–. Es quizá por estos motivos que, en la dimensión de análisis abordada en el presente capítulo, las articulaciones y tensiones entre los programas del BID y el PMO presentaron una paleta de colores enriquecida con mayores matices, como expresión de la propia dinámica política en la cual se insertaron.

En esta dimensión se han identificado dos grandes dispositivos que se valieron de un conjunto de herramientas.

El primer dispositivo organizó la *coherencia teórica e ideológica de las comunidades epistémicas*, para lo cual se valió de un conjunto de herramientas que plantearon articulaciones y tensiones de distinto tipo en el PMO: i) la producción de diagnósticos (identificación de problemas), ii) la explicación de las causas, iii) el desarrollo de objetivos, iv) la formulación de estrategias y v) la conceptualización del Estado.

La crisis argentina que estalló en diciembre de 2001 fue un punto de inflexión a nivel nacional, pero cobró una relevancia mayor por su inscripción en una América Latina en ebullición, por los conflictos sociales y por sus remiendos (exitosos y fallidos). Para el gobierno argentino asumido en 2003, este punto de inflexión constituyó un eje para juzgar el pasado reciente, desempolvar un pasado lejano emotivo y actualizar el horizonte del futuro deseable. En este marco, las políticas públicas fueron presentadas como trincheras de un Estado que pasaba a estar del otro lado del mostrador y el PMO engalanaba este traspaso con la institucionalización de la economía social y solidaria.

Para el BID, a través de sus programas sociales de financiamiento –ejecutados por el propio gobierno nacional– la crisis tendría otras connotaciones. Con los pies en la tierra, contribuía a la estabilización macroeconómica y desplegaba una artillería completa para

la reorganización del gasto social –que, ante las circunstancias recientes, debía ser masivo–.

Así, entre el cambio rotundo vociferado por uno y las adecuaciones graduales recomendadas por el otro, se construyeron puntos de contacto de distinto nivel de intensidad.

A partir del rechazo que el gobierno planteó respecto de las funciones mínimas atribuidas al Estado por las IFI durante la etapa anterior, se abrió un espacio paradójico a partir del cual el Estado fue pensado como un actor, con capacidades, voluntades y responsabilidades propias. Estas concepciones, que venían siendo desarrolladas por las IFI a partir de la reformulación que supusieron las reformas de segunda generación, encontraron en el escenario local, elementos novedosos para actualizar la reificación del Estado como garante del interés general.

Ello fue posibilitado porque esta reformulación de la conceptualización acerca del aparato estatal tuvo tal grado de vaguedad que, sobre esa misma base, se desplegaron discursos y prácticas diversas, pero enmarcadas en esa idea que fue consolidándose como régimen de veridicción, como cosmovisión.

Desde la perspectiva que aquí se trabaja, se considera que aquellos puntos de contacto tuvieron menos que ver con las voluntades políticas (y las supuestas incongruencias deliberadas entre el decir y el hacer, sin juzgar aquí si las hubo o no) y más con los condicionamientos del modo de acumulación de capital a escala global –el cual impuso la “flexibilidad de productos, procesos y sujetos e integración de todos al mercado” (Murillo, 2012: 34).

La experiencia social y política del neoliberalismo dejó huellas profundas en la sociedad argentina. Se trató de un conjunto de transformaciones de orden global que afectaron los paradigmas de acción y pensamiento de los sujetos sociales y de las estructuras y dinámicas del Estado. La revalorización del papel del Estado en la sociedad en general, y su desempeño en la problemática de la pobreza en particular, significaron cambios que dieron como resultado intervenciones paradójicas –en el sentido de integrar lógicas de acción neoliberales a medidas que se concibieron como superadoras de dicho paradigma–. Así, la “vuelta” al Estado no significó una vuelta a las concepciones del pasado, sino que se trató de una vuelta que incorpora (al negar) el paradigma neoliberal y que actúa sobre el escenario que éste ha dejado, ya no solo en el plano de las políticas estatales sino en el conjunto de la estructura social.

El problema de la pobreza fue asumido con significados antagónicos, a partir de evidenciar causalidades contrapuestas. No obstante, ambos ciclos de políticas fueron soluciones que buscaron trascender la desprestigiada lógica asistencialista a través de la formulación implícita de relaciones contractuales, que demandaban contraprestaciones de los que ambiguamente se denominó beneficiarios.

La focalización y las transferencias condicionadas de ingresos no se agotaron en su cualidad de mecanismos técnicos de regulación del gasto social sino que se desplegaron como un dispositivo de gubernamentalidad, que integró una determinada cosmovisión acerca de las funciones del Estado y las responsabilidades de los sujetos en torno a la problemática de la pobreza con intervenciones concretas en los procesos de construcción subjetiva.

En este marco, el PMO presentó rasgos de identidad propios que resignificaron –y al mismo tiempo ampliaron la escala de– un conjunto de prácticas asociativas y autogestionadas nacidas de las necesidades de subsistencia, que venían desarrollando familias y organizaciones sociales. Ello abrió el espacio a una disputa de sentidos que, como tal, dio lugar a experiencias e ideas disruptivas.

Con todo ello, las políticas sociales de distribución secundaria del ingreso analizadas no lograron escapar a la prescripción de actuar sobre los propios sujetos que se constituyeron como destinatarios de las mismas, ya que carecieron de herramientas propias para actuar sobre las causas de la pobreza. Esto conduce a interrogarse acerca de la naturaleza intrínseca de la política social y su conceptualización: ¿puede concluirse, entonces, que el rasgo específico de las políticas sociales es la acción sobre los sujetos asistidos y no sobre las causas de la situación de pobreza? ¿Confirma esto su definición como dispositivo de gubernamentalidad específico o como aparato ideológico?

Esto se vincula a las conclusiones a las que arriba Offe (1990) al plantear que la política social se origina como una forma estatal de enfrentar de manera duradera tres problemas que se derivan del proceso de proletarianización: i) la integración social del trabajo asalariado, ii) la institucionalización de aquellos subsistemas que no se encuentran directamente involucrados en la relación salario-trabajo y iii) la regulación cuantitativa de la relación entre oferta y demanda en el mercado de trabajo.

Ante esta evidencia, esta tesis dedicó una sección a comprender el modo en que se planteó dicha intervención sobre los sujetos, o el modo en que las distintas políticas interpelaron a los sujetos.

De esta manera, el segundo *dispositivo de intervención* estuvo dado por la participación del Estado en los *procesos de construcción de subjetividades* que, en las formulaciones de los objetivos y estrategias de ambos ciclos de políticas, estuvieron en primer plano. No obstante, se juzgaron desde marcos de referencias distintos a los utilizados en esta tesis para su re-interpretación.

Dentro de este segundo dispositivo, las tres herramientas en las que el PFIS y el PMO presentaron articulaciones fueron: i) la *reclasificación de la población* bajo los criterios de vulnerabilidad y empleabilidad contribuyendo a la identificación de sujetos *desclasados*, ii) la *ampliación del concepto de necesidades* hacia aquellas de contenido *abstracto y psicologista*, y iii) la idea de *inclusión social de nuevo tipo* que naturalizó la precariedad y el riesgo, y configuró una ficción dialéctica de superación individual de la pobreza, aunque siempre transitoria.

Como se ha mencionado, estas articulaciones presentaron divergencias y matices no menores, pero que no apuntaron al núcleo duro de una subjetividad heterónoma y adaptada al orden social vigente. Esta interpelación a autogobernarse podría considerarse (irónicamente) como un *proceso participativo de gestión del riesgo social*. Ello se erigió sobre la base de la ampliación de los aspectos de la vida fetichizados por los procesos de fragmentación y mercantilización de la población que fue estatalizada a través de la política social.

Asimismo, el PMO desplegó otra herramienta como innovación propia a partir del *emparentamiento* entre la economía social, la autogestión y el cooperativismo con el emprendedorismo. Ésta consistió en la *interpelación simultánea a los sujetos en términos de cooperativistas y emprendedores*, cuyo gobierno sobre los cuerpos se tensionó entre la adaptación mercantilizada sobre la base de la precariedad y la autogestión de la producción de bienes, servicios y proyectos contra-hegemónicos.

Tabla 4.3
Síntesis de los dispositivos conceptuales y político-ideológicos

Dispositivos de intervención del BID	Elemento de los programas sociales del BID que integra el dispositivo	Tipo de relación que el PMO establece con el dispositivo del BID	Modalidad de articulación o tensión del PMO
Coherencia teórica e ideológica de las comunidades epistémicas	Producción de los diagnósticos (identificación de problemas)	Articulación parcial	Coincide en crisis, emergencia, pobreza, pero en algunos conceptos le da otro contenido En ineficiencia, no coincide
	Explicación de las causas de los problemas identificados	Tensión antagonizada	Cuestionamiento al neoliberalismo
	Desarrollo de objetivos del ciclo de políticas	Articulación híbrida y conflictiva	Híbrida por la relación entre emprendedorismo y capital humano. Conflictiva por la economía social
	Formulación de estrategias para su tratamiento	Articulación conflictiva	Cuestionamiento al neoliberalismo y el rol de las IFI
	Papel, funciones y capacidades del Estado en la problemática	Articulación paradójica	Coincide en la visión de las capacidades del Estado pero desde la crítica al neoliberalismo No articula en el aspecto tecnocrático
Procesos de construcción subjetiva	Re-clasificación y desclasamiento	Articulación	Vulnerabilidad y empleabilidad
	Ampliación de las necesidades (contenido abstracto y psicologista)	Articulación con matices y divergencias	Dignidad del trabajo, cultura del trabajo
	Inclusión social de nuevo tipo	Articulación	Nuevo sujeto económico emprendedor (que asume riesgo)
		Elemento propio del PMO pero que se puede articular parcialmente a la inclusión social de nuevo tipo	Emparentamiento entre autogestión y emprendedorismo

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

Dispositivos de intervención del BID sobre el Estado y sus tensiones

*¿Cómo se resuelve una contradicción? Haciéndola imposible.
Marx, Karl (1845) en “Sobre la cuestión judía”*

A lo largo de la tesis se han caracterizado y analizado dos ciclos de políticas de distribución secundaria del ingreso que coexistieron durante un período caracterizado por el proceso de recomposición de la hegemonía capitalista y del poder de Estado luego de la crisis de 2001.

Antes de comenzar la indagación, cada ciclo de políticas parecía partir de dos mundos diferentes y dirigirse hacia horizontes de construcción social antagónicos. Mientras que el ciclo de programas sociales financiados por el BID significaba una continuidad respecto de la etapa política previa, por la participación de las instituciones financieras internacionales en el diseño de un conjunto de políticas sociales; el Plan Manos a la Obra inauguraba un nuevo enfoque en la forma de encarar las políticas sociales a partir de las prácticas socio-productivas de aquellos que habían sido desplazados del mercado laboral por la reestructuración del modo de acumulación capitalista. El primero se enfocaba en la protección asistencial de la familia y el segundo en el fortalecimiento de la asociatividad, la solidaridad y la economía social. Aquel que recibía el financiamiento del BID estaba pensado como una respuesta paliativa a la emergencia social –tal como reconoció la ministra en aquel contexto, “negar el asistencialismo hoy es dar un salto al vacío” (Arias en La Nación, 2 de agosto de 2003)–, mientras que el PMO apuntaba a construir otro modelo económico, “con rostro humano”, basado en el valor del trabajo y la producción nacional.

A partir de ello, el desafío de analizar sus articulaciones y tensiones presentaba dos riesgos: uno, caer en determinismos inconsistentes y poco productivos para el objetivo de comprender la realidad social –todo es lo mismo porque el problema es el capitalismo–; el otro, aceptar que se trataba de dos realidades incomunicadas entre sí, bajo la premisa –ya evidenciada por distintas corrientes teóricas– que el aparato estatal no es homogéneo, que puede tener respuestas disímiles y hasta contradictorias frente a una misma problemática.

Ninguna de las dos opciones resultaba suficiente para comprender la mencionada coexistencia, que significaba un tiempo y un espacio compartido. Ello permitía pensar que más allá de lo que se intuía a simple vista, podían encontrarse elementos comunes.

Claramente, el principal elemento común estaba dado por los sujetos sociales que habían sido arrollados por la profunda reestructuración capitalista y su correlato en la reforma estructural del Estado. Y que –con distintas intensidades y significaciones– habían sido interpelados por los procesos de organización, movilización y reacción popular que confluyeron en las jornadas de diciembre de 2001. Quizá esto no fuera suficiente pero, como de ciencias sociales se trata, había que desnaturalizar estas trayectorias y comprender la existencia de ambas iniciativas estatales frente a la misma “cuestión socialmente problematizada” y construir una interpretación que permitiera dar cuenta de su relación.

El segundo elemento común estaba impregnado de la historia reciente, en la cual las instituciones financieras internacionales habían tenido un papel indiscutible en la imposición de las reformas neoliberales en los países de América Latina –que, como ya hemos expuesto, fue identificado como de “intervención y disciplinamiento” por parte de autores que analizaron dicho período (Corbalán, 2002). Asimismo, ya era conocido que hacia finales de la década de los noventa, la estrategia de las IFI había mutado hacia las reformas de segunda generación que –inspiradas en las teorías neoinstitucionalistas– recuperaban el papel del Estado como promotor del desarrollo económico y social (Murillo, 2006; Thwaites Rey & López, 2005). Junto a ello, en otro orden de cosas, pero no tan lejano, a lo largo de la historia del BID –parte de la cual se menciona en el Apéndice–, se pudo observar que había cierta correlación entre la emergencia de procesos de lucha social ascendente y el reforzamiento del financiamiento con el fin de neutralizar esos movimientos o castigar a aquellos que habían triunfado. La revolución cubana aceleró el proceso de constitución del BID y al alzamiento

zapatista le siguió un aumento de su capital y la reorientación hacia las estrategias de reducción de la pobreza, por citar solo dos ejemplos. Así como también existió, por un lado, el bloqueo de desembolsos a los gobiernos de Allende en Chile y del Frente Sandinista en Nicaragua y, por el otro, la colaboración con las dictaduras que ensangrentaron la tierra nuestramericana (Tussie, 1997a).

Estos elementos contextuales justificaban preguntarse si el ciclo de préstamos del BID iniciado en esta nueva etapa política del país, constituía una ayuda financiera puntual y restringida al desarrollo y/o consolidación de ciertos programas sociales, o si dicha intervención podía tener otro tipo de papel en la configuración de la matriz socio-asistencial (Krmptic, 2002b) del nuevo siglo –abierto con la insurrección popular.

De este modo, la investigación estuvo guiada a partir de la pregunta en torno al papel que desempeñaron los programas sociales financiados por el BID en los procesos de diseño, formulación e implementación de las políticas sociales nacionales en la Argentina durante el período 2003-2009.

El proceso de investigación se inició con la identificación y sistematización de un conjunto de dimensiones de análisis que permitieron caracterizar cada uno de los ciclos de políticas de manera sincrónica –caracterizando sus distintos elementos constitutivos– y diacrónica –identificando cambios, ajustes y variaciones en dichos elementos a lo largo del período analizado–. Es decir, desmenuzar (separar y clasificar) diversas variables para comprender su particularidad y detectar los cambios y las continuidades. O, de otro modo, reconocer cada fragmento y hacerlo hablar también desde su movimiento con el fin de reordenar las piezas en clave interpretativa.

Para poner en movimiento, desmenuzar, interrogar y reordenar los elementos recopilados en el trabajo empírico, esta tesis partió de un marco teórico que permitió trazar los ejes conceptuales para desplegar el trabajo analítico e interpretativo.

Uno de los ejes fue considerar a la sociedad capitalista como una relación social de dominación de clase, y al Estado como un momento de esa relación social que –bajo su forma fetichizada de representación del interés general– garantiza las condiciones objetivas y subjetivas de dicha dominación, constituyéndose en articulador de la hegemonía del modo de acumulación capitalista (O'Donnell, 1984; Piva, 2009, 2012b; Thwaites Rey, 2007a). Desde esta mirada, tanto el aparato estatal como las políticas públicas ponen de manifiesto las relaciones de fuerzas entre las clases sociales, donde

las luchas sociales constituyen nudos de ruptura y reordenamiento (Oszlak, 1980; Oszlak & O'Donnell, 1981; Rodríguez & Di Virgilio, 2011; Thwaites Rey, 2007a).

El otro eje conceptual estuvo vinculado a la consideración de que la acumulación capitalista es un proceso global configurado a través de un sistema-mundo que atraviesa múltiples unidades políticas (entre ellos los Estados nación) y culturales integradas a través de la producción, intercambio, consumo y finanzas. Así, la dialéctica de la acumulación capitalista implica una división internacional del trabajo con predominio de las potencias imperiales, el cual se ejerce a través de una pluralidad de instituciones, prácticas y discursos (Arrighi & Silver, 2001; Dos Santos, 2011; Hinkelammert, 1970; Marini, 1973; Wallerstein, 2005).

Metodológicamente, esto no implicó limitar la reflexión o desconocer que la base empírica expuesta podía ser analizada desde otros marcos teóricos. Por tal motivo, el diálogo con otros enfoques conceptuales brindó claves analíticas para un abordaje integral y multifacético (tales como entramado de actores, modelos de gestión, articulación escalar, mercantilización / desmercantilización, gubernamentalidad), sin que ello significara perder coherencia teórica interna. El hilo conductor estuvo dado por la apropiación crítica de estas herramientas conceptuales desde una mirada macrosocial.

Es así como emergió la categoría analítica de *dispositivo de intervención* que constituyó una herramienta explicativa para dar cuenta de aquellas características del ciclo de programas financiados por el BID, capaces de trascender su objeto particularizado y actuar más allá de él. A su vez, permitió comprender la orientación común de los distintos elementos o herramientas a través de las cuales se desplegaron los programas de financiamiento del BID.

Tal como ha sido expresado al comienzo de este escrito, un dispositivo es un mecanismo dispuesto a producir una acción prevista a partir de una red que se establece entre un conjunto heterogéneo de elementos. El concepto fue trabajado por Foucault a partir de su inscripción en las relaciones de poder reticulares. Y en la presente tesis fue reapropiado críticamente a partir de su encuadre en el análisis estructural del sistema de dominación capitalista. La idea de dispositivo significa que su existencia no implica necesariamente la imposición de una acción determinada inequívocamente, ni su reflejo automático, sino que cuenta con la versatilidad suficiente como para ponerse en juego en un contexto sociohistórico con vida propia (Agamben, 2011), que en este caso no estaba a la espera de recetas.

A partir de ello, la presente tesis se orientó a captar la incidencia de tales dispositivos en el PMO. Sobre la base de la caracterización de su ciclo de vida se identificaron sus articulaciones y tensiones, dando lugar a la manifestación de matices y combinaciones a lo largo de secuencias temporales.

La productividad analítica de este abordaje se ha evidenciado a lo largo del desarrollo de las tres dimensiones que se configuraron mediante el agrupamiento de las variables trabajadas, y que dieron lugar a cada uno de los tres capítulos de análisis del material empírico: i) político-institucional y financiero (que refiere a la estructura estatal); ii) entramado de actores y modelos de gestión (que focaliza en la dinámica del Estado); iii) conceptual-ideológica (que remite a las funciones asignadas al Estado en la problemática planteada y a su dimensión simbólica).

En este recorrido, la tesis identificó siete dispositivos de intervención que el BID desplegó –a través del ciclo de programas sociales financiados– y que estuvieron orientados a moldear la estructura, las funciones y las dinámicas del Estado nacional en el área de las políticas sociales. Estos fueron:

- Inscripción de las políticas sociales nacionales en el aparato institucional de la arquitectura internacional;
- Reingeniería institucional local;
- Configuración de comunidades epistémicas;
- Gestión del riesgo social;
- Re-centralización de la gestión de las políticas sociales;
- Coherencia teórica e ideológica de las comunidades epistémicas; y
- Procesos de construcción subjetiva.

Cada uno de los dispositivos está compuesto de una serie de elementos y herramientas susceptibles de ser verificadas en dicho ciclo de programas y, a su vez, permitieron evaluar e interpretar las articulaciones y tensiones con el PMO, que fueron desarrolladas y explicitadas en cada uno de los capítulos.

De este modo, pudo observarse que si bien el PMO se mantuvo por fuera del aparato institucional de la arquitectura financiera internacional, sí desarrolló una articulación parcial con la reingeniería institucional del Estado nacional configurada a partir de los programas del BID. Esto último se evidenció en que, a pesar de su relevancia simbólica, su importancia relativa en el presupuesto del MDS fue acotada, lo que significó la preponderancia de la jerarquización de las políticas sociales construida por el BID. Asimismo, el

PMO transitó por momentos tanto de tensión como de articulación respecto de la paralelización de estructuras ministeriales y la participación de técnicos y profesionales externos a la estructura estatal. No obstante, la tensión fue más clara frente a la privatización de las actividades de consultoría, monitoreo y control que propiciaron los préstamos del BID.

Desde el punto de vista de la configuración de comunidades epistémicas, el PMO presentó articulaciones con los mecanismos de generación y perfeccionamiento de las bases de datos sobre los beneficiarios y los programas sociales. Ello se manifestó en la determinación de los criterios de focalización basados en la vulnerabilidad y la empleabilidad y en el tipo de relaciones que estableció con el ámbito académico. Asimismo, los programas sociales del BID y el PMO tuvieron una articulación ambigua con respecto a la determinación de las condicionalidades para el diseño de políticas sociales, ya que el tipo de condicionalidad exigida por el PMO estuvo mediado por la actividad laboral y sus mecanismos de control fueron laxos.

En el ámbito de la configuración del entramado de actores y de los modelos de gestión tanto el PMO como los programas impulsados por el BID transitaban por dos momentos definidos a partir de la reacción frente a la conflictividad y la posterior recuperación de la iniciativa estatal. Aunque los elementos que cada ciclo de políticas puso en juego fueron diversos, ambos aportaron a la gestión del riesgo social y a la re-centralización de la gestión de las políticas sociales en el MDS, especialmente a través de su territorialización. No obstante, es importante recordar que el PMO tensionó aspectos tales como la fragmentación de la población pobre y desempleada, la feminización de las actividades domésticas y la desarticulación de los lazos sociales a nivel territorial. En el mismo sentido, el PMO no se relacionó con el proceso de mercantilización e internacionalización de las organizaciones de la sociedad civil propiciada por el BID.

En el plano ideológico y conceptual, hubo articulaciones parciales e híbridas (más o menos conflictivas) en la construcción de diagnósticos, análisis de sus causas, identificación de objetivos y estrategias de acción. El principal eje de conflicto giró en torno a la diferente valoración del neoliberalismo que expusieron el BID y el gobierno nacional. No obstante, se destaca la articulación paradójica construida acerca del papel asignado al Estado y en su conceptualización como un actor con capacidades y voluntades propias.

En los procesos de construcción de subjetividades también predominaron las articulaciones que –con ciertos matices, algunas di-

vergencias y elementos innovadores propios– consolidaron un tipo de intervención peculiar sobre los sujetos sociales. Estas articulaciones pudieron interpretarse desde la noción de gubernamentalidad neoliberal.

A su vez, del análisis de conjunto de los siete dispositivos se vislumbran articulaciones transversales que dan lugar a interrogantes que aportarían a problematizaciones teóricas más generales.

En primer lugar, puede identificarse que la intervención estuvo orientada a actuar sobre los sujetos que se constituyeron como receptores de cada ciclo de políticas de distribución secundaria del ingreso; y que dicha intervención no fue desarrollada directamente por el BID sino que se vehiculizó a través del Estado nacional. Esto, a su vez, provocó (o consolidó) cambios en su estructura, dinámica y funciones. De ello surgen dos interrogantes centrales: ¿por qué las políticas de distribución secundaria del ingreso tienen como objeto privilegiado de la intervención a los sujetos destinatarios? ¿Por qué el BID desarrolló su intervención sobre los sujetos a través del Estado nacional?

En segundo lugar, el análisis de las políticas públicas desde la idea de ciclo vital permitió encontrar que, si bien al comienzo del período analizado cada ciclo de políticas presentaba características propias, la evolución en el tiempo se correspondió con su acercamiento. Y que dicho acercamiento tendió a ser desde el PMO hacia el ciclo del BID y no al revés. Para entender esto, lejos de pensar que fueron procesos de maduración espontánea, resulta interesante preguntarse por los factores que pudieron determinar la dirección de esa evolución. Así como también rastrear elementos para comprender la naturaleza de aquellos factores que no fueron *intervenidos*, es decir, que mantuvieron tensiones relevantes respecto de los dispositivos de intervención identificados. Entre estos últimos se destacan aquellos aspectos del PMO vinculados a su impulso al desarrollo de actividades productivas, a la participación de las mujeres, a la asociatividad y el cooperativismo y a la articulación con organizaciones sociales populares de inscripción territorial. En otro orden de cosas, puede incluirse aquí la impugnación discursiva al neoliberalismo.

En tercer lugar, ensayar respuestas a estas dos series de interrogantes puede generar elementos para comprender cuáles son las significaciones que la dinámica entre los dispositivos de intervención y su incidencia en las políticas sociales nacionales tuvieron en la configuración de las relaciones entre el Estado y las IFI en el contexto posterior al auge neoliberal.

A continuación se recuperan los análisis desarrollados para profundizar sobre estos nudos problemáticos.

Acerca de las políticas sociales: entre la ciudadanía y el sujeto intervenido

Como ha sido analizado por la bibliografía especializada en la temática, las políticas sociales nos hablan de las sociedades y de las modalidades que asume el “enigma de la cohesión social” (Castel, 1997) al actuar sobre la brecha que se abre entre la igualdad política y la desigualdad en las condiciones de reproducción de la vida de la población.

Uno de los hallazgos de la tesis consiste en la desnaturalización del papel que ambos ciclos de políticas desempeñaron en el *control y actuación sobre los sujetos* sociales que se constituyeron como receptores directos de las políticas. De este modo, la intervención estatal sobre la pobreza en términos de políticas sociales significó la autonomización de la problemática respecto de sus causas.

Si bien esto ha sido planteado en el análisis interpretativo de los dispositivos conceptuales e ideológicos que se realiza en el capítulo 4, una relectura de conjunto de los tres capítulos de análisis empírico indica que se trató de una característica transversal a todas las dimensiones de análisis trabajadas.

En la dimensión institucional, esto se verificó en el énfasis (casi obsesivo) en la recolección de la información sobre los beneficiarios, el empadronamiento y el perfeccionamiento de las bases de datos; la progresiva priorización presupuestaria de aquellas políticas que apuntaban a la transferencia condicionada de ingresos; y la institucionalización normativa de los criterios de focalización en torno a la vulnerabilidad y empleabilidad (planteadas como características inherentes a los sujetos). Todas estas cuestiones, como se ha mencionado, significaron una intervención del BID en la regulación de la política social y que terminó articulándose con las características asumidas por el PMO.

Si se toman en cuenta los dispositivos identificados en el análisis del entramado de actores y el modelo de gestión, puede evidenciarse que todos los elementos incluidos en el dispositivo de “gestión del riesgo social” constituyen intervenciones sobre los propios sujetos en términos de sus prácticas sociales a nivel barrial –que en algunos casos incluía la organización social autónoma y el desarrollo de medidas masivas de acción directa–. Por un lado, el PFIS, mediante el cambio en el tipo de contraprestaciones y en la desvinculación de las organizaciones sociales territoriales de su

gestión operativa, condensó una interpelación desmovilizadora y fragmentadora de los sujetos. Por el otro, el PMO –que nació al calor de la economía social y la organización comunitaria “desde abajo”– a lo largo de su ciclo de vida fue perdiendo aquellos componentes que favorecían el desarrollo autogestionario para fortalecer prácticas heterónomas al amparo de referentes políticos vinculados al proyecto político oficialista.

En el plano conceptual e ideológico, quedó plasmado el dispositivo de gubernamentalidad impulsado por el ciclo de programas del BID, cuyo sustento teórico-político fueron la noción de vulnerabilidad y la teoría del capital humano. Desde dichas premisas la formulación de las soluciones presentadas como técnicas giró en torno a la focalización y a la exigencia de condicionalidades para la recepción de asistencia. Como se ha interpretado, las características específicas que asumió este binomio configuraron intervenciones precisas sobre los procesos de construcción de subjetividades en los destinatarios de las políticas. Asimismo, en esta tesis se han desarrollado ampliamente las articulaciones –en algunos casos, híbridas y conflictivas– que el PMO desplegó en torno a dicho dispositivo, con sus aportes propios de la mano del objetivo explícito del fortalecimiento de la economía social.

De este modo, lo que se observa en los dos ciclos de políticas sociales analizados es que el Estado *intervino* sobre las *condiciones de vida y reproducción de la vida de la población*, pero no solo lo hizo operando sobre la distribución y redistribución social (secundaria) del ingreso (Danani, 2004), sino también –y con mayor contundencia– operando sobre los propios sujetos.

Esta evidencia apunta a la definición conceptual de la política social en el contexto histórico trabajado y, al mismo tiempo, traza los límites que –con mayor o menor nivel de voluntad política– se han buscado trascender sin éxito. Así, lo alternativo y lo tradicional, lo local y lo global, se aunaron en torno a la intervención sobre los sujetos. La heterogeneidad, entonces, puede concebirse como parte de una misma intervención. La segregación interna de las clases subalternas confirma y refuerza su condición de subalternidad, naturalizando la desigualdad. Desde este lugar, la política social quedó, por su propia lógica, encerrada en este dilema: entre la aceptación de la desigualdad y la construcción ilusoria de salidas que no rompieron la escisión entre política social particularizada y estructura socioeconómica.

Una respuesta posible a la pregunta acerca del motivo por el cual las políticas sociales asumieron esta característica en el momento

histórico trabajado (que surge del análisis de los ciclos de vida del PFIS y del PMO), es su relación con el contexto de surgimiento caracterizado por la crisis hegemónica y el proceso ascendente de conflictividad social. A partir de ello se evidencia la necesidad de reconstrucción del consenso y el *disciplinamiento* por vías alternativas a la represión abierta¹.

Para avanzar en un mayor nivel de precisión en esta respuesta, es conveniente abordar las modalidades específicas que tuvieron las mismas. Es decir, preguntarse ¿por qué el tipo de políticas sociales impulsadas por el BID adquirió la forma de programas de transferencia condicionada de ingresos?

Tal como se ha analizado, el componente de la condicionalidad dio lugar a que la política social adquiriera la forma de un contrato con responsabilidades bien definidas para cada una de las partes: el Estado efectuaba la transferencia monetaria y controlaba el cumplimiento de los requisitos y el denominado beneficiario desarrollaba las actividades determinadas como condiciones para recibir el dinero y las acreditaba ante la autoridad gubernamental. Ello se justificó bajo los objetivos de superar el asistencialismo más básico y de revertir la transmisión intergeneracional de la pobreza.

No obstante, la apelación a la forma fetichizada de una relación contractual generó un mecanismo peculiar que recreó el “contrato social” que –de acuerdo a la teoría política del liberalismo clásico basada en el iusnaturalismo– vino a fundamentar la existencia del Estado como garante de la seguridad de los individuos o de la voluntad general. En este caso no se trataba del peligro a la seguridad que implicaba el “estado de naturaleza” de individuos in-gobernados, sino de un *estado de desigualdad naturalizado*. Este estado de desigualdad había eclosionado en la crisis de 2001 y debía reencauzarse. Sin embargo, ello no se orientó a acciones tendientes a la igualación en las condiciones de reproducción de la vida del conjunto de la población, sino a un pacto que hiciera sostenible dicha desigualdad. El contrato, entonces, significó la provisión estatal de asistencia a cambio de que los sujetos receptores se abstuvieran de perturbar el orden social y la incipiente normalización institucional. Es decir, el contrato significaba desarticular el conflicto social para garantizar la seguridad “de todos”: unos

1 Al respecto, es necesario recordar que la masividad y articulación multisectorial de la movilización del 19 de diciembre de 2001 se produjo a partir del rechazo a la declaración del estado de sitio decretado por el entonces presidente y que el asesinato de Kosteki y Santillán también provocó un repudio generalizado que precipitó el llamado a elecciones como vía para la normalización institucional.

mantenían sus posiciones dominantes, mientras otros consentían su dominación a cambio de la asistencia estatal.

La otra peculiaridad de este contrato –que garantizaba al mismo tiempo la gobernabilidad y la desigualdad– es que el Estado se constituía en una de las partes y no solo en el garante último. Ello, por un lado, reforzó la particularización del problema de la pobreza como un problema de los propios pobres, sellando su aparente separación del devenir del resto de los estratos sociales y del propio sistema de dominación. Y, por el otro lado, contribuyó a la re-legitimación del Estado a partir de su acercamiento y contención de los problemas cotidianos.

Esta característica sobre la cual se basó el PFIS, se mantuvo en la AUH. Y, como se ha mencionado, la reconversión del PMO en el PAT también terminó articulándose a esta forma contractual con una complejidad propia, al desarrollarse a través de dos condicionalidades: la integración en cooperativas (que en la práctica carecieron del componente autogestivo) y el desarrollo de actividades laborales gestionadas por los gobiernos municipales o referentes políticos de organizaciones políticas afines al proyecto político gubernamental.

A partir de ello, la culminación de ambos ciclos de políticas da lugar a pensar que la participación del BID en los procesos de diseño, formulación e implementación de la política social nacional tuvo incidencia no solo en políticas contemporáneas como el PMO (como aquí se analizó), sino también sobre el desarrollo y las reformulaciones ulteriores. No obstante, una aseveración fundada de esto último requiere de una investigación especial, capaz de ahondar en sus especificidades y dinámicas internas.

Asimismo, la tensión teórica entre mercantilización y desmercantilización se constituyó en una ventana a través de la cual mirar las múltiples formas mediante las cuales los sujetos sociales fueron interpelados desde la reificación de aspectos de sus vidas cotidianas a través de ambos ciclos de políticas. A partir de ello, se logró arribar a otro de los hallazgos de la tesis, que fue la identificación de un conjunto de características e implicancias de la *inclusión social de nuevo tipo*, en la que se configuraron formas de mercantilización mediadas o atravesadas por momentos *desmercantilizadores*.

Esta tensión ambigua entre mercantilización y desmercantilización y la lógica contractual mencionada, resituó la cuestión de la ciudadanía –y la titularidad de derechos– en las sociedades capitalistas (y, en particular, en aquellas que fueron transformadas bajo el paradigma neoliberal). De la misma manera, esa tensión reintroduce la reflexión en torno a la contradicción dialéctica de la

separación entre lo político y lo económico; es decir, acerca de la modalidad específica que adquiere la dominación capitalista a partir de la generalización del interés de la clase dominante en el Estado y las formas concretas a través de las cuales esta dominación se reprodujo en los primeros años del siglo XXI en el marco de una institucionalidad internacional.

A partir de ello, es necesario abordar el segundo interrogante planteado por el primer núcleo problemático: ¿Por qué el BID desarrolló su intervención sobre los sujetos a través del Estado nacional? ¿Por qué no apuntó directamente a desarrollarse por sí mismo en el territorio?

Un primer grupo de respuestas obedecería a cuestiones operativas. Una podría ser que el Estado nacional ya disponía de mecanismos para desarrollar una asistencia masiva y de amplio alcance territorial. No obstante, al analizar el modelo de gestión se evidenció que a través del ciclo de programas del BID se desarticuló la red interinstitucional existente para re-centralizar la gestión en el MDS. Ello, a su vez, requirió iniciar un proceso de territorialización a través de los CIC. Otra respuesta posible podría estar vinculada a la tasa de retorno de las operaciones financieras del organismo. Es cierto que en la operatoria del BID, el volumen de fondos destinado a préstamos a los países prestatarios es en promedio cincuenta veces mayor que la destinada a cooperaciones técnicas o subsidios no reembolsables al sector privado (tanto empresas como ONG). De este modo, los préstamos al Estado significarían la posibilidad de hacer grandes “inversiones sociales”, con retornos adecuados para sostener la solvencia financiera del banco. Sin embargo, puede contra-argumentarse que si se hubiera tratado de fondos destinados a entidades privadas no hubiesen sido necesarios los componentes que se destinaron a financiar la *reingeniería institucional del Estado nacional*. Como se ha demostrado, dichos componentes del financiamiento tuvieron un papel fundamental en el ciclo de préstamos trabajado, contribuyendo a la regulación de los criterios de planificación y ejecución del denominado gasto social.

La tercera respuesta dentro de este grupo, puede estar vinculada a que la escala de intervención vehiculizada a través del Estado pone en juego los procesos de licitaciones internacionales, de las cuales pueden formar parte las empresas de todos los países miembros del BID (en particular, aquellos que son miembros no prestatarios, como Estados Unidos y Canadá y aquellos extra-regionales, como los países europeos, Japón, China e Israel, entre otros, que en conjunto suman el 50% de los votos del BID), ya que esa es la

razón por la cual aportan capital². Como se ha planteado en el capítulo 3, estos mecanismos formaron parte del entramado de actores participantes del ciclo de programas sociales financiados por el BID, pero ello es independiente del tipo de programas financiados. Con lo cual, la intervención sobre los sujetos no constituiría una motivación especial.

De este modo, a continuación se ensaya una respuesta vinculada a la línea argumental que se viene sosteniendo, con el fin de aportar a la reflexión en torno al papel de las políticas sociales en la configuración de la ciudadanía.

A lo largo de esta tesis se ha referido al Estado como un momento de las relaciones sociales de explotación capitalista, cuya “existencia ilusoria y real” (Marx & Engels, 1999) se basa en la escisión reificada entre las esferas de lo político y lo económico, lo que le permite aparecer como un tercer sujeto, como un actor externo a dichas relaciones, garante del interés general. Esta escisión es una peculiaridad del capitalismo, basado en que la capacidad de coacción física legítima está separada de las relaciones sociales de producción (que es donde se produce el fenómeno de la explotación).

Si bien el interés general es imposible en una sociedad fragmentada en clases sociales antagónicas, no se trata de una expresión que es pura ilusión, sino que encuentra cierto nivel de concreción aceptable para el conjunto de las clases en la proclamación de los derechos civiles y políticos garantizados por las instituciones estatales. El Estado, entonces, encuentra su especificidad en la construcción de la idea de la existencia de un interés general y en la asignación de contenido a dicha generalidad, bajo las mediaciones que establece con la sociedad civil, tales como pueblo, nación, ciudadanía y voluntad general (O'Donnell, 1984). Desde ese lugar, el Estado no es un simple producto de la sociedad civil, sino que como relación social construye la realidad de los sujetos en tanto ciudadanos libres e iguales en términos jurídicos. Es por esta razón que desde esta interpretación marxista, lo político y lo económico son considerados momentos de una misma relación social de explotación³.

De este modo, la ciudadanía expresa la libertad y la igualdad formales de todos los integrantes de la sociedad, haciendo abstracción

² La organización política, institucional y financiera del BID se sintetiza en el Apéndice, elaborado a partir del trabajo de investigación de la tesis.

³ Los fundamentos y las implicancias de la separación entre lo económico y lo político desarrollada a partir de la forma mercantil que asume la explotación capitalista fue desarrollada en varios trabajos, entre los cuales se encuentran: Bonnet, Holloway y Tischler (2005); Hirsch, Holloway y Bonefeld (1992); Holloway (1982); O'Donnell (1984); Piva (2012b).

de sus condiciones materiales de existencia, caracterizadas por la desigualdad y la subordinación en las prácticas cotidianas de reproducción de la vida:

(...) como postulación abstracta que sería el fundamento principal del Estado, la ciudadanía es la negación de la dominación en la sociedad. (...) Todo ciudadano, sin relación con su posición de clase, concurre a la formación del poder estatal corporizado en derecho e instituciones. Con ello, esa abstracción se convierte en fundamento de un poder sesgado hacia la reproducción de la sociedad y de la dominación (O'Donnell, 1984: 23).

A través de esta mediación, el Estado se constituye en garante del orden social en la medida que guarda para sí la capacidad de exigir legítimamente la obediencia de los individuos en función de su representación como interés general.

De este modo, en un contexto histórico caracterizado por altos índices de desempleo y pobreza, por el conflicto social y la crisis política retratada en el “que se vayan todos”, el proceso de recomposición hegemónica requería la relegitimación del Estado como garante del interés general. Y, a través de las políticas sociales, éste tenía la posibilidad de brindar otro grado de materialidad al ejercicio de la ciudadanía.

Es por esta razón que, más allá de su capacidad de construir regímenes de veridicción, comunidades epistémicas y de actuar sobre los sujetos sociales vulnerabilizados por el sistema de dominación, el BID reforzó el papel del Estado en la reproducción de las mediaciones que configuran el fundamento de su poder para mantener el orden social. Es decir que el Estado –incluso con un gobierno con lógicas de acción y discursos contestatarios, dentro de ciertos márgenes– es una condición de posibilidad para que las IFI puedan desplegar las distintas estrategias orientadas a garantizar la acumulación de capital a escala planetaria. Sostener el Estado, sus instituciones y sus mediaciones significa sostener al capitalismo.

Las respuestas que acaban de ensayarse no se presentan como conclusiones cerradas, sino como una búsqueda basada en el despliegue más intenso de las reflexiones iniciales que se abrieron a partir del análisis interpretativo de los dispositivos de intervención del BID y la incidencia en la configuración de las políticas sociales nacionales. A través de las mismas, la tesis busca contribuir al diálogo y la reflexión teórica acerca de la naturaleza de las políticas sociales en un contexto determinado.

El tiempo y la distancia: procesos políticos en movimiento

La segunda serie de interrogantes planteados a partir del análisis transversal de los dispositivos remite a los factores que incidieron en el progresivo acercamiento del PMO al ciclo de programas sociales del BID, y aquellos que mantuvieron distancia. Para ello conviene recordar brevemente dónde se verificó dicho acercamiento, lo que implica revisar los ciclos de política en su movimiento.

Junto a las articulaciones con los distintos elementos del dispositivo de configuración de *comunidades epistémicas* (empadronamiento y base de datos, criterios de focalización, condicionalidad), el PMO desarrolló un movimiento de acercamiento al modelo de gestión y a la configuración del entramado de actores planteado por el BID a través de la operatoria del PFIS.

El punto de partida de ambas políticas fue contrapuesto: el PFIS desarticuló los entramados multiactorales a nivel barrial, mientras que el PMO los tomó como interlocutores válidos priorizando la construcción social ya existente. Lo evidente a todas luces fue que la incorporación de la perspectiva de la economía social formó parte de aquellos aspectos que no tuvieron relación con los programas sociales del BID. A partir de ello, la apelación a la asociatividad, a la organización social y comunitaria y a la construcción de lazos de solidaridad a escala territorial fue un elemento propio del PMO que se tensionó con el PFIS. Sin embargo, a lo largo de su ciclo de vida el contenido de esas instancias asociativas se fue transformando junto a las redefiniciones en las tomas de posición de los actores intervinientes y en la propia constitución de los mismos, incluido el propio MDS.

En este punto, resulta interesante efectuar un balance sintético de lo que significó la economía social a través del PMO en el desarrollo de la política social en el contexto estudiado.

El análisis histórico del proceso de emergencia de la economía social como herramienta para las políticas sociales evidenció que el PMO significó un tipo de inserción novedosa del Estado en la dinámica social. Su participación redefinió las prácticas sociales que se venían desarrollando desde una posición de resistencia al orden social vigente. Aquello que había surgido como consecuencia de la crisis fue convertido en un elemento relevante para superarla.

En este sentido, el PMO desdibujó las diferencias que existían entre las tradiciones filosóficas que habían configurado la identidad política de los diversos grupos asociativos autogestionarios para englobarlas dentro de un sector denominado economía social y solidaria. A partir de ello, predominaron el intercambio de saberes y

experiencias y las propuestas para mejorar su desempeño, por sobre las disputas ideológicas. En este aspecto, el enfoque académico de la economía social latinoamericana tuvo un papel importante en la construcción de un marco de legitimidad teórica y en el apoyo institucional a la iniciativa por parte de organizaciones vinculadas a la investigación social.

La promoción de proyectos productivos generó –en principio– una ruptura respecto de los programas de transferencia condicionada de ingresos. Sin embargo, no logró superar el carácter focalizado, asistencial y paliativo. Los receptores fueron definidos a partir de su condición de vulnerabilidad, aunque con un margen de flexibilidad amplio. Pero las soluciones propuestas no revirtieron dicha situación. El tipo de contraprestación vinculada a la actividad laboral y la importante participación de las mujeres en las cooperativas y emprendimientos fueron aspectos de distanciamiento entre ambos ciclos de políticas.

En este proceso, el análisis de la tensión entre mercantilización y desmercantilización se presentó como las dos caras de la misma moneda. Por un lado, el PMO significó para un sector poblacional específico la posibilidad de acceder a fuentes de ingresos y de acercarse de manera más o menos idealizada al reconocimiento social a través de la actividad laboral. Pero, por el otro lado, este *nuevo sujeto económico* se encontró precarizado en relación a los regímenes de trabajo formal. Más allá de su discursividad, si bien incorporó paulatinamente regímenes especiales que buscaron brindar previsión social, cobertura de salud a los trabajadores de este tipo de emprendimientos y asignaciones familiares, no se formularon mecanismos capaces de concebir a los integrantes de los emprendimientos como titulares efectivos de derechos.

Si se amplía la mirada hacia las determinaciones estructurales que limitan el alcance de las políticas sociales en las sociedades capitalistas, resulta evidente que el PMO contribuyó al descenso de los niveles de conflictividad social y de radicalidad de los mismos. Desde este punto de vista, el PMO desempeñó un papel importante en el proceso de recomposición de la hegemonía capitalista en Argentina luego de la crisis de 2001, ya que aportó materialidad a la ficción del Estado como espacio de mediación neutral entre intereses sociales contrapuestos. Ello fue posible gracias al tipo de articulación que se logró construir entre los discursos, objetivos y formulación operativa del PMO respecto del relato oficial sobre el proyecto político kirchnerista.

Sin embargo, el movimiento del entramado actoral del PMO transitó desde la apertura a organizaciones y sujetos diversos con perspectivas políticas heterogéneas, hacia un camino bifurcado, en el cual un sendero transitaba por acciones (y omisiones) orientadas a aislar y segregar a las organizaciones que mantenían enfrentamiento político con el gobierno, y el otro se desarrollaba en torno a la reconversión de las organizaciones afines como brazos operativos del propio Estado nacional en la ejecución de la política en el territorio. Esta bifurcación contribuyó a la canalización institucional del conflicto social, en la cual la fragmentación del movimiento piquetero tuvo un papel fundamental. En palabras de Holloway, se trató de un proceso de refetichización, luego de la experiencia de unidad de lucha que se había plasmado en las jornadas de diciembre de 2001:

Este concebir al fetichismo, como un proceso de desfetichización / refetichización equivale a enfatizar la fragilidad inherente de las relaciones sociales capitalistas. Este proceso de desfetichización / refetichización es una lucha constante. El proceso de penetración de los fetiches, el poner los fragmentos uno con otro, es, simultáneamente, un proceso de desfetichización, de recomposición de clase, la superación del estado de fragmentación de la clase trabajadora. Es mediante la organización práctica y la lucha de la clase trabajadora como se establecen las interconexiones sociales, tanto en la práctica como en la percepción. El proceso opuesto, el de refetichización, es así mismo un proceso de descomposición de clase, un rompimiento de las interconexiones establecidas, tanto en la práctica como en la teoría (Holloway, 2007: 22).

A partir de ello, la transformación del contenido de la organización social territorial y de la economía social se plasmó en un proceso de acercamiento al modelo de gestión del PFIS, que terminó aportando a la estrategia dual de territorialización y re-centralización del MDS a través de los CIC. Éstos se constituyeron como espacios de articulación social territorial liderados por el MDS y de construcción de organizaciones sociales “desde arriba” o afines a ese proyecto. Así, el PMO resignó su objetivo de trascender (sin negar) la emergencia coyuntural e instalarse como eje articulador de una política de desarrollo estratégico.

El reencauzamiento del carácter disruptivo de la movilización popular a través del PMO y su reformulación en términos del Argentina Trabaja evidencia que, a medida que se fue canalizando o neutralizando el conflicto social, se dieron pasos más claros hacia la institucionalización de políticas sociales relacionadas con los PTIS.

Esta relación entre lucha social y apertura/cierre de espacios institucionales de participación multi-actoral y, consecuentemente,

de configuración de los modelos de gestión de las políticas sociales, pudo observarse a partir de una mirada sobre el movimiento de redefinición del propio entramado y de sus componentes: los actores, las prácticas, los discursos y la definición de la propia cuestión problematizada. Este movimiento puede explicar la naturaleza de aquellos factores del PMO que permanecieron tensionados con los dispositivos de intervención del BID. No obstante, si se analiza su aporte específico, puede interpretarse que esas distancias o brechas constituyeron la condición de posibilidad para un tipo de intervención más global. De este modo, al no obturar el proceso político interno, los dispositivos presentaron potencialidades para desplegarse más allá, no solo de los programas financiados sino, también, de su período de ejecución.

En el mismo sentido puede evaluarse el papel de los CIC como cristalización de la disputa política por el poder territorial que, si bien no fueron parte del diseño y formulación del PFIS por parte del BID, se constituyeron en una condición de posibilidad para su despliegue.

Lo mismo puede decirse con respecto a los discursos del gobierno nacional acerca de las causas de la crisis y el papel de las instituciones financieras en la imposición del neoliberalismo. Más allá de los diversos matices en las articulaciones y tensiones que fueron analizados, se evidencia que durante el período estudiado esto no impidió el desarrollo de los préstamos que aquí se analizaron.

A partir de lo expuesto, se comprende que aquellos factores del PMO que tensionaron los dispositivos de intervención del BID, no significaron obstáculos para su desarrollo. Por el contrario, en gran medida contribuyeron a la creación de las condiciones necesarias para el despliegue de los mismos a través de la territorialización de las prácticas institucionalizadas y de la institucionalización de los actores territoriales.

El BID y el Estado en el contexto posterior al auge neoliberal

A lo largo de esta tesis se ha analizado la relación entre el Estado nacional argentino y el BID en el área de las políticas sociales, en un contexto político regional caracterizado por la deslegitimación del neoliberalismo y el desarrollo de políticas públicas innovadoras interpeladas por los procesos de organización y resistencia popular. Si bien la investigación estuvo focalizada en objetos de estudio definidos, algunos de los hallazgos y reflexiones por los que se ha transitado permiten aportar elementos e interrogantes para comprender la configuración de las relaciones entre el Estado y las IFI en el contexto posterior al auge neoliberal.

Como se ha planteado, la vacancia de las investigaciones en torno a dicha relación no obedeció a la escasa importancia del papel del BID en las políticas sociales durante el período. Quizá por contraste con la década de los noventa parezca menor pero su alcance –a través de dispositivos de intervención– tuvo un carácter integral ya que, como se ha documentado, incidieron en la definición del gasto social y en los parámetros de asignación presupuestaria y redistribución secundaria del ingreso. Sobre dicha base, a su vez, se fueron configurando *comunidades epistémicas* que influyeron en los procesos de diseño, formulación (re-formulación) e implementación de las políticas sociales. Incluso fue posible observar que buena parte de sus elementos medulares no solo incidieron en las estructuras, dinámicas y funciones estatales contemporáneas al ciclo de financiamiento, sino que lo trascendieron en las reformulaciones posteriores. En este sentido, la AUH y el PAT constituyeron un punto de inflexión –por su quiebre en términos político-institucionales, en el sentido que contaron con sus propios instrumentos normativos para desarrollarse– pero reforzaron la mayor parte de los dispositivos identificados en la presente tesis. No se trató de una casualidad, sino de una intervención llevada adelante en la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe.

En el mismo sentido, se ha observado la creciente conformación de una *tecnocracia o burocracia internacionalizada* que fue abarcando cada vez mayores niveles de decisión en el diseño, formulación e implementación de las políticas sociales. Su característica fue la ausencia de límites claros entre lo nacional y lo internacional, y en el desempeño de funciones en el ámbito público y el privado. Las lógicas de trabajo se entrecruzaron, pero también sus aspectos materiales. Las oficinas se situaron dentro de los propios organismos públicos y sus contratos dieron cuenta de múltiples pertenencias. Tanto la profesionalización de áreas específicas del aparato estatal –ya sea por la incorporación formal como funcionarios públicos o por modalidades de contratación diversas– como las cristalizaciones institucionales a través de la subdivisión o la paralelización de organismos que buscaron su autonomización del proceso social, reforzaron el carácter aparentemente impersonal y neutral de los dispositivos de intervención desplegados por el BID. De este modo, se constituyeron *nichos* con relativa autonomía y escasa integración a las estructuras ministeriales que –al escindirse de la inercia burocrática– fueron más flexibles a los cambios. Sin embargo, estos nichos se instalaron dentro de la institucionalidad estatal desde la cual se constituyeron en motores de cambios (como planteó el

propio BID) allí donde estuviesen dadas las condiciones políticas para avanzar (Lora & BID, 2007). La particularidad del período es que esta profesionalización e internacionalización de la burocracia estatal desde *un hacer ágil* estuvo a la altura de las circunstancias para dar respuestas a militantes y referentes políticos y comunitarios de nivel territorial, quienes se encontraban atravesados por desafíos coyunturales.

A partir de lo expuesto, en el campo de las políticas sociales el BID no se limitó a ser un actor de gran peso, sino que traspasó sus propios marcos institucionales para insertarse de múltiples formas en la propia dinámica y estructura estatal. Ello no significa que haya perdido entidad como actor institucional sino que –por expresar los intereses de mantenimiento de equilibrio de poder en la geopolítica capitalista– a través de sus intervenciones, tuvo la posibilidad de viajar entre las escalas (Deacon, 2007). Esta dinámica se corresponde con el planteo de la perspectiva de políticas sociales globales al afirmar que “el proceso de hechura de las políticas públicas es multi-situado, multi-escalar y multi-actoral” (Deacon, 2007: 18, traducción propia del original).

De esta manera, se materializa la capacidad del BID para desplegar sus dispositivos de intervención sin obturar el proceso político interno. Y, viceversa, se concreta la capacidad gubernamental para desarrollar el proceso de recomposición de la hegemonía capitalista a través de un movimiento dinámico de reacomodamientos inestables entre la recuperación y resignificación de prácticas y discursos disruptivos, y el mantenimiento de las condiciones políticas para apuntalar los ejes alrededor de los cuales giró el rediseño de la política social, de la mano del BID.

Desde otro punto de vista, una de las cuestiones que puede concluirse del estudio transversal del conjunto de las dimensiones de análisis es que a través de los dispositivos de intervención sobre el Estado nacional, también se consolidó la propia coordinación estratégica de las instituciones internacionales. Ello puede verificarse a través de las condicionalidades cruzadas, la coordinación en el desarrollo de los programas, la relación con los ODM, el papel del PNUD en los procesos de evaluación y monitoreo y de relación con un sector de las OSC y las funciones intelectuales de la UNESCO en el desarrollo de los materiales para las capacitaciones. Es decir que las IFI y el aparato institucional de la arquitectura financiera internacional también se reproducen como tales a partir de su participación en los procesos político-institucionales a escala nacional.

Esto último –junto a las consideraciones que se han desarrollado en los dos apartados previos de estas conclusiones– podría aportar otro elemento para responder al interrogante acerca del motivo por el cual las IFI construyen andamiajes políticos, institucionales y financieros en áreas que usualmente se consideran extra-económicas.

Asimismo, se trata de un aspecto que cobra relevancia si se considera el cuestionamiento a las IFI que sobrevino a partir de la sucesión (cada vez con mayor frecuencia) de crisis financieras en países en “vías de desarrollo” –entre las cuales se encontraba la conmoción argentina de 2001–. A lo que se sumó, justo a poco de cumplirse setenta años de la Conferencia de Bretton Woods, la crisis financiera internacional con epicentro en los Estados Unidos, que varios analistas identificaron como una crisis civilizatoria (Gambina, 2010; Löwy, 2009; Márquez Covarrubias, 2009).

En suma, lo que aparece en ambos polos de la relación son *fenómenos complejos*.

Por un lado, el Estado –que ha sido considerado como un momentos de la relación social capitalista, garante de las condiciones objetivas y subjetivas para la acumulación– pasa a estar determinado por una *articulación escalar compleja*, que incluye a las IFI, ya no como una relación exógena sino presente y actuante en las propias dinámicas políticas nacionales. Esto no significa la desaparición del Estado sino todo lo contrario, su efectiva existencia como momento de dicha relación social y su necesidad, funcionalidad y papel en la articulación hegemónica a escala territorial. La evolución y el desarrollo de las políticas públicas, sus reformulaciones, reformas y contra-reformas, van expresando, y a su vez configurando, los equilibrios inestables de las relaciones de fuerzas en el marco de dicha articulación escalar.

La relación Estado-IFI forma parte de las relaciones sociales de dominación, que en definitiva expresan el carácter global del modo de producción capitalista y la importancia del dominio impersonal cristalizado en aparatos institucionales a escala nacional –territorial y culturalmente hablando– y a escala global –materializados en el conjunto del aparato institucional de la arquitectura financiera internacional–.

Pensar la relación Estado-IFI en estos términos, refuerza, entonces, la conceptualización del Estado como momento de una relación social y no como un actor.

Por otro lado, los dispositivos de intervención no solo cumplen el papel de influenciar el rumbo de las políticas nacionales, sino que

también son parte de la propia reproducción del BID como tal. Su existencia escindida del Estado no alcanza para su desarrollo integral; necesita de los Estados que aportan su capital, son su fuente de legitimidad formal y también de una legitimidad en la práctica política a través de la construcción de diagnósticos y “soluciones” para enfrentar los problemas del “desarrollo”, y brindan una plataforma para la obtención de ganancias para las empresas de países centrales a través de las licitaciones internacionales. Es así como pueden ser pensados como parte del sistema-mundo, sin cuya existencia no tendrían razón de ser.

Así como ningún país es imperial sin aquellos sobre los cuales ejercer dominio, las IFI no podrían existir sin la división internacional del trabajo y su geopolítica resultante, que se manifiesta en la dominación de ciertos Estados hegemónicos sustentada en la explotación de los países periféricos. Tal como plantea Fal al analizar la influencia del BM en el sector agrícola argentino:

(...) [esto] significa plantear la discusión en términos geoeconómicos y geopolíticos, en tanto que lo está presente es la subordinación latinoamericana a las políticas emanadas de los centros capitalistas e impulsadas por las transnacionales y los organismos financieros internacionales, dado que lo que se encuentra detrás de este esquema –en un ambiente de agotamiento de recursos estratégicos– es el zarpazo sobre nuestros recursos naturales. (...) Es por eso que resulta de la mayor importancia analizar diacrónica y sincrónicamente las maniobras estadounidenses en América Latina, para lo cual es relevante considerar los órganos ejecutores que han materializado dicho accionar en los diferentes países. Entre ellos, los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), verdaderos brazos políticos de los Estados Unidos en el mundo (Fal, 2013: 62-65).

En términos más simples y concretos, esto se visualiza en la composición del BID y los poderes de voto que se menciona en el Apéndice y en su accionar en defensa de los parámetros de las democracias capitalistas como condición para los desembolsos de los fondos por parte de estos organismos. Es aquí donde se sitúa el epicentro del sentido estratégico que tienen los dispositivos de intervención mencionados.

Se concluye pues (aunque de forma provisoria e hipotética) que al no poder constituirse como una instancia política supranacional, las IFI se insertan en las propias estructuras nacionales. Entonces, estudiar la peculiaridad de los Estados latinoamericanos nos abre la posibilidad de comprender una dimensión poco visible en el actual sistema-mundo. El Estado condensa dentro de sí (y no como

forma de interacción) a las IFI como expresión de los intereses colectivos del capital concentrado y globalizado.

En suma, más que pensar la relación entre los Estados y las IFI como una interacción entre dos actores, puede pensarse como procesos concomitantes de globalización del Estado y territorialización de las IFI. Dado que se trata de procesos, no se constituyen de una vez y para siempre sino en torno a las relaciones de fuerzas antagónicas en el marco de un sistema-mundo capitalista basado en la explotación y la dominación de clase.

Consolidar una línea de investigación en este sentido podría contribuir a la superación de la noción dicotómica (estrictamente estatista) entre soberanía y dependencia, que a su vez puede influir en las modalidades de construcción de estrategias políticas orientadas a la superación del capitalismo.

Este análisis tiene consecuencias para la lucha social, ya que desafía a los sectores sociales subalternos a repensar las estrategias de participación institucional en los Estados y en el conjunto de las estructuras políticas locales. Pero, también, conduce a redoblar los esfuerzos en la conformación de un bloque de poder contra-hegemónico a escala global, el cual por supuesto debería hacer dialogar a los nuevos paradigmas de desarrollo que comienzan a surgir del lado de los explotados, con el fin de avanzar hacia la transformación del sistema-mundo capitalista de modo integral. Ya existen grandes esfuerzos y enormes logros en esta dirección, así como algunos retrocesos. La tarea del momento es fortalecerlos desde una mirada integral, histórica y con capacidad crítica. En este sentido, las articulaciones orgánicas (en sentido gramsciano) entre los sectores sociales en lucha y quienes se desempeñan en el campo de las ciencias sociales, puede resultar una contribución significativa.

Bibliografía

- Abramovich, A. L. (2007). *¿Es posible crear productores? Un análisis de grupos de emprendedores financiados por la tipología 6 «actividades socio-productivas» del componente materiales del programa jefes de hogar*. (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, Prov. de Buenos Aires.
- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, N° 88, pp. 35-50.
- Abramovich, V. & Courtis, C. (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.
- Adelantado, J., Noguera, J. A., Rambla, X. & Saez, L. (1998). Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica. *Revista Mexicana de Sociología*, N° 3 pp. 123-156
- Agamben, G. (2011). ¿Qué es un dispositivo? *Sociológica*, N° 73, pp. 249-264.
- Aguilar, P., Alú, M., Dimarco, S., Grondona, A. & Montero, A. S. (2006). Empoderamiento, lazo comunitario y construcción de subjetividad. Aproximación a la estrategia de lucha contra la pobreza en documentos del Banco Mundial. En S. Murillo (Ed.), *Banco Mundial: estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Aguilar Villanueva, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México D. F.: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Alford, R. & Friedland, R. (1991). *Los poderes de la teoría. Capitalismo, Estado y Democracia*. Buenos Aires: Manantial.
- Althusser, L. (2002). *La filosofía como arma de la revolución*. México D. F.: Siglo XXI Editores.

- Amin, S. (2001). Capitalismo, imperialismo, mundialización. En E. Taddei & J. Seoane (Eds.), *Resistencias mundiales. De Seattle a Porto Alegre*. Buenos Aires: CLACSO.
- Anderson, M. & Woodrow, P. (1989). *Rising from the Ashes. Development Strategies in Times of Disaster*. Boulder (Colorado); Paris: Westview Press; UNESCO.
- Anderson, P. (2003). Neoliberalismo: un balance provisorio. En P. Gentili & E. Sader (Eds.), *La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social*. Buenos Aires: CLACSO.
- Andrenacci, L. & Abramovich, A. L. (2005). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo Libros; Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Antúnes, R. (2003). *¿Adiós al trabajo?: ensayo sobre las metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo*. Buenos Aires: Herramienta.
- Antúnes, R. (2005). *Los sentidos del trabajo: ensayo sobre la afirmación y la negación del trabajo*. Buenos Aires: Taller de Estudios Laborales; Herramienta.
- Arancibia, I. (2005). Hacia la construcción de otra economía desde el trabajo y los trabajadores. CTA, IEF, Espacio de Economía Social.
- Arcidiácono, P. (2012). *La política del «mientras tanto». Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires: Biblos.
- Arrighi, G. & Silver, B. (2001). *Caos y orden en el sistema-mundo moderno*. Madrid: Akal Ediciones.
- Arroyo, D. (2003). El rol de los Consejos Consultivos en el marco del Desarrollo Local. En I. González Bombal (Ed.), *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Arroyo, D. (2006). La política social ante los nuevos desafíos de las políticas públicas. Documento N° 26. Centro de Documentación en Políticas Sociales.
- Arruda, M. (2006). Trabajo emancipado. Recuperado a partir de http://vinculando.org/economia_solidaria/trabajo_emancipado.html
- Arruda, M. (2007). Intercambiando visiones sobre una socioeconomía solidaria. Presentado en Economía, sociedad y política: la construcción de alternativa. Recuperado a partir de https://www.economiasolidaria.org/sites/default/files/Economia_Solidaria_Marcos_Arruda.pdf
- Becker, G. (1983). *El capital humano*. Madrid: Alianza.
- Bertaux, D. (1980). El enfoque biográfico: su validez metodológica, sus potencialidades. *Cahiers Internationaux de Sociologie*, LXIX, pp. 197-225.
- Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I. & Wisner, B. (1996). *Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres*. Colombia: Tercer Mundo Editores.
- Boisier, S. (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista de la CEPAL*, N° 86, pp. 47-62.
- Bonnet, A. (2007). *La hegemonía menemista: el neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Bonnet, A., Holloway, J. & Tischler, S. (2005). *Marxismo abierto: una visión europea y latinoamericana*. Buenos Aires; Puebla: Herramienta; Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Borón, A. (2003). *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Borón, A. (2008). Teoría(s) de la dependencia. *Realidad Económica*, N° 238, pp. 20-43.
- Borzese, D., Gianatelli, N. & Ruiz, R. (2006). Los aprendizajes del Banco Mundial. La resignificación del Estado en la estrategia de lucha contra la pobreza. En S. Murillo (Ed.), *Banco Mundial: estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Campos, L., Faur, E. & Pautassi, L. (2007). *Programa familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales.
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Cecchini, S. & Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: ONU; CEPAL; ASDI.
- Chiara, M. & Di Virgilio, M. M. (2005). *Gestión social y municipios: de los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Los Polvorines (Prov. Buenos Aires): Universidad Nacional de General Sarmiento; Prometeo Libros.
- Chulman, V. (2008). Acerca de las condiciones de acceso de los trabajadores autogestionados al sistema de seguridad social en la Argentina actual. CTA, IEF, Espacio de Economía Social.
- Ciolfi, K., Ciolfi, V., Cornes, L. & Domínguez Font, P. (2005). *Subjetividad y praxis cooperativa*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Ciolfi, V. (2009a). Estado y lucha de clases: una aproximación desde la política social en la Argentina neoliberal. *Herramienta*, N° 42, Año XIV, pp. 161-176.

- Ciulli, V. (2009b). La autogestión ayer y hoy. Una mirada desde el pensamiento de Antonio Gramsci. En A. Ruggeri (Ed.), *La economía de los trabajadores: autogestión y distribución de la riqueza*. (pp. 173-194). Buenos Aires: Cooperativa Chilavert.
- Ciulli, V. (2010). Reflexiones en torno a la categoría de economía social. En A. García, (Ed.), *Repensando la Economía Social*. (pp. 55-68). Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Ciulli, V. (2011). Cooperativas populares: nuevos caminos para re-articular democracia y justicia social. En M. Di Virgilio, H. Herzer, G. Merlinsky & M. C. Rodríguez (Eds.), *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*. (pp. 355-384). Buenos Aires: Café de las ciudades.
- Ciulli, V. (2013). El papel de las políticas de economía social en la matriz socio-asistencial argentina. *Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, N° 15, pp. 31-63.
- Ciulli, V. (2015). *La economía social como herramienta de política estatal: un abordaje desde el Plan Manos a la Obra (Argentina 2003-2009)*. Buenos Aires: CLACSO.
- Ciulli, V. & Roffinelli, G. (2009). Aproximaciones al cooperativismo de trabajo del siglo XXI. Límites y desafíos. *Periferias*, N° 18, Año 13, pp. 115-138.
- Coffey, A. & Atkinson, P. (2003). *Encontrar el sentido a los datos cualitativos. Estrategias complementarias de investigación*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- Cole, G. (1962). Los precursores: 1789-1850. En *Historia del pensamiento socialista*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Coraggio, J. L. (1991). *Del sector informal a la economía popular: un paso estratégico para el planteamiento de alternativas populares de desarrollo social*. Quito: Instituto Frónesis.
- Coraggio, J. L. (1998). *Economía urbana. La perspectiva popular*. Quito: Abya-Yala.
- Coraggio, J. L. (2008). Economía del Trabajo. En A. D. Catani (Ed.), *La otra economía*. Buenos Aires: UNGS; Altamira; Fundación OSDE.
- Coraggio, J. L. & Danani, C. (2004). *Política social y economía social: debates fundamentales*. Los Polvorines (Prov. Buenos Aires): Universidad Nacional de General Sarmiento; Altamira; Fundación OSDE.
- Corbalán, M. A. (2002). *Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino: enseñanza para América Latina*. Buenos Aires: Biblos.
- Cortés, M. (2009). *Luchas populares y lógica estatal: entre la autonomía y la institucionalización. Estado y conflicto social en la Argentina contemporánea (2003-2007)*. (Tesis de Maestría). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Culpeper, R. (2006). Reforma de la arquitectura financiera mundial: el potencial de las instituciones regionales. En J. A. Ocampo (Ed.), *Cooperación financiera regional*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Dallorso, N. (2012). La emergencia de las transferencias monetarias condicionadas en la red de manzaneras y comadres de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. En A. M. Pérez Rubio & N. Antequera Durán (Eds.), *Viejos problemas, nuevas alternativas: estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur*. (pp. 77-104). Buenos Aires: CLACSO.
- Dallorso, N. (2013a). Alcances del concepto de dispositivo para el estudio de políticas sociales. En C. Abdo Ferez, M. Galvani, D. Pierbatisti & M. C. Rodríguez (Eds.), *Nuevos horizontes en la investigación social*. Buenos Aires: CLACSO.
- Dallorso, N. (2013b). La teoría del capital humano en la visión del Banco Mundial sobre las Transferencias Monetarias Condicionadas. *Estudios Sociológicos*, Vol. XXXI, N° 91, pp. 113-139.
- Danani, C. (2004). El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social. En J. L. Coraggio & C. Danani, *Política social y economía social: debates fundamentales*. Los Polvorines (Prov. Buenos Aires): Universidad Nacional de General Sarmiento; Altamira; Fundación OSDE.
- Danani, C. & Hintze, S. (2011). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina, 1990-2010*. Los Polvorines (Prov. de Buenos Aires): Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Deacon, B. (2007). *Global Social Policy & Governance*. London: SAGE.
- Deacon, B. & Stubbs, P. (2013). Global social policy studies: Conceptual and analytical reflections. *Global Social Policy*, Vol. 13, N° 1, pp. 5-23. <http://doi.org/10.1177/1468018112469798>
- Di Virgilio, M. M. (2008). *El proceso de análisis en la investigación cualitativa: fases y herramientas para su desarrollo*. (Documento de Cátedra de Metodología de la Investigación Social, cátedra Ruth Sautu, Universidad de Buenos Aires. No. 54). Buenos Aires.
- Dos Santos, T. (2011). *Imperialismo y dependencia*. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del estado del bienestar*. València: Edicions Alfons El Magnànim.
- Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.

- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 140, pp. 529-562.
- Ezcurra, A. M. (1998). *¿Qué es el neoliberalismo?: evolución y límites de un modelo excluyente*. Buenos Aires: Lugar Editorial; Instituto de Estudios y Acción Social.
- Fal, J. (2013). Las operaciones del Banco Mundial en la Argentina: injerencia en el sector agrícola. Notas sobre el control territorial, social y biológico. *Periferias*, N° 21, pp. 61-87.
- Felder, R. (2005). Bienaventurada Argentina. La intervención del Banco Mundial en la reforma del Estado y la promesa del reino de los cielos. En M. Thwaites Rey & A. López (Eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Ferreira, L., Logiudice, E. & Thwaites Rey, M. (1994). *Gramsci mirando al sur: sobre la hegemonía en los 90*. Buenos Aires: K&AI-Kohen y Asociados Internacional.
- Fidel, C. & Valencia Lomeli, E. (2012). Introducción. En *(Des)encuentros entre reformas sociales, salud, pobreza y desigualdad en América Latina (Tomo I)*. Buenos Aires: CLACSO; Universidad Nacional de Quilmes.
- Filgueira, F. (1997). La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina. En *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*. Caracas: Nueva Sociedad, pp. 67-96.
- Flick, U. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Morata.
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población: curso en el Collège de France (1977-1978)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica: curso en el Collège de France (1978-1979)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fukuyama, F. (2007). Prólogo. En E. Lora & BID (Eds.), *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Washington D.C.; Bogotá: Banco Mundial; Banco Interamericano de Desarrollo; Mayol Ediciones.
- Gambina, J. (2010). *La crisis capitalista y sus alternativas. Una mirada desde América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CLACSO.
- Gil de San Vicente, I. (2002). *Cooperativismo obrero, consejismo y autogestión socialista. Algunas lecciones para Euskal Herria*. Manuscrito publicado por Euskal Herria, País Vasco.
- Gil de San Vicente, I. (2011). Cooperativismo socialista y emancipación humana. En M. Harnecker (Ed.), *Cooperativas y socialismo. Una mirada desde Cuba*. La Habana: Caminos.
- González, L. (2009). Orientaciones de lectura sobre vulnerabilidad social. En L. González (Ed.), *Lecturas sobre vulnerabilidad y desigualdad social*. Córdoba: CLACSO; Universidad Nacional de Córdoba, Centro de Estudios Avanzados CONICET.
- González Madrid, M. (1999). ¿A qué llamamos políticas públicas? *Iztapalapa*, N° 46, pp. 11-34.
- Graciarena, J. (1990). Estado periférico y economía capitalista: transiciones y crisis. En P. Casanova (Ed.), *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*. (pp. 40-69). México D. F.: Siglo XXI Editores.
- Gramsci, A. (1984). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Gramsci, A. (2003). *El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Grassi, E. (2003). *Políticas sociales y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires: Espacio editorial.
- Grassi, E. (2004). *Política y cultura en la sociedad neoliberal: la otra década infame (II)*. Buenos Aires: Espacio editorial.
- Grassi, E. (2012). Política sociolaboral en la Argentina. Alcances, novedades y salvedades. *Revista de Ciencias Sociales*, N° 135-136, pp. 185-198.
- Grassi, E., Hintze, S. & Neufeld, M. R. (1994). *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural: un análisis del sistema educativo, de obras sociales y de las políticas alimentarias*. Buenos Aires: Espacio editorial.
- Herrera Gómez, M. & Castón Boyer, P. (2003). *Las Políticas Sociales en las sociedades complejas*. Barcelona: Ariel.
- Hinkelammert, F. (1970). *Dialéctica del desarrollo desigual*. Buenos Aires: Amorrortu; Centro de Estudios de la Realidad Nacional.
- Hintze, S. (2007a). Políticas sociales argentinas 1990-2006. En M. Vuotto (Ed.), *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Hintze, S. (2007b). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo: conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires: Espacio editorial.
- Hirsch, J., Holloway, J., Bonefeld, W. & Clark, S. (1992). *Los Estudios sobre el Estado y la reestructuración capitalista*. Buenos Aires: Editorial Tierra del Fuego.
- Holloway, J. (1982). *Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la administración pública*. México D. F.: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Holloway, J. (2007). Crisis, fetichismo y composición de clase. En W. Bonefeld, A. Bonnet, S. Tischler & J. Holloway (Eds.), *Marxismo abierto: una*

visión europea y latinoamericana. Volumen II. Buenos Aires; Puebla: Herramienta; Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Hopp, M. (2009). La construcción de sentidos del trabajo en las políticas de desarrollo socio-productivo en la Argentina post-convertibilidad. *Mar-gen*, N° 55, pp. 1-13.

Kessler, G., González Bombal, I. & Svampa, M. (2010). *Reconfiguraciones del mundo popular: el conurbano bonaerense en la postconvertibilidad.* Buenos Aires: Prometeo Libros; Universidad Nacional de General Sarmiento.

Kliksberg, B. (2004). *Más ética, más desarrollo.* Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.

Korpi, W. & Palme, J. (2003). New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization. Welfare State Regress in 18 Countries (1975-95). *The American Political Science Review*, N° 97, pp. 425-446.

Krmpotic, C. (2002a). La Conferencia Nacional de Asistencia Social de 1933. Los debates en torno al progreso, la pobreza y la intervención estatal. *Scripta Ethnologica*, N° XXIV, pp. 37-57.

Krmpotic, C. (2002b). *La protección social pre-mercantilizada. La experiencia argentina desde la sociedad colonial hasta la caída de Rosas: 1515-1852.* (Tesis Doctoral). Pontificia Universidad Católica, San Pablo.

Krmpotic, C. (2004). El derecho a la asistencia y la política de protección social en la construcción de un nuevo orden local-global. En G. Mendicoa (Ed.), *Hacia un proyecto de institucionalidad social en el MERCOSUR. Opciones para el debate.* Buenos Aires: Espacio editorial.

López, A. (2005). Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo. En M. Thwaites Rey & A. López (Eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino.* Buenos Aires: Prometeo Libros.

Lora, E. & BID. (2007). *El estado de las reformas del estado en América Latina.* Washington D.C.; Bogotá: Banco Mundial; Banco Interamericano de Desarrollo; Mayol Ediciones.

Löwy, M. (2009). Ecosocialismo: hacia una nueva civilización. *Herramienta*, N° 42, pp. 51-62.

Lukács, G. (2009). *Historia y conciencia de clase: estudios de dialéctica marxista.* México; Barcelona; Buenos Aires: RyR.

Marini, R. M. (1973). *Dialéctica de la dependencia.* México D. F.: Era.

Márquez Covarrubias, H. (2009). Diez rostros de la crisis civilizatoria del sistema capitalista mundial. *Problemas del desarrollo*, Vol. 40, N° 159, pp. 191-210.

Marx, K. (1959). Sobre la cuestión judía. En K. Marx & F. Engels, *La sagrada familia.* México D. F.: Grijalbo.

Marx, K. (1976). *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política: 1857-1858 [Grundrisse].* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Marx, K. (2002). *El capital: crítica de la economía política. Libro primero.* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Marx, K. (2004). *Miseria de la filosofía.* Madrid: EDAF.

Marx, K. & Engels, F. (1999). *La ideología alemana [Feuerbach: contraposición entre la concepción materialista y la idealista].* Buenos Aires: Need.

Mauss, M. (2009). *Ensayo sobre el don. Forma y función del intercambio en las sociedades arcaicas.* Buenos Aires: Katz editores.

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

Midaglia, C. (2012). Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado. *Nueva Sociedad*, N° 239, pp. 79-89.

Moulian, T. (1999). *El consumo me consume.* Santiago de Chile: LOM ediciones.

MTD Almirante Brown. (2002). Los Movimientos de Trabajadores Desocupados y la construcción del poder popular. *Herramienta*, N° 21,

Murillo, S. (2006). Del par normal-patológico a la gestión del riesgo social. Viejos y nuevos significantes del sujeto y la cuestión social. En *Banco Mundial: estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social.* Buenos Aires: Ediciones del CCC.

Murillo, S. (2008). *Colonizar el dolor: la interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina: el caso argentino desde Blumberg a Cromañón.* Buenos Aires: CLACSO.

Murillo, S. (2011). Estado, sociedad civil y gubernamentalidad neoliberal. *Entramados y perspectivas: Revista de la Carrera de Sociología de la UBA.*, Vol. 1, N° 1, pp. 91-108.

Murillo, S. (2012). *Posmodernidad y neoliberalismo. Reflexiones críticas desde los proyectos emancipatorios.* Buenos Aires: Luxemburg.

Nun, J. (2001). *Marginalidad y exclusión social.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Nun, J., Murmis, M. & Marín, J. C. (1968). La marginalidad en América Latina. Informe Preliminar. Instituto Torcuato Di Tella, Centro de Investigaciones Sociales.

O'Donnell, G. (1984). Apuntes para una teoría del Estado. En O. Oszlak, *Teoría de la burocracia estatal.* Buenos Aires: Paidós.

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

Oszlak, O. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios CEDES*, Vol. 3, N° 2, pp. 5-57.

Oszlak, O. (1985). *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires: Paidós.

Oszlak, O. & O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Centro de Estudios de Estado y Sociedad.

Pautassi, L. (2010). *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social: debates actuales en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos.

Piva, A. (2009). Hegemonía, lucha de clases y estado. *Nuevo Topo: Revista de historia y pensamiento crítico*, N° 6, pp. 111-132.

Piva, A. (2012a). *Acumulación y hegemonía en la Argentina menemista*. Buenos Aires: Biblos.

Piva, A. (2012b). Burocracia y teoría marxista del Estado. *Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, Vol. 6 (2), pp. 27-48.

Piva, A. (2015). *Economía y política en la Argentina kirchnerista*. Buenos Aires: Batalla de Ideas.

Piva, A. & Bonnet, A. (2009). *Argentina en pedazos: luchas sociales y conflictos interburgueses en la crisis de la convertibilidad*. Buenos Aires: Peña Lillo; Ediciones Continente.

Polanyi, K. (2007). *La Gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Puello-Socarrás, J. (2010). Del homo oeconomicus al homo redemptoris: Emprendimiento y Nuevo Neo-liberalismo. *Otra Economía*, Vol. IV, N° 6, pp. 181-206.

Quijano, A. (1966). *Notas sobre el concepto de marginalidad social*. Santiago de Chile: CEPAL.

Razeto Migliaro, L. (1986). La economía de la solidaridad: concepto, realidad y proyecto. http://www.emes.net/site/wp-content/uploads/Razeto_La_economia_de_solidaridad_061.pdf

Rebón, M. & Salse, G. (2004). Plan Manos a la Obra: Dificultades y desafíos de su gestión. Buenos Aires: Ponencia presentada en Foro Federal de Investigadores y Docentes, Ministerio de Desarrollo Social. Recuperado a partir de <http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/foro2>

Rodríguez, M. C. (2009). *Autogestión, políticas del hábitat y transformación social*. Buenos Aires: Espacio editorial.

Rodríguez, M. C. & Ciolli, V. (2011). Tensiones entre el emprendedorismo y la autogestión: el papel de las políticas públicas en este recorrido. *ORG&DEMO*, Vol. 12, N° 1., 27-48.

Rodríguez, M. C. & Di Virgilio, M. M. (2007). Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Recuperado a partir de <http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/textos/documentos/dt49.pdf>

Rodríguez, M. C. & Di Virgilio, M. M. (2011). *Caleidoscopio de las políticas territoriales: un rompecabezas para armar*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Rodríguez, M. C. & Jeifetz (Eds.). (2008). *Autogestión, de la comuna de París al poder comunal en el ALBA de los pueblos: intercambios*. Buenos Aires: Asociación Civil MOI.

Roffinelli, G., Ciolli, V. & Lizuain, S. (2011). Economía popular y autogestión. Caminos de construcción contrahegemónica en el siglo XXI: experiencias de autogestión en organizaciones sociales. En J. Gambina, B. Rajland & D. Campeone, *Hegemonía y proceso de acumulación capitalista en Latinoamérica hoy (2001-2007). El caso argentino*. Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo; FISyP.

Roffler, E. & Rebón, M. (2006a). *La experiencia del Plan Nacional Manos a la Obra. Evaluación de resultados*. (Presentación de resultados de la ejecución del Plan Manos a la Obra.). Buenos Aires.

Roffler, E. & Rebón, M. (2006b). Políticas socioproductivas e inclusión social: ¿hacia un nuevo modelo de políticas sociales? La experiencia del plan nacional «Manos a la Obra». Presentado en XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala.

Roffler, E. & Rebón, M. (2008). Principales desafíos en torno a la coordinación de los programas sociales: el caso argentino. Presentado en XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires.

Sacchi, H. (1985). Los consejos obreros y el socialismo. En *Historia del Movimiento Obrero*. México D. F.: Centro Editor de América Latina.

Santiago, F. (2010). Políticas sociales: un estudio de caso sobre sus efectos en el capital social comunitario. En G. Kessler, I. González Bombal & M. Svampa, *Reconfiguraciones del mundo popular: el conurbano bonaerense en la postconvertibilidad*. Buenos Aires: Prometeo Libros; Universidad Nacional de General Sarmiento.

Sautu, R. (2005). *Manual de Metodología: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: CLACSO.

- Schumpeter, J. (1983). *The Theory of Economic Development*. New Brunswick; London: Transaction Publisher.
- Seoane, J. & Taddei, E. (2010). *Recolonización, bienes comunes de la naturaleza y alternativas desde los pueblos*. Rio de Janeiro: Ibase.
- Singer, P. (2004). Desenvolvimento capitalista e desenvolvimento solidário. *Estudos Avacados*, N° 18, pp. 7-22.
- Sirvent, M. T. & Rigal, L. (2009). *Metodología de la investigación social y educativa: diferentes caminos de producción de conocimiento*. Buenos Aires: mimeo.
- Skocpol, T. (1985). Bringing the State back in strategies of analysis in current research. En P. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol, *Bringing the State Back in* (pp. 3-43). Cambridge, UK.: Cambridge University Press.
- SPSyDH. (2007a). Resultados de la evaluación de medio término. Plan Nacional Manos a la Obra. Estudio cuantitativo. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Subirats, J. (1989). El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas. En *Análisis de políticas públicas y eficiencia en la administración*. Madrid: Trafalgar; Instituto Nacional de Administración Pública.
- Svampa, M. (2008). Argentina: Una cartografía de las resistencias (2003-2008). Entre las luchas por la inclusión y las discusiones sobre el modelo de desarrollo. *OSAL: Observatorio Social de América Latina*, N° 24 pp. 17-49.
- Svampa, M. & Martuccelli, D. (1997). *La plaza vacía. Las transformaciones del peronismo*. Buenos Aires: Losada.
- Svampa, M. & Pereyra, S. (2003). *Entre la ruta y el barrio: la experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.
- Svampa, M. & Pereyra, S. (2004a). La política de los movimientos piqueteros. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, N° 15, pp. 1-21.
- Svampa, M. & Pereyra, S. (2004b). Las dimensiones de la experiencia piquetera: Tensiones y marcos comunes en la organización y movilización de desocupados en Argentina. *Trayectorias, Revista de Ciencias Sociales*, N° 16, pp. 419-443.
- Thwaites Rey (Ed.). (2012). *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Buenos Aires: CLACSO; Editorial Arcis.
- Thwaites Rey, M. (2004). *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Thwaites Rey, M. (2005). Tecnócratas vs. punteros: nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs. administración. En M. Thwaites Rey & A. López (Eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Thwaites Rey, M. (2007a). *Estado y marxismo: un siglo y medio de debates*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Thwaites Rey, M. (2007b). Legitimidad y hegemonía. Distintas dimensiones del dominio consensual. En *Estado y marxismo: un siglo y medio de debates*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Thwaites Rey, M. (2010). Después de la globalización neoliberal: ¿qué Estado en América Latina? *OSAL: Observatorio Social de América Latina*, N° 27, pp. 19-43.
- Thwaites Rey, M. & López, A. (2005). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas: derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Toussaint, E. (2007a). *Banco Mundial. El golpe de estado permanente* (1st. ed.). Montesinos.
- Toussaint, E. (2007b). Banco Mundial, el golpe de estado permanente: la agenda oculta del consenso de Washington. Bolivia: Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo; Observatorio DESC.
- Toussaint, E. (2014). Acerca de la fundación de las instituciones de Bretton Woods. Recuperado a partir de <http://cadtm.org/Acerca-de-la-fundacion-de-las>
- Tussie, D. (1997a). *El Banco Interamericano de Desarrollo*. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Tussie, D. (1997b). *El Banco Interamericano de Desarrollo*. Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.
- Ugarteche, O. (2007). *Genealogía de la arquitectura financiera internacional: 1850-2000*. (Tesis de Doctorado). Universidad de Bergen, Bergen.
- Valles, M. (1997). *Técnicas cualitativas de investigación social: reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa.
- Vilas, C. M. (1997). De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo. *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 144. <http://doi.org/10.2307/3467132>
- Vivares, E. (2013). *El Banco Interamericano de Desarrollo en la década neoliberal*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Wallerstein, I. M. (2005). *Análisis del Sistema-Mundo: una introducción*. México D.F.: Siglo XXI Editores.

- Yeates, N. (2001). *Globalization and Social Policy*. London: Sage.
- Yeates, N. (2008). *Understanding global social policy*. Bristol: Policy Press.
- Zibechi, R. (2010). Políticas sociales, gobiernos progresistas y movimientos antisistémicos. *Otra Economía*, Vol. IV, N° 6, pp. 32-42.
- Zibechi, R. (2011). *Política & miseria: la relación entre el modelo extractivo, los planes sociales y los gobiernos progresistas*. Buenos Aires: Lavaca.

Apéndice

El BID y su relación con la Argentina

Organización político-institucional del BID

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se fundó en 1959 a través de un Convenio¹ firmado entre los miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) con el objeto de “contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social, individual y colectivo, de los países miembros regionales en vías de desarrollo” (BID, 1996: 5). Una investigadora que ha trabajado su desempeño institucional, afirma que “(...) desde su creación en 1959, el BID se ha convertido en una fuente de recursos técnicos, financieros e intelectuales para la región, aunque su contribución específica ha variado de país a país y de período a período” (Tussie, 1997b: 19).

La figura que se presenta a continuación enumera las funciones del BID que se desprenden de su convenio constitutivo.

¹ El Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo está fechado el 8 de abril de 1959. Su entrada en vigencia es el 30 de diciembre de dicho año.

Figura A.1
Funciones del BID

Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (Fragmento)

Sección 2. Funciones

(a) Para el cumplimiento de su objeto el Banco ejercerá las siguientes funciones:

- (i) Promover la inversión de capitales públicos y privados para fines de desarrollo;
- (ii) Utilizar su propio capital, los fondos que obtenga en los mercados financieros y los demás recursos de que disponga, para el financiamiento del desarrollo de los países miembros, dando prioridad a los préstamos y operaciones de garantía que contribuyan más eficazmente al crecimiento económico de dichos países;
- (iii) Estimular las inversiones privadas en proyectos, empresas y actividades que contribuyan al desarrollo económico y complementar las inversiones privadas cuando no hubiere capitales particulares disponibles en términos y condiciones razonables;
- (iv) Cooperar con los países miembros a orientar su política de desarrollo hacia una mejor utilización de sus recursos, en forma compatible con los objetivos de una mayor complementación de sus economías y de la promoción del crecimiento ordenado de su comercio exterior; y
- (v) Proveer asistencia técnica para la preparación, financiamiento y ejecución de planes y proyectos de desarrollo, incluyendo el estudio de prioridades y la formulación de propuestas sobre proyectos específicos.

(b) En el desempeño de sus funciones el Banco cooperará en la medida que sea posible, con los sectores privados que proveen capital de inversión y con instituciones nacionales o internacionales.

Fuente: Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo. Re-impresión 1996: 5.

Si bien la idea de crear un banco regional es previa al año 1959², no resulta un dato menor que la fundación del BID haya ocurrido unos meses después de la revolución cubana. Su desarrollo se enmarca en la estrategia geopolítica global liderada por Estados Unidos en el contexto de la Guerra Fría, bajo el objetivo de construir “bastiones económicos contra el avance del comunismo en América Latina y Asia” (Culpeper, 2006: 60). En la misma lógica se fundó, junto al BID, el Banco Asiático de Desarrollo (BAD) en el año 1966 y, posteriormente, el Banco Africano de Desarrollo, asociado a los procesos de descolonización.

Desde su fundación, el BID funcionó coordinadamente con el Banco Mundial. En ambas instituciones los objetivos estratégicos

del Estado hegemónico³ –en este caso Estados Unidos– resultaron centrales en el establecimiento de los requisitos, las condicionales y las prioridades del financiamiento multilateral. En una investigación sobre el BM, Toussaint expone sus articulaciones con los procesos políticos latinoamericanos en la década de los sesenta:

(...) el historiador del Banco, Richard Webb, ex presidente del banco Central de Perú, entendió la magnitud del fenómeno. Entre 1959 y 1960, Latinoamérica recibió todo el beneficio de la revolución castro-trista. Los primeros efectos aparecieron con la decisión de crear el Banco Interamericano de Desarrollo, de responder –tras una larga resistencia– a las demandas de Latinoamérica sobre la estabilización de los precios de las materias primas, y un acuerdo sobre el café fue así firmado en septiembre de 1959. La ayuda aumentó a principios de 1960, después de las masivas expropiaciones en Cuba, del acuerdo comercial de ésta con la URSS y del viaje de Eisenhower por Latinoamérica. “A mi regreso” escribió, “tenía la intención de aplicar medidas históricas tendientes a poner en práctica unas reformas sociales que beneficiaran a todos los pueblos de Latinoamérica” (Toussaint, 2007a: 43).

El desempeño de la cartera de operaciones del BID ha evidenciado cierta correlación con los procesos políticos más significativos de la región. Durante la presidencia de Salvador Allende en Chile, por ejemplo, se detuvieron los préstamos de capital ordinario a organismos gubernamentales mientras que se mantuvieron aquellos dirigidos al sector privado. Asimismo, durante el régimen sandinista en Nicaragua no se procesaron préstamos. Estados Unidos no sólo presionó para impedir este tipo de desarrollo económico, sino que también tuvo intentos de derrocar políticamente regímenes como el de Noriega en Panamá a fines de los años ochenta (Tussie, 1997b).

Más cercano en el tiempo, el BID apoyó la iniciativa estadounidense de constituir el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En su informe anual de 2003 recomendó que “la mejor opción con que cuenta la región actualmente para restablecer el interés de los inversionistas consiste en explorar las posibilidades que se han abierto en los procesos de integración internacional” (BID, 2004a: 7). A su vez informó el impulso del BID de “organizar y acoger la primera reunión de donantes” del programa de financiamiento en apoyo al ALCA.

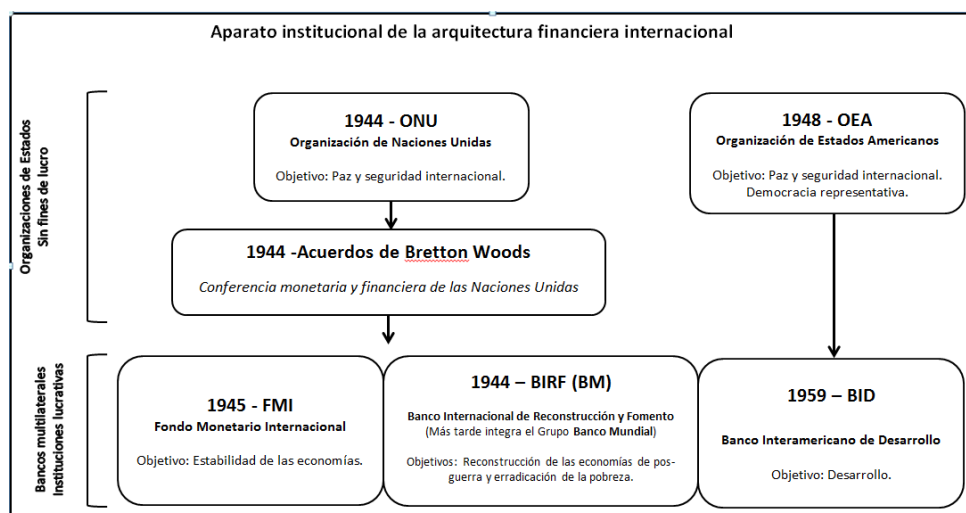
³ Los Estados hegemónicos son aquellos que “por un periodo determinado fueron capaces de establecer las reglas del juego en el sistema interestatal, en dominar la economía-mundo (en producción, comercio y finanzas), en obtener sus objetivos políticos con un uso mínimo de la fuerza militar (de la cual contaban en abundancia), y en formular el lenguaje cultural mediante el cual se discutía el mundo” (Wallerstein, 2005: 42).

² El primer intento de crear un banco regional data de 1890, en oportunidad de la Conferencia Interamericana celebrada en Washington.

Tal como sostienen Culpeper (2006) y Ugarteche (2007) la coordinación estratégica de tales organismos –BID y BM– sirven de sustento a una *arquitectura financiera internacional*. Dicha estructura tiene su origen en instituciones supranacionales tales como la ONU y la OEA y, tal como se expuso anteriormente, obedece a objetivos político-estratégicos. No obstante, a diferencia de sus organizaciones impulsoras, son instituciones lucrativas cuyo negocio es otorgar préstamos a tasas de interés favorables para los países prestatarios y ser agentes de triangulación de fondos de cooperación internacional⁴.

Figura A.2

Aparato institucional de la arquitectura financiera internacional



Fuente: elaboración propia.

La presente tesis arriba al concepto de *aparato institucional de la arquitectura financiera internacional* para dar cuenta de la integración de instituciones de diverso tipo que procesan la inestabilidad (intrínseca) de la hegemonía del poder inter-estatal, brindando una institucionalidad que permite garantizar el funcionamiento de la economía-mundo (Wallerstein, 2005) capitalista en su conjunto, más allá de los cambios en los equilibrios de poder entre los Estados.

4 Si bien el BM y el FMI son organismos especializados de la ONU, comparables, en principio, a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO, sigla en inglés) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), las negociaciones durante los primeros años de su fundación, basadas en las presiones de Estados Unidos y del poder de Wall Street, les permitieron funcionar como “organizaciones internacionales independientes” (Toussaint, 2014).

La eficacia del *aparato institucional de la arquitectura financiera internacional* dentro de la dominación capitalista radica en que desempeñan tareas rutinizadas que aseguran su propia reproducción, y que se presentan como incuestionables dado que intentan brindar respuesta a situaciones percibidas como críticas.

A su vez, cuentan con legitimidad política y cultural ya que se presentan como agentes del equilibrio de poder que garantizan la paz mundial sin el uso explícito de la fuerza militar y que protegen a las poblaciones de los países más débiles.

Sin embargo, detrás de este eufemismo se oculta que estos organismos reproducen la primacía de los intereses de algunos países sobre otros. Si bien dicha primacía obedece a las relaciones de fuerza que se establecen en el sistema-mundo, se refuerza en el funcionamiento institucional de tales organismos.

En la estructura institucional de toma de decisiones los países no están representados en función de su calidad de Estados soberanos en igualdad de condiciones, es decir, un voto por cada país. Por el contrario, los votos están determinados por la cantidad de acciones que cada país suscribe al capital ordinario del mismo.

En su primera etapa, el BID estaba compuesto exclusivamente por los países miembros de la OEA, con predominio exclusivo de Estados Unidos en la toma de decisiones. Los países miembros originales fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela y Estados Unidos. Tussie (1997b) puntualiza las modalidades a través de las cuales se ejerció el dominio de esta potencia imperial:

[L]os Estados Unidos eran entonces el único país donante “neto” y retenía el 42,05% del poder de voto (Tussie, 1997b: 21).

La participación de los Estados Unidos en el BID es más alta que en cualquier otra institución financiera internacional: hasta 1994 poseían un tercio del poder de voto (Tussie, 1997b: 38).

También informalmente los Estados Unidos tienen una fuerte influencia debido no sólo a la locación de la sede sino también al hecho de que el vice-presidente ejecutivo, que es el principal administrador del Banco, siempre ha sido de nacionalidad norteamericana. Como también lo han sido el gerente financiero y el consejo general (Tussie, 1997b: 52).

A partir del año 1976 ingresaron al BID países extra-regionales en calidad de miembros no prestatarios, incluyendo a países europeos,

a Israel y a Japón. Desde aquel momento, el requisito para ser admitido como miembro regional del BID es ser un país miembro de la OEA y para ser admitido como miembro extra-regional del BID se requiere ser un país miembro del Fondo Monetario Internacional (FMI). En el año 2008 se incorpora la República Popular China, lo cual significó un paso importante para la articulación geopolítica de las instituciones financieras.

Los países miembros prestatarios (PMP) son susceptibles de recibir préstamos y subsidios y están constituidos por los 26 países de América Latina y el Caribe. Éstos se dividen en dos grupos de acuerdo a su nivel de PBI per cápita, tomando como referencia el año 1997. El Grupo 1 incluye a los de mayor ingreso y el Grupo 2 a los de menor:

- PMP Grupo 1: Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, México, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

- PMP Grupo 2: Belice, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Surinam.

Los países miembros no prestatarios no reciben fondos del BID sino que brindan “apoyo financiero, ya sea en forma de capital integrado como en suscripciones de capital, y tienen representación de voto en la Asamblea de Gobernadores del Banco y en el Directorio Ejecutivo, de acuerdo con sus suscripciones de capital” (sitio web BID, 2009).

Una de las motivaciones principales de estos países para aportar capital es la siguiente:

(...) se benefician de los procesos de adquisiciones y contrataciones, ya que sólo empresas de los países miembros pueden procurar bienes y servicios a los proyectos financiados por el BID. El Banco además, sólo contrata a ciudadanos de sus países miembros. El BID colabora con los países miembros, y reparte información sobre adquisiciones y los proyectos y actividades del Banco, a través de iniciativas tales como los Seminarios de Negocios y las Redes de Oficiales de enlace del Sector privado (sitio web BID, 2009).

Como ya hemos señalado, el poder de votación de cada país está basado en sus suscripciones al capital ordinario. En el momento de las votaciones en la Asamblea de Gobernadores, cada país miembro tendrá 135 votos más un voto por cada acción que posea en el capital ordinario del BID.

A continuación (en la tabla A.1) se muestra la composición de las acciones del BID por orden de cantidad de votos y diferenciando la categoría de cada país.

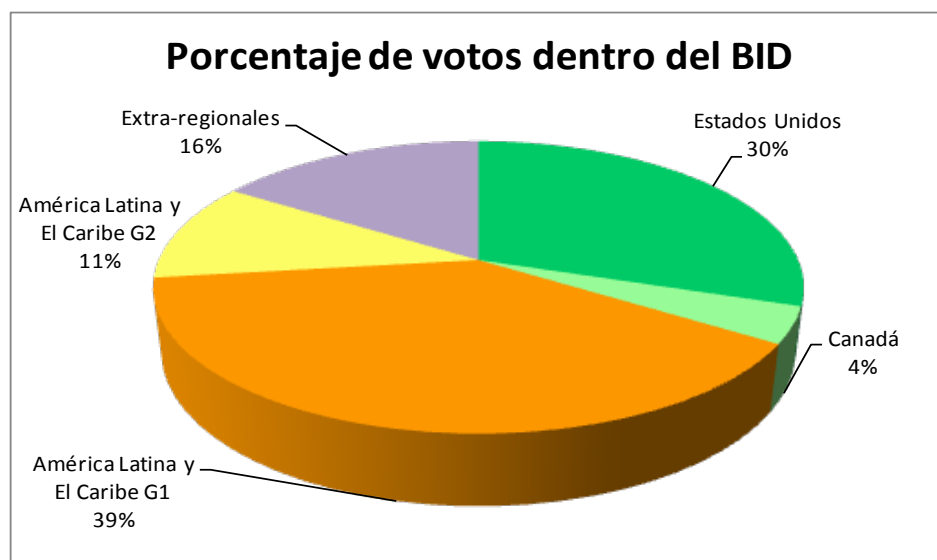
Tabla A.1
Listado de países miembros del BID

	País	Votos	Porcentaje	Categoría
1	Estados Unidos	2.512.664	30,002	No prestatario
2	Argentina	900.289	10,751	Prestatario G1
3	Brasil	900.289	10,751	Prestatario G1
4	México	578.767	6,912	Prestatario G1
5	Venezuela	482.402	5,761	Prestatario G1
6	Japón	418.777	5,001	No prestatario
7	Canadá	335.022	4,001	No prestatario
8	Colombia	247.298	2,953	Prestatario G2
9	Chile	247.298	2,953	Prestatario G1
10	Alemania	158.773	1,896	No prestatario
11	España	158.773	1,896	No prestatario
12	Francia	158.773	1,896	No prestatario
13	Italia	158.773	1,896	No prestatario
14	Perú	120.580	1,44	Prestatario G2
15	Uruguay	96.642	1,154	Prestatario G1
16	Reino Unido	80.686	0,964	No prestatario
17	Bolivia	72.393	0,865	Prestatario G2
18	Ecuador	48.355	0,577	Prestatario G2
19	Guatemala	48.355	0,577	Prestatario G2
20	Jamaica	48.355	0,577	Prestatario G2
21	República Dominicana	48.355	0,577	Prestatario G2
22	Suiza	39.482	0,471	No prestatario
23	Costa Rica	36.256	0,433	Prestatario G2
24	El Salvador	36.256	0,433	Prestatario G2
25	Haití	36.256	0,433	Prestatario G2
26	Honduras	36.256	0,433	Prestatario G2
27	Nicaragua	36.256	0,433	Prestatario G2
28	Panamá	36.256	0,433	Prestatario G2
29	Paraguay	36.256	0,433	Prestatario G2
30	Trinidad y Tobago	36.256	0,433	Prestatario G1
31	Países Bajos	28.342	0,338	No prestatario
32	Bélgica	27.573	0,329	No prestatario
33	Suecia	27.403	0,327	No prestatario
34	Bahamas	17.533	0,209	Prestatario G1
35	Dinamarca	14.292	0,171	No prestatario
36	Noruega	14.292	0,171	No prestatario

37	Guyana	13.528	0,161	Prestatario G2
38	Finlandia	13.447	0,161	No prestatario
39	Austria	13.447	0,161	No prestatario
40	Israel	13.261	0,158	No prestatario
41	Barbados	10.902	0,13	Prestatario G1
42	Belize	9.313	0,111	Prestatario G2
43	Suriname	7.477	0,089	Prestatario G2
44	Portugal	4.609	0,055	No prestatario
45	Croacia	4.153	0,05	No prestatario
46	Eslovenia	2.569	0,031	No prestatario
47	China	319	0,004	No prestatario
48	Corea	319	0,004	No prestatario

Fuente: elaboración propia en base a datos del BID.

Figura A.3
Porcentaje de votos dentro del BID por categoría de país



Fuente: elaboración propia en base a datos del BID.

El BID define distintos tipos de clientes incluyendo a gobiernos centrales, provincias, municipios, empresas privadas y organizaciones no gubernamentales. Para la prestación de servicios financieros a entidades tan diversas entre sí, se ha creado una estructura operativa diferenciada que se nuclea dentro del Grupo BID:

- el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con atribución de prestar servicios al sector público y al privado, pero priorizando en el primero,

- la Corporación Interamericana de Inversiones (CII)⁵ que se orienta a la pequeña y mediana empresa, y

- el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)⁶ que se focaliza en el sector privado, con énfasis en los sectores de bajos ingresos.

La CII y el FOMIN son instituciones financieras que forman parte del Grupo BID en lo que refiere a la orientación estratégica de sus operaciones, pero tienen una administración financiera autónoma y un funcionamiento operativo independiente.

Dado que la presente investigación se focalizó en préstamos al sector público, a continuación se analiza específicamente el funcionamiento del Banco en relación al dicho sector.

Según la normativa interna del BID, su estructura organizativa consiste en una Asamblea de Gobernadores, un Directorio Ejecutivo, un Presidente, un Vicepresidente Ejecutivo, un Vicepresidente encargado del Fondo y los demás funcionarios y empleados que se consideren necesarios.

La Asamblea de Gobernadores está compuesta por un gobernador designado por cada país miembro y un suplente. El gobernador suele ser el Ministro de Economía y el suplente el Presidente del Banco Central de dicho país. Sus mandatos duran cinco años, pero son revocables o renovables sin límites por las autoridades nacionales. Las reuniones de la Asamblea son anuales, pero pueden convocarse también reuniones extraordinarias. Entre sus atribuciones se destacan: la admisión de nuevos países miembros, la elección del Presidente, la decisión de aumentar o disminuir el capital ordinario autorizado del Banco y las contribuciones al Fondo, el poder de suspender a un país miembro, y el de autorizar la celebración de acuerdos generales de colaboración con otros organismos internacionales, entre otras.

El Directorio Ejecutivo cuenta con catorce miembros elegidos por la Asamblea de Gobernadores. Su composición resulta más

5 La CII “comenzó sus operaciones en 1989 [con el Séptimo Aumento General de Capital] como una ventana para préstamos directos, sin garantías gubernamentales, para pequeñas y medianas empresas” (Tussie, 1997b: 191). El BID no es accionista de la CII y los tipos de servicios financieros que ofrece son: préstamos, inversiones de capital y garantías.

6 El FOMIN fue establecido como parte de la Iniciativa de las Américas y su principal (aunque no exclusivo) servicio son los préstamos e inversiones de capital para micro y pequeñas empresas desarrolladas por sectores sociales de bajos ingresos.

desnivelada, ya que “un director ejecutivo será designado por el país miembro que posea el mayor número de acciones del Banco; no menos de tres directores ejecutivos serán elegidos por los gobernadores de los países miembros extra-regionales y no menos de diez serán elegidos por los gobernadores de los restantes países miembros” (BID, 1996: 24). Sus funciones son llevar adelante y decidir sobre las operaciones cotidianas del BID. Durante el período bajo análisis el Director Ejecutivo argentino (cuya representación comparte con Haití) fue el economista Eugenio Díaz Bonilla⁷.

El Presidente del BID es elegido por la Asamblea de Gobernadores; éste es el representante legal de la institución, conduce sus negocios ordinarios y su personal⁸. En el período bajo estudio se sucedieron dos presidentes. Enrique Iglesias, de nacionalidad uruguayo, que asumió en 1988 –previamente se había desempeñado como Secretario General de la CEPAL– y Luis Alberto Moreno, de nacionalidad colombiana, elegido en 2005 y que actualmente desempeña su segundo mandato (primer mandato del 1/10/2005 al 30/9/2010 y reelegido para segundo mandato 21/10/2010 al 30/9/2015).

En una entrevista, un gerente de proyecto del BID explicó:

El BID es un Banco cuyos dueños son los gobiernos, Argentina tiene el 10% del Banco. Cada gobierno nombra un Director, entonces el BID tiene un Directorio que hace la estrategia del Banco. Y después a partir de ahí, sí funciona como un banco privado, tiene un Presidente y todo lo que es los funcionarios y la forma en que se trabaja es independiente de los países (Funcionario BID, entrevista, 2008).

La sede del BID se encuentra en Washington D. C. En cada uno de los países prestatarios funcionan las representaciones, encargadas de desarrollar el diálogo, la negociación y el seguimiento del paquete de operaciones del BID con dicho país –tanto al sector público como al sector privado–. Durante el período estudiado, la representación argentina del BID estuvo a cargo de Daniel Oliveira y César Osvaldo Williams como sub-representante. Y luego, el cargo fue asumido por el actual representante Hugo Florez Timoran.

A su vez, el BID cuenta con una oficina regional en Tokio, que gestiona los vínculos con China, Japón y Corea del Sur, y otra en Madrid, que atiende a los países europeos y a Israel.

⁷ Cargo ejercido desde mayo de 2003 hasta el 17 de marzo de 2012.

⁸ Presidentes del BID: 1) Felipe Herrera, chileno, con mandato entre 1960 y 1971; 2) Antonio Ortiz Mena, mexicano, con mandato entre 1971 y 1987; 3) Enrique Iglesias, uruguayo, con mandato entre 1988 y 2005; 4) Luis Alberto Moreno, colombiano, con mandato a partir de 2005.

El BID redacta, cada tres o cuatro años, documentos que expresan sus valores normativos, prescriptivos e ideológicos. Además de la definición de su estrategia general –donde describe la situación socioeconómica de la región, evalúa sus causas, expone los objetivos generales y prioriza el tipo de proyectos a financiar– en cada informe anual se realiza un análisis retrospectivo del año en función de los objetivos y metas propuestas, y define sus prioridades para el año siguiente. En el período analizado en esta tesis, los ejes estratégicos que se propuso el BID fueron: “crecimiento económico sostenible” y “reducción de la pobreza”. A su vez, se definieron cuatro áreas sectoriales prioritarias para el desarrollo de acciones transversales: desarrollo social, modernización del Estado, competitividad e integración regional⁹.

Durante el período estudiado, la formulación de las estrategias de los organismos financieros internacionales estuvo influenciada por los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM)¹⁰ desarrollados por la ONU.

En el Informe anual 2003, que abre el período de análisis de la tesis, se postularon los siguientes objetivos:

La reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social constituyen una de las dos metas fundamentales del BID. En 2003 el Banco trabajó para alcanzar esta meta por medio de cuatro líneas de actividad: apoyo a las estrategias de reducción de la pobreza de los países miembro prestatarios y otras iniciativas relacionadas con la pobreza; préstamos para financiar proyectos de reducción de la pobreza; actividades de obtención y difusión de conocimientos para mejorar la formulación y ejecución de políticas y programas de reducción de la pobreza, y seguimiento de las condiciones de vida en la región. El Banco inició la ejecución de su estrategia de reducción de la pobreza y promoción de la equidad social, refrendada por el Directorio Ejecutivo en julio de 2003, que orientará la acción del Banco en este campo (BID, 2004g: 19).

⁹ En octubre de 2009, en el marco de la solicitud de un aumento del capital ordinario a la Asamblea de Gobernadores, el BID reformula su estrategia e identifica nuevas iniciativas prioritarias, las cuales se formulan del siguiente modo: Oportunidades para la Mayoría; Iniciativa de Energía Sostenible y Cambio Climático (SECCI); Iniciativa de Agua Potable y Saneamiento; Iniciativa de Educación.

¹⁰ En el año 2000, bajo el nombre “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, la ONU lanza una iniciativa que formula ocho metas de “desarrollo humano” para que los países miembros alcancen en el año 2015. Los objetivos son: Erradicar la pobreza extrema y el hambre; Lograr la enseñanza primaria universal; Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; Reducir la mortalidad infantil; Mejorar la salud materna; Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; Garantizar el sustento del medioambiente; Fomentar la asociación mundial para el desarrollo. Para cada uno de ellos formulan un conjunto de indicadores cuantificables.

Asimismo, el BID desarrolla estrategias específicas para cada una de las áreas de intervención. Dentro del área de Reducción de la Pobreza, en 2003 se reformularon las premisas para la intervención del BID a partir del siguiente diagnóstico:

Esta Estrategia reconoce la importancia de actividades para promover políticas y programas que conduzcan al crecimiento económico sustentable y la estabilidad macroeconómica, las cuales son condiciones necesarias para reducir la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, también reconoce que el crecimiento económico por sí solo no es suficiente y que acciones focalizadas complementarias son requeridas. Por esta razón, el Banco promoverá y apoyará el desarrollo de estrategias integrales de reducción de la pobreza a nivel nacional para que los múltiples esfuerzos que se realicen en los países miembros para combatir la pobreza sean consistentes. Otra actividad se refiere a la creación de oportunidades económicas para los pobres, por medio de inversiones que mejoren la competitividad en áreas pobres, lo cual ayudará a su incorporación en los procesos productivos. Asimismo, el Banco dará prioridad a iniciativas en el área de desarrollo social para promover la inclusión social y el capital humano de los pobres. El desarrollo económico y social requieren de una mejor gobernabilidad democrática, el desarrollo del capital social y la inclusión política de los pobres, lo cual se promoverá por medio de actividades relacionadas con la modernización del Estado (BID, 2003c: 1-2).

Sobre dicha base, y en acuerdo con cada uno de los países, se formulan las estrategias por país por periodos de tiempo de entre tres y cuatro años.

Organización financiera

Recursos

El BID cuenta con dos tipos de recursos: los de capital ordinario y el Fondo para Operaciones Especiales (FOE). En los balances, cada tipo de recursos se presenta de manera independiente y no se compensan entre sí.

El capital ordinario se compone por el capital aportado por cada país a través de la suscripción de acciones del Banco, fondos provenientes de empréstitos y fondos recibidos por reembolsos de los préstamos otorgados (BID, 1996).

A su vez, dado que el BID cuenta con calificaciones triple-A (las más altas de todo el sistema financiero, otorgadas por las calificadoras de riesgo internacionales), le resulta rentable tomar empréstitos en mercados internacionales a tasas bajas e integrarlas a su capital ordinario para estructurar préstamos con tasas de interés competitivas (sitio web BID, 2009).

Los aumentos del capital ordinario del BID son solicitados por la presidencia a la Asamblea de Gobernadores, quien toma la decisión final (por mayoría de tres cuartos de la totalidad de los votos de los países miembros, que represente una mayoría de tres cuartos del número total de los gobernadores, y que incluya una mayoría de dos tercios de los gobernadores de los miembros regionales), a través de un informe donde se evidencie la necesidad de dicho aumento en función de un plan de ejecución. El aumento de capital ordinario implica aumentar el monto de las cuotas accionarias aportadas por los países miembros. A partir de ello, cada uno de los países miembros tiene que ratificar su voluntad de aumentar el monto de sus aportes al BID en sus respectivos parlamentos. Generalmente, cada país aumenta el volumen de sus aportes en relación proporcional a sus acciones, de modo tal de mantener su participación en el capital accionario, pero ello no es obligatorio. En caso de que un país no quiera aumentar el monto de sus aportes, puede continuar aportando lo mismo con la consecuente reducción de su participación accionaria. En este tipo de casos, las acciones que quedan vacantes son ofrecidas al resto de los países miembros respetando la proporcionalidad de sus acciones¹¹.

Durante los últimos decenios, los aumentos de capital han sido propiciados en función de objetivos políticos (y no financieros) que resultaron estratégicos en la coordinación del aparato institucional de la arquitectura financiera internacional. Con el aumento de 1989-1990 se introdujeron los “préstamos de base política” que vehiculizaron las reformas estructurales en los países de la región y la programación de las estrategias por país. El octavo aumento de 1994 (en medio de la conmoción internacional provocada por el levantamiento zapatista en Chiapas, México) estuvo orientado a redefinir las estrategias de intervención en la región y de posicionar al BID como principal fuente de financiamiento multilateral. Ello se plasmó en la priorización de los préstamos destinados a intervenir sobre las “necesidades sociales, equidad y reducción de la pobreza” –estableciendo que deberán concentrar el 40% del total de préstamos y el 50% del número de operaciones– y en el “manejo ambiental y la sustentabilidad”¹². Asimismo se brindaron nuevas

11 En el noveno aumento –solicitado en 2009 y aprobado en 2010–, Venezuela rechazó aumentar sus aportes, desistiendo de una parte de sus acciones. Dichas acciones fueron ofrecidas al resto de los países miembros y Argentina aceptó aumentar su capital para mantener su participación accionaria.

12 Dicho financiamiento estaría destinado a: el análisis de los determinantes de la pobreza, el perfeccionamiento de los datos de pobreza, las estrategias de reducción de la pobreza de los países y los préstamos orientados a la reducción de la

facilidades para los préstamos al sector privado sin garantías gubernamentales (Tussie, 1997b: 67). El noveno aumento de capital comenzó a prepararse durante el primer semestre de 2009 y se aprobó el 22 de marzo de 2010 en la Asamblea de Gobernadores reunida en la ciudad de Cancún, México¹³. El mismo fue planteado como una respuesta a la crisis financiera internacional.

La Asamblea de Gobernadores determina periódicamente “la parte de las utilidades netas corrientes y acumuladas de los recursos ordinarios de capital que se distribuirá” (BID, 1996: 22). Durante el período bajo estudio las utilidades fueron retenidas para continuar con el funcionamiento del BID.

Por su parte, el otro tipo de recurso que se ejecuta es el llamado Fondo para Operaciones Especiales, el cual fue establecido en simultáneo a la propia creación del BID (Tussie, 1997b), está compuesto por contribuciones de los países miembros y es conocido como la “ventanilla blanda”, ya que efectúa “préstamos en condiciones y términos que permitan hacer frente a circunstancias especiales que se presenten en determinados países o proyectos” (BID, 1996: 14). Tan es así que “esta facilidad indujo a los PMP a tomar préstamos externos y llevar a cabo proyectos que hasta ese momento habían sido considerados fuera del alcance del financiamiento internacional” (Tussie, 1997b: 69). El FOE se constituye con el capital que los países miembros deben aportar, de acuerdo a la decisión que tome la Asamblea de Gobernadores.

Operaciones

El funcionamiento operativo del BID –que tiene dentro de sus objetivos fundacionales la prestación de servicios financieros a los PMP– se materializa a través de las llamadas operaciones, que se dividen en ordinarias y especiales, y tienen un tratamiento independiente entre sí.

Las operaciones ordinarias se financian con los recursos de capital ordinario y consisten exclusivamente en el otorgamiento (y participación) de préstamos y garantías de otros préstamos a sus países miembros prestatarios, todas reembolsables.

Los préstamos y garantías se destinan a financiar proyectos específicos, aunque se contempla una excepción:

(...) el Banco podrá efectuar o garantizar préstamos globales a instituciones de fomento o a agencias similares de los países miembros

pobreza y la promoción de la equidad social.

13 En Argentina, el Senado y la Cámara de Diputados de la Nación ratificaron dicho aumento a través de la Ley N° 26.745 de mayo de 2012.

con el objeto de que éstas faciliten el financiamiento de proyectos específicos de desarrollo cuyas necesidades de financiamiento no sean, en opinión del Banco, suficientemente grandes para justificar su intervención directa (BID, 1996: 12).

Esta cláusula es la que permitió, a partir del año 1979, la creación de líneas de financiamiento de mayor diversidad en función de evaluaciones políticas, tales como los programas sectoriales, los préstamos de rápido desembolso y de base política. Éstos fueron formulados con un carácter estratégico basado en el Consenso de Washington¹⁴. Tussie (1997b) describe el proceso del siguiente modo:

A medida que las prioridades de la región cambiaban del desarrollo económico a la supervivencia financiera, estas tempranas operaciones de desarrollo sectorial fueron abandonadas en favor de préstamos de ajuste sectoriales. Durante el Séptimo Aumento se introdujeron los créditos de ajuste [“de desembolso rápido” o “basados en políticas”] para proveer a los PMP con apoyo para sus balanzas de pagos y para ayudarlos a reformar políticas sectoriales deformadas que inhibían el crecimiento y reducían el impacto de proyectos. (...) Este tipo de préstamo, al ser de “desembolso rápido”, inducía reformas de políticas y aligeraba los costos en el corto plazo del ajuste (Tussie, 1997b: 65-66).

De modo similar fue analizado por Corbalán (2002) para el caso del Banco Mundial, al plantear que a partir de los años ochenta las IFI:

(...) adopta[n] un nuevo modelo de financiamiento denominado “crédito de base política”, destinado a promover políticas de ajuste en los países en desarrollo afectados por el desequilibrio económico que caracterizó a los años 80. (...) Los programas de ajuste estructural ya no se vincularán sólo a proyectos sino que quedarán sujetos a condiciones más amplias y severas de cuño macroeconómico y sectorial. Los créditos para estos programas requerirán el acuerdo previo del FMI y entronizan la existencia de “condicionalidades cruzadas”, las cuales se extienden también al BID desde 1989 (Corbalán, 2002: 68).

El otro tipo de operaciones del BID, llamadas operaciones especiales, se financian con los recursos del fondo de operaciones

14 El Consenso de Washington, firmado en 1980 por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, los bancos privados, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, estableció las bases de la política económica a escala global. Entre las medidas recomendadas se incluyen: 1) equilibrio fiscal, por reducción del gasto público, 2) apertura comercial, 3) liberalización financiera, 4) desregulación de mercados domésticos, 5) privatización de las empresas y los servicios públicos (Corbalán, 2002).

especiales. En este fondo, las responsabilidades financieras del BID se limitan a los recursos y la reserva de dicho fondo.

3. Relación del BID con la Argentina

Relación institucional

Argentina suscribió el Convenio Constitutivo del BID en septiembre de 1959 a través de la Ley N° 14.843, siendo uno de sus miembros fundadores, con un 11,88% de las acciones.

Los lineamientos de las operaciones del BID en Argentina durante el período de análisis de esta tesis estuvieron guiados por los documentos de Estrategia por país 2001-2003, 2004-2008 y 2009-2011, respectivamente. Éstas son formuladas por los funcionarios de la representación argentina del BID en consulta con los funcionarios del Ministerio de Economía y de la Jefatura de Gabinete. Para la formulación de la estrategia, la representación argentina del BID toma en cuenta la estrategia global del BID y sus lineamientos principales votados en la Asamblea de Gobernadores, las necesidades expresadas por funcionarios de los distintos ministerios, gobiernos provinciales y/o gobiernos municipales, y por representantes de organizaciones de la sociedad civil –las cuales participan a partir de la consulta del BID hacia áreas consideradas prioritarias y de la iniciativa de los agentes gubernamentales–. En segunda instancia, se trabaja con el Ministerio de Economía y la Jefatura de Gabinete en la planificación de las operaciones y en la evaluación de las garantías de los solicitantes de préstamos –ya sean organismos públicos o privados–.

En Argentina, todas las operaciones con los organismos financieros internacionales se evalúan y aprueban (o rechazan) en el Ministerio de Economía¹⁵ y en la Jefatura de Gabinete. En particular, el mecanismo a través del cual los organismos que componen el Sector Público Nacional solicitan préstamos a organismos financieros internacionales está regulado por la Ley N° 24.354 sobre el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (y sus normas reglamentarias. Disposición 720/1995, Resolución N° 175/2004 y Resolución N° 108/2009).

Dentro del Ministerio de Economía, en la órbita de la entonces Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, funciona la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Créditos (DNPOIC). Ésta tenía a su cargo la evaluación,

¹⁵ La denominación formal del Ministerio de Economía fue modificada en varias oportunidades a lo largo del período, a través de cambios en la Ley de Ministerios. Dado que aquí se hace referencia al período en su conjunto se denominará Ministerio de Economía y su abreviatura es MECON.

formulación, gestión legal y financiera y monitoreo operativo del programa de préstamos con el BID. Entre los objetivos de la Secretaría se encontraba:

(...) entender en todo lo vinculado con las relaciones y negociaciones con los organismos financieros internacionales de crédito, bilaterales y multilaterales, asegurando el desarrollo, actualización y mantenimiento de los sistemas de información destinados a optimizar la ejecución de los programas con dichos organismos (sitio web MECON, 2010).

Como se ha expuesto a lo largo de la tesis, la gestión de los sistemas de información constituyó un eje destacado en las relaciones entre el BID y las estructuras estatales, el cual asumió diversas formas institucionales y demandó la responsabilidad política de diferentes funcionarios públicos, no siempre de manera coordinada.

A su vez, en la Jefatura de Gabinete, bajo la órbita de la Secretaría de Evaluación Presupuestaria, funciona la Subsecretaría de Evaluación de Proyectos con Financiamiento Externo (SSEPFE), que estuvo encargada de:

(...) la determinación de lineamientos estratégicos para la evaluación y toma de decisiones relacionadas con el financiamiento externo y la coordinación y evaluación presupuestaria en relación con los organismos internacionales de crédito y en los procesos de aprobación de los préstamos (Web JGM, recuperado en 2013).

El proceso administrativo para solicitar un préstamo comienza cuando un organismo público formula una idea-proyecto. Ésta es remitida al Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN) administrado por la Dirección Nacional de Inversión Pública (dentro del MECON) y a la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Créditos (DNPOIC), debiendo informar el cumplimiento de los requerimientos con su documentación respaldatoria y un conjunto predeterminado de especificaciones del proyecto. Cada una de estas Direcciones Nacionales evalúa la presentación: pueden aprobarla, proponer cambios, solicitar mayor información o documentación, o denegarla. El BAPIN analiza la factibilidad financiera, ya que “afectan de manera directa o indirecta al patrimonio público nacional, con repercusión presupuestaria presente o futura (...)” (Ley 24.354) y la DNPOIC analiza el marco legal e institucional (en función de los vínculos establecidos con los organismos financieros y con las políticas sectoriales) y solicita informes técnicos y dictámenes a distintas áreas dentro del MECON. A partir de ello, se entabla un diálogo entre la DNPOIC y el organismo interesado para colaborar en la presentación.

Una vez que el BAPIN y la DNPOIC aprueban la solicitud del préstamo y que el proyecto cuenta con una formulación sólida tanto en el marco lógico como en el esquema financiero, la DNPOIC remite el proyecto a la Subsecretaría de Evaluación de Proyectos con Financiamiento Externo (SSEPFE) de la Secretaría de Evaluación presupuestaria de la Jefatura de Gabinete de Ministros. La SSEPFE evalúa el proyecto en el marco del conjunto de necesidades de financiamiento e inversión pública del sector público nacional y, en caso favorable, prioriza y autoriza la iniciación del proceso de negociaciones con el BID.

A partir de ello, la DNPOIC solicita una misión a la representación argentina del BID para presentar el proyecto. Allí comienza un ciclo de misiones, que son reuniones de negociación y preparación del proyecto definitivo que será objeto de financiamiento. Éstas cuentan con la presencia del organismo interesado en el préstamo, la DNPOIC, la SSEPFE y funcionarios de la representación argentina del BID. En la primera misión se exponen los objetivos, la descripción de las acciones a llevar a cabo, los beneficiarios, los resultados esperados, los montos y demás especificaciones del proyecto. Luego, el BID realiza preguntas, solicita mayor especificación de algunos ítems y con dichos elementos hace una devolución. Cada misión (que puede extenderse por varios días) cierra con una minuta de los acuerdos alcanzados, que es firmada por los responsables de cada una de las áreas involucradas.

En algunos casos, los técnicos del BID trabajan sobre la idea-proyecto con el organismo solicitante durante el proceso previo a la presentación formal en el BAPIN y en la DNPOIC. Esto obedece a que gran parte de las áreas gubernamentales no cuenta con personal técnico capacitado para la formulación de los proyectos según los protocolos establecidos y acuden al BID para solicitar asesoramiento sobre cuestiones específicas. En estos casos, una parte del financiamiento (en caso de que sea otorgado) está destinado al pago de servicios de consultorías para la formulación del proyecto, los cuáles se computan dentro del ítem denominado “Gastos de gestión del programa”.

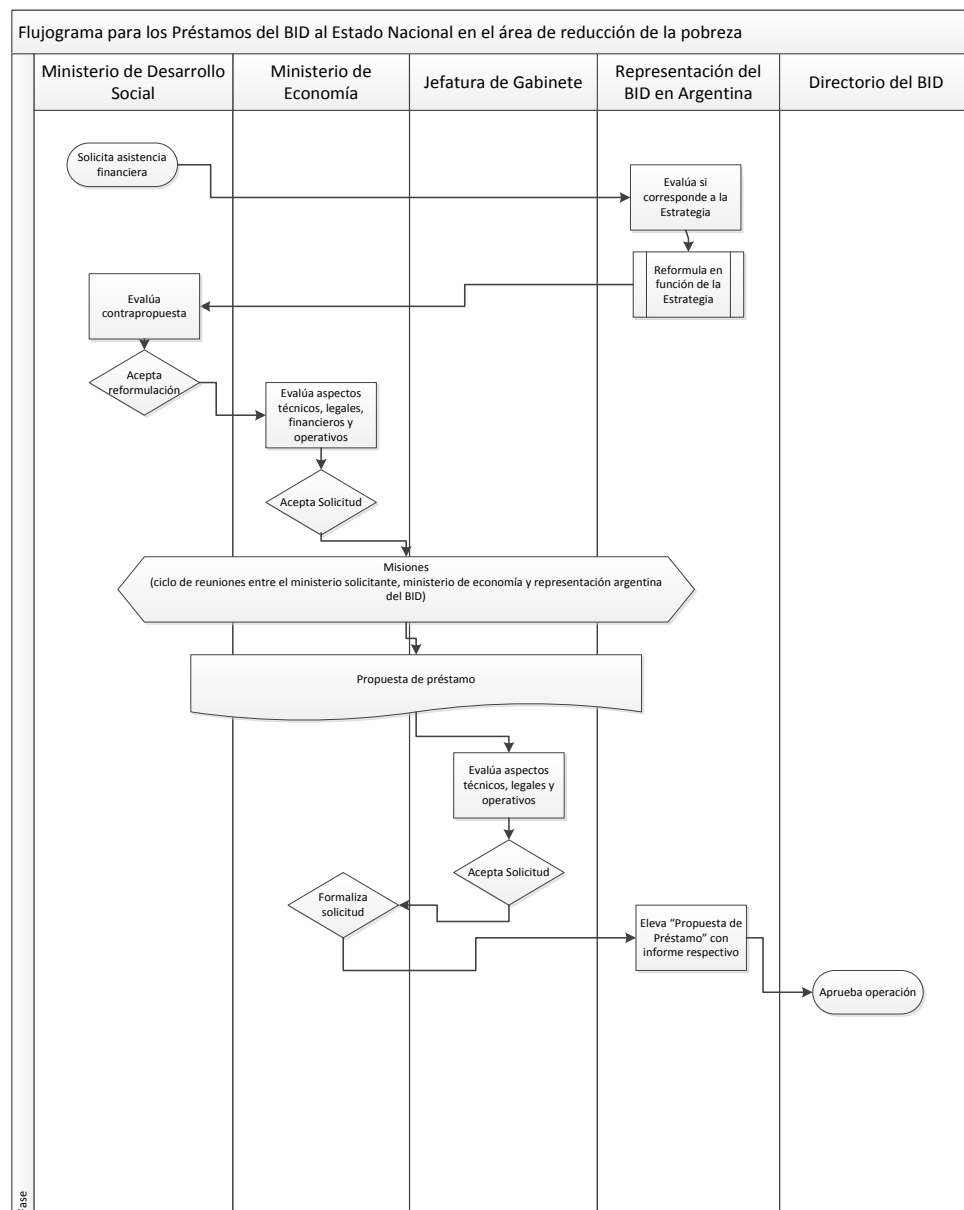
Acerca del procedimiento para solicitar un préstamo al BID, una funcionaria del Ministerio de Economía comentó: “no es ni sencillo ni corto, es largo, burocrático y tenés que aprender un idioma nuevo que se llama ‘bidish’ (risas)” (Técnica MECON 1, entrevista, 2013)

Luego de la primera misión, se comienza a trabajar en mayores niveles de especificidad del proyecto, en cuestiones financieras,

metodológicas, en los vínculos con organismos sub-nacionales (en caso de que se prevea inscripción territorial), etc. El intercambio entre los organismos gubernamentales y el BID que se desarrolla en las sucesivas misiones va guiando el ritmo y la orientación del avance hacia la definición del proyecto final. Cuando se alcanza ese estadio, la representación argentina del BID redacta la “Propuesta de préstamo” y se firma el acuerdo marco con las autoridades gubernamentales argentinas (Ministro de Economía y Jefe de Gabinete). Luego, el proyecto pasa a ser evaluado en Washington por el Directorio Ejecutivo del BID.

El tiempo estimado transcurrido desde la presentación de la idea-proyecto hasta la aprobación por parte del BID en cada proyecto es de alrededor de un año. A continuación, en la figura A.4 se detalla el flujograma correspondiente.

Figura A.4
Flujograma de un préstamo del BID al Sector Público Nacional

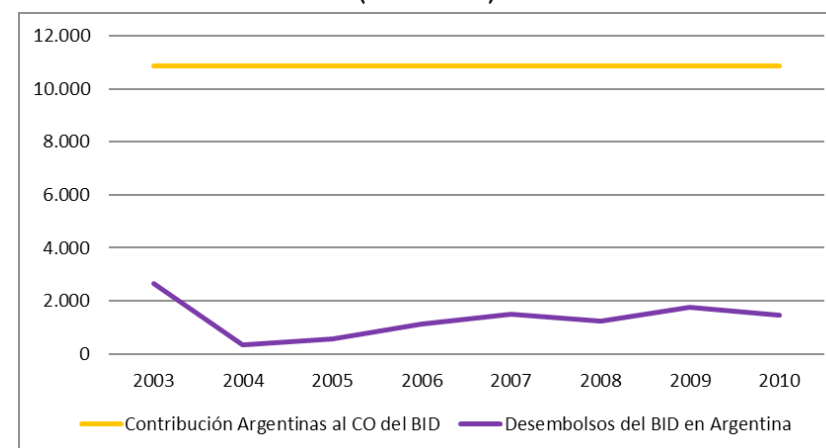


Fuente: elaboración propia.

Relación financiera

La participación de Argentina en las contribuciones al capital ordinario del BID ha sido constante (con un aporte de 10.859 millones de dólares anuales) mientras que los desembolsos al país tuvieron una evolución más heterogénea. En particular se destaca el mayor volumen de fondos desembolsados durante el año 2003, en virtud de los programas de rápido desembolso que formaron parte del ciclo de programas sociales bajo análisis.

Figura A.5
Relación entre contribuciones y desembolsos entre Argentina y el BID (2003-2010)



Fuente: elaboración propia.

Nota: valores expresados en millones de dólares.

Al consultar a un funcionario del Ministerio de Economía acerca de cuál es el beneficio de esta ecuación entre los aportes del Estado al BID y los préstamos recibidos, éste contestó:

El beneficio muchas veces está en el periodo de gracia, en el cual todavía no se asume el pago de capital, solamente se van devengando en cuotas los intereses. Y después sí en las tasas que también son beneficiosas. Actualmente para lo que es una tasa de mercado es una tasa muy favorable. Como el Banco tiene una calificación muy buena, de triple A, en el mercado financiero tiene tasas muy convenientes. Entonces generalmente son préstamos de muy larga vida. La vida en muchos casos llega hasta los 25 años, entre lo que es año de gracia, ejecución y luego el repago, son periodos muy largos y con tasas muy beneficiosas (Funcionario MECON 1, entrevista, 2013).

Durante el período bajo estudio, la Argentina aportó un promedio de 503 millones anuales al FOE.

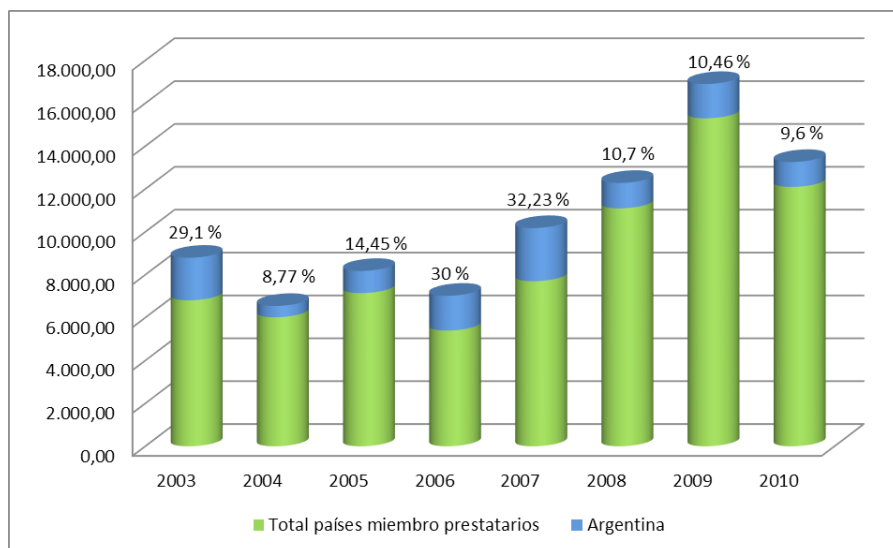
Relación financiera en el período 2003-2009

A continuación se presenta la relación entre el BID y Argentina expresada en el volumen de operaciones.

Históricamente, la mayor parte de las operaciones del BID destinadas a Argentina han sido préstamos de capital ordinario, las cuales sumaron 16.954 millones de dólares entre 1961 y 2002. Ello representó el 13,89% del total de operaciones de este tipo aprobadas por el BID a lo largo de su historia. Si se toma el período de 2003 a 2009, dicho porcentaje ascendió a 17,55%. A continuación se expone la evolución de dicho indicador durante el período de tiempo bajo estudio.

Figura A.6

Préstamos de Capital Ordinario aprobados por el BID (2003-2010)

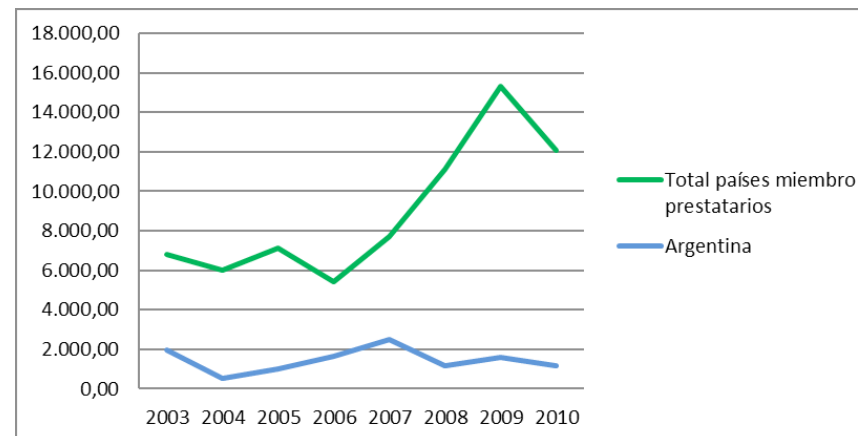


Fuente: elaboración propia en base a Informes Anuales del BID.

Nota: valores expresados en millones de dólares.

Figura A.7

Préstamos de Capital Ordinario aprobados por el BID (2003-2010) (II)



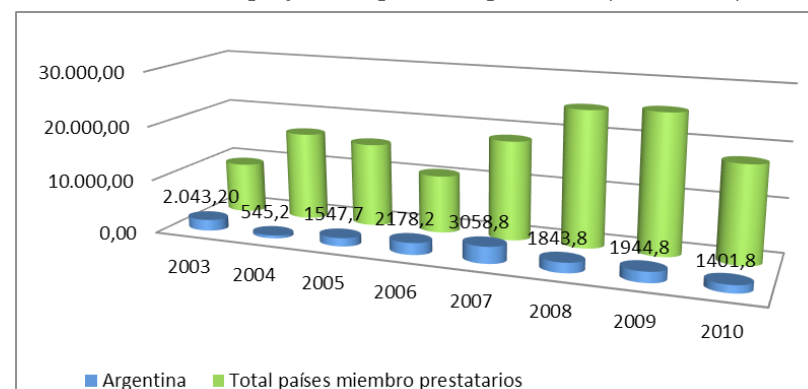
Fuente: elaboración propia en base a Informes Anuales del BID.

Nota: valores expresados en millones de dólares.

En el gráfico siguiente, se observa la importancia relativa que significó el inicio del ciclo de programas sociales del BID que aquí se estudian, ya que propició que el costo total de los proyectos aprobados durante 2003 por el BID para Argentina ascendiera a 2.043 millones de dólares alcanzando el 29,73% del costo total de todas las operaciones aprobadas por el BID durante dicho año.

Figura A.8

Costo total de los proyectos aprobados por el BID (2003-2010)

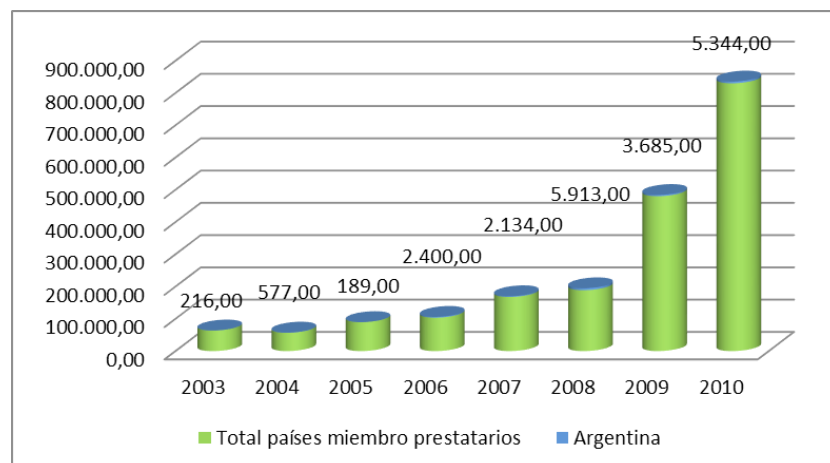


Fuente: elaboración propia en base a Informes Anuales del BID.

Nota: valores expresados en millones de dólares.

Junto a los proyectos de capital ordinario, la Argentina también ha recibido –pero en cantidades relativas y absolutas mucho menores– cooperación técnica no reembolsable, con una participación en todo el período que va desde 0,34% al 2,32% del total otorgado por el BID, ilustrado en el siguiente gráfico.

Figura A.9
Cooperación técnica no reembolsable (2003-2010)



Fuente: elaboración propia en base a Informes Anuales del BID.

Nota: valores expresados en miles de dólares.

Con el fin de focalizarse en las operaciones del BID en Argentina vinculadas al ciclo de programas sociales que se analizan en la presente tesis, a continuación se grafica la proporción de préstamos de capital ordinario recibidos en función de algunas categorías de interés para el propósito de la investigación.

Tabla A.2
Operaciones de capital ordinario del BID en Argentina (2003-2010)

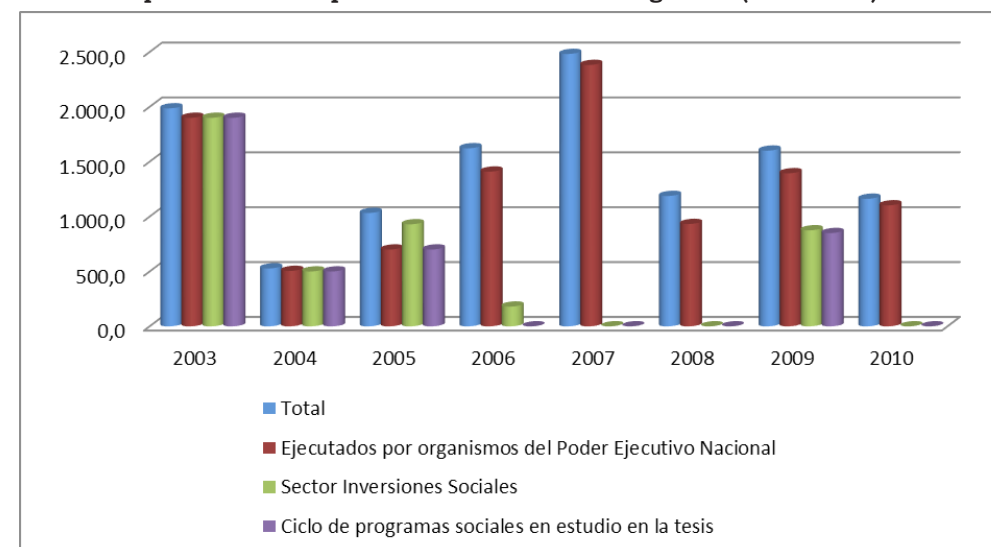
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total	1.986,3	528,0	1.033,0	1.622,6	2.482,0	1.188,0	1.601,0	1.162,5
Ejecutados por organismos del Poder Ejecutivo Nacional	1.900,0	504,8	700,0	1.410,0	2.382,0	932,5	1.395,0	1.102,5
Sector inversiones sociales	1.900,0	500,0	930,0	180,0	0,0	0,0	875,0	0,0
Ciclo de programas sociales en estudio en la tesis	1.900,0	500,0	700,0	0,0	0,0	0,0	850,0	0,0

Fuente: elaboración propia en base a Informes Anuales y contratos de los préstamos

Nota: valores en millones de dólares.

Las categorías no son excluyentes entre sí, es decir, hay préstamos que pueden corresponder a más de una categoría.

Figura A.10
Operaciones de capital ordinario del BID en Argentina (2003-2010)



Fuente: elaboración propia en base a Informes Anuales y contratos de los proyectos.

Nota: valores en millones de dólares.

Como puede observarse, durante los primeros dos años del período trabajado, los programas estudiados en la presente tesis representaron casi la totalidad de los préstamos aprobados por el BID para la Argentina, marcando las prioridades del BID: se trataba de operaciones en el sector de inversiones sociales y ejecutadas por el Estado nacional –lo cual aseguraba la amplitud de su cobertura–. Durante 2005 se mantuvo la prioridad del sector de inversiones sociales, pero se diversificó su ejecución en organismos provinciales. Entre los años 2006 y 2008 los organismos públicos nacionales captaron la mayor cantidad de operaciones del BID, las cuales se destinaron al desarrollo de proyectos de: infraestructura vial y de servicios sanitarios, de administración financiera, de educación y salud, de apoyo a las micro y pequeñas empresas y de innovación tecnológica.

Durante el año 2009, en plena crisis financiera internacional, el BID definió priorizar las operaciones del sector de inversiones sociales, lo que en Argentina estuvo representado por el quinto programa del ciclo.

A continuación se presenta la tabla de datos construida en el proceso de investigación de la presente tesis.

Tabla A.3
Información financiera acerca de la relación entre el BID y Argentina
(1961-2006)

Operaciones del BID globales	1961-2002	2003	2004	2005	2006
Operaciones de CO aprobadas (cantidad)			56	72	90
Préstamos de CO aprobados (en millones de U\$S)	122.047,30	6.810,00	6.019,00	7.148,00	5.400,00
Costo total de los proyectos aprobados (en millones de U\$S)	281.533,80	9.379,00	16.419,20	15.486,00	10.691,00
Desembolsos totales (en millones de U\$S)	99.416,70	8.900,00	4.232,00	5.328,00	6.489,40
Operaciones en el Sector Inversiones Sociales (en millones de U\$S)	11.025,10	3.540,50	3.540,50	3.540,50	3.540,50
Operaciones en el Área Reducción de la Pobreza ¹ (en millones de U\$S)		1.000,00	1.550,00	3.700,00	2.300,00
Cooperación técnica no reembolsable ² (en miles de U\$S)	1.887.245,00	63.591,00	56.651,00	89.552,00	103.562,00

Operaciones del BID para ARGENTINA	1961-2002	2003	2004	2005	2006
Operaciones aprobadas para Argentina (en millones de U\$S)	17.648,00	1.986,30	528,50	1.547,70	1.625,70
Préstamos de CO aprobados para Argentina (cantidad)	221	4	4	4	6
Préstamos de CO aprobados para Argentina (en millones de U\$S)	16.954,00	1.986,30	1.986,30	1.986,30	1.986,30
Participación de la Argentina en el total de operaciones de CO aprobadas	13,89%	29,17%	33,00%	27,79%	36,78%
Operaciones FOMIN para Argentina (cantidad)		2	1	2	4
Operaciones FOMIN para Argentina (en millones de U\$S)	644,09	0,00	3,80	3,10	9,40
Cooperación técnica no reembolsable para Argentina (en miles de U\$S) ²	68.372,00	216,00	577,00	189,00	2.400,00
Participación de la Argentina en la Cooperación técnica no reembolsable aprobada ²	3,62%	0,34%	1,02%	0,21%	2,32%
Desembolsos para Argentina (en millones de U\$S)	14.326,30	2.646,20	335,5	544,3	1109,5
Participación de Argentina en los desembolsos	14,41%	29,73%	7,93%	10,22%	17,10%
Costo total de los proyectos aprobados para Argentina (en millones de U\$S)	40.085,90	2.043,20	545,2	1547,7	2178,2
Participación Argentina en el costo total de los proyectos aprobados	14,24%	21,78%	3,32%	9,99%	20,37%
Préstamos aprobados ejecutados por organismos del Poder Ejecutivo Nacional (Argentina) (cantidad)		2	2	1	4
Préstamos aprobados ejecutados por organismos del Poder Ejecutivo Nacional (Argentina) (en millones de U\$S)		1.900,00	504,80	700,00	1.410,00
Préstamos aprobados en Sector Inversiones Sociales (cantidad)		2	1	2	1
Préstamos aprobados en Sector Inversiones Sociales (en millones de U\$S)		1.900	500	930	180

Participación Argentina en operaciones en Sector Inversiones Sociales (estimado)		53,66%	14,12%	26,27%	5,08%
Ciclo de programas BID bajo estudio en la tesis (en millones de U\$S)		1.900,00	500,00	700,00	0,00
Contribuciones argentinas al capital del BID	1961-2002	2003	2004	2005	2006
Contribución argentina al CO del BID (en millones de U\$S)		10.859	10.859	10.859	10.859
CO del BID (en millones de U\$S)		100.951	100.951	100.953	100.951
Contribución argentina al FOE (en millones de U\$S)		500,2	512,4	507,7	511,7
FOE del BID (en millones de U\$S)		9.735,0	9.802,0	9.671,0	9.725,0

Fuente: elaboración propia en base a Informes Anuales y contratos de préstamos.

Notas:

CO: Capital Ordinario.

FOE: Fondo de Operaciones Especiales.

FOMIN: Fondo Multilateral de Inversiones.

Se menciona como estimado cuando una de las cifras disponibles refiere a operaciones y la otra solo a préstamos.

1 A partir del 2010 cambiaron las áreas estratégicas y ya no se contabiliza.

2 A partir de 2009 se incluyen inversiones no reembolsables.

Tabla A.4
Información financiera acerca de la relación entre el BID y Argentina
(2007-2010)

Operaciones del BID globales	2007	2008	2009	2010
Operaciones de CO aprobadas (cantidad)	89	131	148	162
Préstamos de CO aprobados (en millones de U\$S)	7.700,00	11.100,00	15.300,00	12.100,00
Costo total de los proyectos aprobados (en millones de U\$S)	18.312,60	24.940,20	25.494,60	17.737,60
Desembolsos totales (en millones de U\$S)	7.124,30	7.607,30	11.850,90	10.773,00
Operaciones en el Sector Inversiones Sociales (en millones de U\$S)	3.540,50	3.540,50	3.540,50	1.426,00
Operaciones en el Área Reducción de la Pobreza ¹ (en millones de U\$S)	1.200,00	2.600,00	2.500,00	
Cooperación técnica no reembolsable ² (en miles de U\$S)	167.848,00	188.719,00	480.179,00	830.120,00
Operaciones del BID para ARGENTINA	2007	2008	2009	2010
Operaciones aprobadas para Argentina (en millones de U\$S)	2.484,30	1.188,00	1.601,00	1.165,40
Préstamos de CO aprobados para Argentina (cantidad)	11	10	7	7
Préstamos de CO aprobados para Argentina (en millones de U\$S)	1.986,30	1.986,30	1.986,30	1.162,50
Participación de la Argentina en el total de operaciones de CO aprobadas	25,80%	17,89%	12,98%	9,61%
Operaciones FOMIN para Argentina (cantidad)	2	1	1	0
Operaciones FOMIN para Argentina (en millones de U\$S)	6,50	5,00	4,00	0,00
Cooperación técnica no reembolsable para Argentina (en miles de U\$S) ²	2.134,00	5.913,00	3.685,00	5.344,00
Participación de la Argentina en la Cooperación técnica no reembolsable aprobada ²	1,27%	3,13%	0,77%	0,64%
Desembolsos para Argentina (en millones de U\$S)	1482,7	1216	1773,4	1463,3

Participación de Argentina en los desembolsos	20,81%	15,98%	14,96%	13,58%
Costo total de los proyectos aprobados para Argentina (en millones de U\$S)	3058,8	1843,8	1944,8	1401,8
Participación Argentina en el costo total de los proyectos aprobados	16,70%	7,39%	7,63%	7,90%
Préstamos aprobados ejecutados por organismos del Poder Ejecutivo Nacional (Argentina) (cantidad)	10	4	5	5
Préstamos aprobados ejecutados por organismos del Poder Ejecutivo Nacional (Argentina) (en millones de U\$S)	2.382,00	932,50	1.395,00	1.102,50
Préstamos aprobados en Sector Inversiones Sociales (cantidad)	0	0	2	0
Préstamos aprobados en Sector Inversiones Sociales (en millones de U\$S)	0	0	875	0
Participación Argentina en operaciones en Sector Inversiones Sociales (estimado)	0,00%	0,00%	24,71%	0,00%
Ciclo de programas BID bajo estudio en la tesis (en millones de U\$S)	0,00	0,00	850,00	0,00
Contribuciones argentinas al capital del BID	2007	2008	2009	2010
Contribución argentina al CO del BID (en millones de U\$S)	10.859	10.859	10.859	10.859
CO del BID (en millones de U\$S)	100.953	100.938	104.980	104.980
Contribución argentina al FOE (en millones de U\$S)	505,4	505,4	505,4	505,4
FOE del BID (en millones de U\$S)	9.640,0	9.636,0	9.762,0	10.000,0

Fuente: elaboración propia en base a Informes Anuales y contratos de préstamos.

Notas:

CO: Capital Ordinario.

FOE: Fondo de Operaciones Especiales.

FOMIN: Fondo Multilateral de Inversiones.

Se menciona como estimado cuando una de las cifras disponibles refiere a operaciones y la otra solo a préstamos.

1 A partir del 2010 cambiaron las áreas estratégicas y ya no se contabiliza.

2 A partir de 2009 se incluyen inversiones no reembolsables.

Anexo I

Fuentes documentales

1. Normas

1.1. Normas argentinas vinculadas al PMO y a las operaciones con el BID

Decreto N° 720/1995 de la Presidencia de la Nación. Sistema Nacional de Inversiones Públicas (Reglamentación de la Ley 24.354). Buenos Aires, 22/05/1995.

Decreto N° 812/1998 de la Presidencia de la Nación. Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social. Buenos Aires, 13/07/98.

Decreto N° 357/2002 de la Presidencia de la Nación. Creación del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Buenos Aires, 21/02/2002.

Decreto N° 565/2002 de la Presidencia de la Nación. Creación del Programas Jefes de Hogar. Buenos Aires, 21/02/2002.

Decreto N° 189/2004 de la Presidencia de la Nación. Creación del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social. Buenos Aires, 13/02/2004.

Decreto N° 1506/2004 de la Presidencia de la Nación. Prórroga de la Emergencia Ocupacional Nacional. Buenos Aires, 28/10/2004.

Decreto N° 78/2007 de la Presidencia de la Nación. Modificación de la estructura organizativa del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Buenos Aires, 12/12/2007.

Decreto N° 2025/2008 de la Presidencia de la Nación. Modificación de la Ley de Ministerios. Buenos Aires, 25/11/2008.

Decreto N° 2102/2008 de la Presidencia de la Nación. Modificación organigrama del Ministerio de Economía. Buenos Aires, 04/12/2008.

Decreto N° 1602/2009 de la Presidencia de la Nación. Incorporación del Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Buenos Aires, 29/10/2009.

Decreto N° 505/2010 de la Presidencia de la Nación. Modificación del Decreto N° 375/02 en el apartado XIX correspondiente al Ministerio de Desarrollo Social. Buenos Aires, 15/04/2010.

Ley N° 14.843. Ingreso de la República Argentina al Banco Interamericano de Desarrollo y aprobación del Convenio Constitutivo. Sancionada por el H.C.N. el 29 de septiembre de 1959. Promulgada el 30 de septiembre de 1959.

Ley N° 23.696. Reforma del Estado. Sancionada por el H.C.N. el 17 de agosto de 1989. Promulgada el 18 de agosto de 1989.

Ley N° 23.697. Emergencia económica. Sancionada por el H.C.N. el 15 de septiembre de 1989. Promulgada el 25 de septiembre de 1989.

Ley N° 24.354. Sistema Nacional de Inversiones Públicas. Sancionada por el H.C.N. el 28 de julio de 1994. Promulgada el 22 de agosto de 1994.

Ley N° 25.233. Ley de Ministerios. Promulgada parcialmente el 10 de diciembre de 1999, modificada por las Leyes N° 24.190 y N° 25.233, y por los Decretos N° 1343/2001, N° 1366/2001, N° 1454/2001, N° 355/2002 y N° 473/2002.

Ley N° 25.561. Ley de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario. Sancionada por el H.C.N. y promulgada el 6 de enero de 2002.

Ley N° 25.725. Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio 2003. Sancionada por el H.C.N. el 12 de marzo de 2003.

Ley N° 25.827. Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio 2004. Sancionada por el H.C.N. el 26 de noviembre de 2003. Promulgada parcialmente el 18 de diciembre de 2003.

Ley N° 25.865. Creación del Monotributo Social. Sancionada por el H.C.N. el 17 de diciembre de 2003. Promulgada parcialmente el 15 de enero de 2004.

Ley N° 25.967. Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio 2005. Sancionada por el H.C.N.

el 24 de noviembre de 2004. Promulgada parcialmente el 15 de diciembre de 2004.

Ley N° 26.078. Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio 2006. Sancionada por el H.C.N. el 2 de diciembre de 2005. Promulgada parcialmente el 9 de enero de 2006.

Ley N° 26.117. Promoción y regulación de los microcréditos. Sancionada por el H.C.N. el 28 de junio de 2006. Promulgada el 17 de julio de 2006.

Ley N° 26.198. Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio 2007. Sancionada por el H.C.N. el 13 de diciembre de 2006. Promulgada parcialmente el 8 de enero de 2007.

Ley N° 26.223. Modificación del régimen simplificado para pequeños contribuyentes (Monotributo Social). Sancionada por el H.C.N. el 14 de marzo de 2007. Promulgada el 9 de abril de 2007.

Ley N° 26.337. Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio 2008. Sancionada por el H.C.N. el 5 de diciembre de 2007. Promulgada parcialmente el 26 de diciembre de 2007.

Ley N° 26.355. Creación y regulación de Marca Colectiva. Sancionada por el H.C.N. el 28 de febrero de 2008. Promulgada el 25 de marzo de 2008.

Ley N° 26.338. Nueva Ley de Ministerios de la Nación. Sancionada por el H.C.N. el 5 de diciembre de 2007. Promulgada el 6 de diciembre de 2007.

Ley N° 26.422. Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio 2009. Sancionada por el H.C.N. el 5 de noviembre de 2008. Promulgada el 13 de noviembre de 2008.

Ley N° 26.546. Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio 2010. Sancionada por el H.C.N. el 16 de noviembre de 2009. Promulgada el 26 de noviembre de 2009.

Ley N° 26.745. Aprobación del aumento del aporte de la República Argentina al capital autorizado del Banco Interamericano de Desarrollo. Sancionada por el H.C.N. el 16 de mayo de 2012. Promulgada el 14 de junio de 2012.

Resolución N° 1048/98 de la Secretaría de Desarrollo Social. Sistema Único de Identificación y Registración de Familias Beneficiarias y el Padrón Único de Beneficiarios. Buenos Aires, 30/07/1998.

Resolución N° 312/2002 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Reglamentación del Programa Jefes de Hogar. Buenos Aires, 16/04/2002.

Resolución N° 420/2002 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Manual Operativo del Programa Jefes de Hogar. Buenos Aires, 10/06/2002.

Resolución N° 107/2003 de la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Aprobación del componente de desarrollo productivo del Programa Jefes de Hogar. Buenos Aires, 14/08/2003.

Resolución N° 1.375/2004 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Creación del Plan Nacional de Economía Social y Desarrollo Local Manos a la Obra. Buenos Aires, 13/04/ 2004.

Resolución N° 1.477/2004 de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Creación del Registro Nacional de Efectores Economía Social y Desarrollo Local. Buenos Aires, 29/9/2004.

Resolución N° 2.173/2004 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Convenio de Colaboración para la construcción y puesta en funcionamiento de los Centros Integradores Comunitarios. Buenos Aires, 29/9/2004.

Resolución N° 2.458/2004 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Normativa para solicitud, trámite y otorgamiento de subsidios a población de alta vulnerabilidad social. Buenos Aires, 23/08/2004.

Resolución N° 175/2004 de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Sistema Nacional de Inversiones Públicas. Buenos Aires, 15/10/1994.

Resolución Conjunta N° 155/2005 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y N° 336/2005 del Ministerio de Desarrollo Social. Buenos Aires, 28/2/2005.

Resolución N° 825/2005 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Buenos Aires, 12/05/2005.

Resolución N° 192/2006 de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Nuevos lineamientos para el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”. Buenos Aires.

Resolución N° 287/2009 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Buenos Aires, 13/02/2009.

Resolución N° 1.386/2008 de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Reglamentación de la Ley N° 26.355 sobre Marca Colectiva. Buenos Aires, 5/11/2008.

Resolución 108/2009 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Circuito de Gestión Administrativa del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas para la Aprobación y Suscripción de Convenios o Contratos de Préstamo con Organismos Internacionales de Crédito. Buenos Aires, 16/03/2009.

Resolución N° 2.476/2010 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Adecuación del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”. Buenos Aires, 03/05/2010.

1.2. Normas, contratos e informes de ejecución de los programas financiados por el BID del BM

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (1996). *Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo*. Primera edición 1959. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 27 de abril de 2008 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2003a). *Argentina. Programa de protección social y reducción del impacto de la crisis sobre la pobreza* (AR-0295). Propuesta de préstamo. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 27 de abril de 2008 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2003b). *Argentina. Programa de protección social y reducción del impacto de la crisis sobre la pobreza II* (AR-0296). Propuesta de préstamo de emergencia. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 27 de abril de 2008 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2004a). *Argentina. Programa sectorial social. Argentina avanza* (AR-0290). Propuesta de préstamo. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 30 de agosto de 2008 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2004b). *Argentina. Programa sectorial social. Argentina avanza* (AR-0290). Esquema de proyecto. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 30 de agosto de 2008 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2004c). *Argentina. Programa sectorial social. Argentina avanza* (AR-0290). Contrato de préstamos N° 1606-AR entre la República Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo firmado el 28 de diciembre de 2004. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 30 de agosto de 2008 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2004d). *Argentina. Programa sectorial social. Argentina avanza (AR-0290). Contrato de préstamos N° 1606-AR entre la República Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo firmado el 28 de diciembre de 2004* – Segunda parte. Normas Generales. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 30 de agosto de 2008 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2004e). *Argentina. Programa sectorial social. Argentina avanza (AR-0290). Gasto Social Protegido en 2005*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 30 de agosto de 2008 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2004f). *Argentina. Programa sectorial social. Argentina avanza (AR-0290). Indicadores Intermedios de Avance de Área Social*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 30 de agosto de 2008 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2005a). *Argentina. Apoyo al Programa Familias (AR-1006). Propuesta de Préstamo*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 4 de febrero de 2009 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2005b). *Argentina. Apoyo al Programa Familias (AR-1006). Esquema de Proyecto*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 4 de febrero de 2009 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2006a). *Argentina. Apoyo al Programa Familias (AR-1006). Contrato N° 1669/OC-AR entre la República Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo firmado el 1 de marzo de 2006*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 4 de febrero de 2009 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2006b). *Argentina. Apoyo al Programa Familias (AR-1006). Plan de Adquisiciones*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 4 de febrero de 2009 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2006c). *Argentina. Apoyo al Programa Familias (AR-1006). Contrato – Estipulaciones especiales*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 4 de febrero de 2009 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2006d). *Argentina. Apoyo al Programa Familias (AR-1006). Contrato – Anexo A*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 4 de febrero de 2009 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2009a). *Argentina. Programa de apoyo al sistema de protección e inclusión social de Argentina*

– Fase I (AR-L1098). *Perfil del Proyecto*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 8 de septiembre de 2009 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2009b). *Argentina. Programa de apoyo al sistema de protección e inclusión social de Argentina – Fase I (AR-L1098). Propuesta de préstamo*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 8 de septiembre de 2009 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2009c). *Argentina. Programa de apoyo al sistema de protección e inclusión social de Argentina – Fase I (AR-L1098). Contrato de préstamo N° 2159/OC-AR entre la República Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo firmado el 31 de julio de 2009*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 8 de septiembre de 2009 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2009d). *Argentina. Programa de apoyo al sistema de protección e inclusión social de Argentina – Fase I (AR-L1098). Contrato de préstamo N° 2159/OC-AR entre la República Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo firmado el 31 de julio de 2009 – Segunda parte. Normas Generales*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 8 de septiembre de 2009 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2009e). *Argentina. Programa de apoyo al sistema de protección e inclusión social de Argentina – Fase I (AR-L1098). Plan de adquisiciones*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 21 de julio de 2010 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2009e). *Argentina. Programa de apoyo al sistema de protección e inclusión social de Argentina – Fase I (AR-L1098). Plan de adquisiciones Anexo I*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 21 de julio de 2010 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2011a). *Argentina. Programa de apoyo al sistema de protección e inclusión social de Argentina – Fase I (AR-L1098). Informe de Seguimiento de Progreso (2010, 2° período)*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 24 de abril de 2013 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2011b). *Argentina. Programa de apoyo al sistema de protección e inclusión social de Argentina – Fase I (AR-L1098). Informe de Seguimiento de Progreso (2011, 1° período)*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 24 de abril de 2013 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2012a). *Argentina. Programa de apoyo al sistema de protección e inclusión social de Argentina – Fase I (AR-L1098). Informe de Seguimiento de Progreso (2011, 2° período)*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 24 de abril de 2013 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2012b). *Argentina. Programa de apoyo al sistema de protección e inclusión social de Argentina – Fase I (AR-L1098). Informe de Seguimiento de Progreso (2012 1° período)*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 24 de abril de 2013 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2013). *Argentina. Programa de apoyo al sistema de protección e inclusión social de Argentina – Fase I (AR-L1098). Informe de Seguimiento de Progreso (2012, 2° período)*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 30 de mayo de 2014 desde www.iadb.org.

1.3. Contratos complementarios

FMI –Fondo Monetario Internacional– (2003a). *Argentina. Letter of Intent, Memorandum of Economic Policies, and Technical Memorandum of Understanding*. Buenos Aires, 16 de enero de 2003. Recuperado el 30 de abril de 2012 de <http://www.imf.org>.

FMI –Fondo Monetario Internacional– (2003b). *Argentina. Letter of Intent*. Buenos Aires, 18 de julio de 2003. Recuperado el 30 de abril de 2012 de <http://www.imf.org>.

FMI –Fondo Monetario Internacional– (2003c). *Argentina. Letter of Intent, Memorandum of Economic Policies, and Technical Memorandum of Understanding*. Buenos Aires, 10 de septiembre de 2003. Recuperado el 30 de abril de 2012 de <http://www.imf.org>.

FMI –Fondo Monetario Internacional– (2004a). *Argentina. Letter of Intent*. Buenos Aires, 9 de enero de 2004. Recuperado el 30 de abril de 2012 de <http://www.imf.org>.

FMI –Fondo Monetario Internacional– (2004b). *Argentina. Letter of Intent and Addendum to the Technical Memorandum of Understanding*. Buenos Aires, 10 de marzo de 2004. Recuperado el 30 de abril de 2012 de <http://www.imf.org>.

2. Documentos estratégicos e informativos

2.1. Documentos producidos por el Estado nacional

JGM –Jefatura de Gabinete de Ministros (Argentina)– (2004). *Memoria detallada del estado de la Nación*. Año 2003. Buenos Aires.

JGM –Jefatura de Gabinete de Ministros (Argentina)– (2005). *Memoria detallada del estado de la Nación*. Año 2004. Buenos Aires.

JGM –Jefatura de Gabinete de Ministros (Argentina)– (2006). *Memoria detallada del estado de la Nación*. Año 2005. Buenos Aires.

JGM –Jefatura de Gabinete de Ministros (Argentina)– (2007). *Memoria detallada del estado de la Nación*. Año 2006. Buenos Aires.

JGM –Jefatura de Gabinete de Ministros (Argentina)– (2008). *Memoria detallada del estado de la Nación*. Año 2007. Buenos Aires.

JGM –Jefatura de Gabinete de Ministros (Argentina)– (2009). *Memoria detallada del estado de la Nación*. Año 2008. Buenos Aires.

JGM –Jefatura de Gabinete de Ministros (Argentina)– (2010). *Memoria detallada del estado de la Nación*. Año 2009. Buenos Aires.

Kirchner, N. (2003a). *Discurso de asunción como presidente de la nación ante la Asamblea Legislativa*, 25 de mayo de 2003, Buenos Aires.

Kirchner, N. (2003b). *Discurso en el acto de lanzamiento del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la obra”*, 11 de agosto de 2003, Buenos Aires.

MDS –Ministerio de Desarrollo Social (Argentina)– (2003a). *Guía de presentación de proyectos socio-productivos*. Recuperado el 4 de junio de 2007 desde www.desarrollosocial.gov.ar.

MDS –Ministerio de Desarrollo Social (Argentina)– (2003b). *Presupuesto para el desarrollo del emprendimiento*. Recuperado el 4 de junio de 2007 desde www.desarrollosocial.gov.ar.

MDS –Ministerio de Desarrollo Social (Argentina)– (2004). *Lineamientos de Políticas Sociales – Documento institucional* (no publicado).

MDS –Ministerio de Desarrollo Social (Argentina)– (2006). *Catálogo 2006 “manos a la obra”. Productos y emprendedores*. Recuperado el 25 de octubre de 2009 desde www.desarrollosocial.gov.ar.

MDS –Ministerio de Desarrollo Social (Argentina)– (2007). *La bisagra: políticas sociales en acción*. Autora: Alicia Kirchner. Recuperado el 25 de octubre de 2009 desde www.desarrollosocial.gov.ar.

MDS –Ministerio de Desarrollo Social (Argentina)– (2009). *Programa Familias por la Inclusión Social. Acto de gobierno*. Recuperado el 14 de noviembre de 2015 desde www.infoleg.gov.ar.

MECON –Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (Argentina)– (sin fecha). *Arquitectura BAPIN II*. Recuperado el 4 de abril de 2013 desde www.mecon.gov.ar.

MECON –Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (Argentina)– (sin fecha). *Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo. Objetivos, responsabilidades primarias y acciones*. http://www.mecon.gov.ar/desarrollo/wp-content/uploads/2012/05/secretaria_objetivos_responsabilidad_primaria_y_acciones.pdf

MECON –Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (Argentina)– (sin fecha). *El sistema presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina*.

MECON –Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (Argentina)– (sin fecha). *Presupuestario en la Administración Nacional. Gastos por finalidad – Función y naturaleza económica. 1965-2006*.

MTEySS –Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (Argentina)– (2007). *Trabajo, ocupación y empleo. Dimensiones del trabajo en el nuevo modelo económico y social. Serie Estudios/6*. Buenos Aires. MTEySS, febrero de 2007.

SIEMPRO –Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales– (2008). *Listado Nacional de Planes Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación*. Documento interno.

SIEMPRO –Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales– (2006). *Listado de evaluaciones realizadas 1996-2007*. Documento interno.

SPSyDH –Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano– (2006). *La experiencia del Plan Manos a la Obra. Evaluación de resultados*. Buenos Aires, 17 de noviembre de 2006. Autoras: Erika Roffler y Marcela Rebón.

SPSyDH –Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano– (2007a) 2. *Resultados de la evaluación de medio término. Plan Nacional Manos a la Obra. Estudio cuantitativo*. Buenos Aires.

SPSyDH –Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano– (2007b) 3. *Evaluación de medio término. Plan Nacional Manos a la Obra. Estudio cualitativo. Análisis de casos*. Buenos Aires.

2.2. Documentos producidos por el BID

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (1995). *Estrategia para combatir la pobreza en América Latina. Programas, instituciones y*

recursos. Washington D.C.: IADB y Santiago de Chile. CIEPLAN. Recuperado el 7 de abril de 2008 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (1997). *Estrategia para reducir la pobreza*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 7 de abril de 2008 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (1998a). *El Banco Interamericano de Desarrollo y la reducción de la pobreza*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 17 de mayo de 2009 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (1998b). *La utilización de los fondos de inversión social como instrumentos de lucha contra la pobreza*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 18 de julio de 2007 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2001a). *Argentina. Documento de país*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 7 de abril de 2008 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2001b). *Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación. La acción reciente del Banco Interamericano de Desarrollo*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 3 de agosto de 2007 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2001c). *Nota de evaluación del programa con Argentina. Período 1996-1999 Banco Interamericano de Desarrollo*. Washington D.C.: Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del IADB. Recuperado el 9 de octubre de 2009 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2003c). *Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social. Documento de estrategia*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 13 de abril de 2008 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2003d) *Argentina. Estrategia de país del banco con argentina (2004-2008)*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 7 de abril de 2008 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2004g). *Informe anual 2003*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 28 de agosto de 2009 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2004h). *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*. Washington D.C.: IADB. Autora: Jacqeline Mazza. Recuperado el 28 de agosto de 2009 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2005c). *Informe anual 2004*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 28 de agosto de 2009 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo–(2006c). *Informe anual 2005*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 28 de agosto de 2009 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2006d). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 23 de enero de 2013 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2007). *Informe anual 2006*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 28 de agosto de 2009 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2008). *Informe anual 2007*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 28 de agosto de 2009 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2009f). *Informe anual 2008*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 28 de agosto de 2009 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2009g). *Celebrar el pasado, construir el futuro. Cincuenta años de desarrollo en América Latina y el Caribe*. Recuperado el 19 de octubre de 2009 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2009h) *Políticas sociales y laborales para tiempos tumultuosos. Cómo enfrentar la crisis global para América Latina y el Caribe*. Recuperado el 14 de octubre de 2009 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2009i). *El futuro del Banco Interamericano de Desarrollo y su suficiencia de capital en el contexto de la crisis económica mundial y su impacto en América Latina y El Caribe*. Recuperado el 13 de octubre de 2009 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2009j). *Primer documento de trabajo. Evaluación de la necesidad de un aumento general de capital ordinario y una reposición de recursos del fondo para operaciones especiales. Avances y próximos pasos*. Recuperado el 13 de octubre de 2009 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2009k). *Trade and poverty in Latin America*. Recuperado el 12 de mayo de 2010 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2010a). *Informe anual 2009*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 28 de agosto de 2009 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2010b). *Informe anual 2009. Anexos financieros*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 28 de agosto de 2009 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2010c). *Informe sobre el noveno aumento general de recursos del Banco Interamericano de Desarrollo*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 8 de mayo de 2013 desde www.iadb.org.

BID –Banco Interamericano de Desarrollo– (2010d). *Estrategia para una política social favorable a la igualdad y la productividad. Sector Social*. Washington D.C.: IADB. Recuperado el 8 de mayo de 2013 desde www.iadb.org.

2.3. Documentos producidos por el Banco Mundial

BIRF –Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento– (1995). *Loan Agreement. Social Protection Project (3957-AR)*. Washington D.C.: BM. Recuperado el 28 de mayo de 2013 desde www.bancomundial.org.

BM –Banco Mundial– (1997). *World Development Report. The state in a changing world*. Washington D.C.: BM. Recuperado el 13 de marzo de 2009 desde www.bancomundial.org.

BM –Banco Mundial– (1998). *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Serie puntos de vista*. Washington D.C.: BM. Recuperado el 7 de junio de 2009 desde www.bancomundial.org.

BM –Banco Mundial– (2000). *La voz de los pobres ¿hay alguien que nos escuche?* Washington D.C.: BM y mundi-prensa. Recuperado el 7 de junio de 2009 desde www.bancomundial.org.

BM –Banco Mundial– (2006). *Poverty reduction and growth. Virtuous and vicious circles*. Washington D.C. BM. Recuperado el 16 de mayo de 2009 desde www.bancomundial.org.

BM –Banco Mundial– (2007). *Diagnóstico de los sistemas gubernamentales de monitoreo y evaluación en Argentina*. Washington D.C.: BM y CLAD. Recuperado el 28 de mayo de 2013 desde www.bancomundial.org.

3. Entrevistas

- Cooperativistas 1 y 2. Cooperativistas de *La Reconquista* Cooperativa Ltda. Entrevistadas conjuntamente el 15 de junio de 2009.
- Cooperativistas 3 y 4. Cooperativistas de *Casa Base* Cooperativa Ltda., perteneciente al MOI. Entrevistadas conjuntamente el 7 de diciembre de 2010.
- Cooperativistas 5 y 6. Cooperativistas de *MetalNOA* Cooperativa Ltda. Entrevistados conjuntamente el 10 de julio de 2010.
- Cooperativistas 7, 8, 9 y 10. Cooperativistas de *La Brava* Cooperativa Ltda., perteneciente al MTL. Entrevistados conjuntamente el 11 de julio de 2010.
- Cooperativistas 11, 12, 13, 14, 15 y 16. Cooperativistas de *Desde el Pie* Cooperativa Ltda. Entrevistados conjuntamente el 19 de abril de 2010.
- Ex Funcionario MDS 1. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, MDS. Entrevistado el 25 de junio de 2013.
- Funcionario BID. Gerente de proyecto de la representación argentina del BID. Entrevistado el 8 de abril de 2008.
- Funcionario MECON. Funcionario de la Dirección de Proyectos con el Banco Interamericano de Desarrollo Nacional de Relaciones del MECON. Entrevistado el 4 de julio de 2013.
- Militante 1. Militante y productor de la Asociación PA. Entrevistado el 11 de julio de 2010.
- Técnica MECON. Técnica de la Dirección de Proyectos con el Banco Interamericano de Desarrollo del MECON. Entrevistada el 8 de mayo de 2013.
- Técnica PMO 1. Técnica de la Subsecretaría de Desarrollo Local y Economía Social, Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, MDS. Entrevistada el 4 de diciembre de 2008.
- Técnico PMO 2. Técnico de la Subsecretaría de Desarrollo Local y Economía Social, Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, MDS. Entrevistado el 4 de diciembre de 2008.
- Técnico SIEMPRO 1. Técnico del SIEMPRO. Entrevistado el 16 de julio de 2010.

4. Fuentes periodísticas

- Arias, M. (2 de agosto de 2003) "Alicia Kirchner presentó el programa Manos a la obra". La Nación. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/>
- Braslavsky, G. (12 de agosto de 2003). "El Gobierno lanzó el plan 'Manos a la obra' para desocupados". Clarín. Recuperado de <http://www.clarin.com/>
- Cibeira, F. (22 de febrero de 2009). "El empleo es la mejor política social". Página/12. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/>
- Krakowiak, F. (27 de marzo de 2007). "Los microcréditos ambiguos". Página/12. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/>
- Piqué, M. (21 de septiembre de 2008). La política social no es sólo asistencia. Página/12. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/>
- Sued, G. (23 de noviembre de 2002). "Los piqueteros ejercen control sobre los subsidios". La Nación. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/>
- Sued, G. (10 de junio de 2003). "Kirchner recibió los reclamos de los piqueteros 'duros'". La Nación. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/>
- Vales, L. (23 de junio de 2002). "Los proyectos políticos piqueteros". Página/12. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/>
- Vales, L. (2 de marzo de 2003). "Piquetes y partidos". Página/12. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/>
- Vales, L. (12 de agosto de 2003). "Subsidios para la producción". Página/12. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/>
- Vales, L. (12 de abril de 2004). "Menos asistencia, más empresas". Página/12. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/>
- Vales, L. (22 de julio de 2004). "El gobierno no quiere la eternización de los planes". Página/12. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/>
- Vales, L. (29 de julio de 2005). "Para rediscutir la política social". Página/12. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/>
- Vales, L. (4 de enero de 2006). "Una tensión con el Estado median-do". Página/12. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/>
- Uranga, W. (1 de marzo de 2002). "El Diálogo Argentino le entregó sus propuestas al Presidente". Página/12. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/>

“La Mesa del Diálogo Argentino” (2 de marzo de 2002). La Nación. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/>

“El documento completo” (12 de julio de 2002). La Nación. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/>

“Convocatoria de la Mesa de Diálogo Argentino”. (16 de mayo de 2003). La Nación. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/>

“El Gobierno lanzó el plan ‘Manos a la obra’”. (11 de agosto de 2003). La Nación. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/>

“Kirchner: ‘La Argentina ha empezado a crecer’”. (7 de octubre de 2003). La Nación. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/>

“Más fondos para proyectos productivos”. (17 de abril de 2004). La Nación. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/>

“Dura réplica de Kirchner contra el Banco Mundial”. (29 de abril de 2004). La Nación. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/>

“La *remake* de Alicia Kirchner”. (18 de agosto de 2006). Página/12. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/>

5. Páginas web

<http://www.bancomundial.org/>

<http://www.cenoc.gov.ar/>

<http://www.desarrollosocial.gov.ar/deslocal/planeslocal.asp>

<http://www.iadb.org/>

<http://www.imf.org/external/spanish/>

<http://www.indec.gov.ar/>

<http://www.infoleg.gob.ar/>

<http://www.lanacion.com.ar>

<http://www.mecon.gov.ar>

<http://www.pagina12.com.ar>

<http://www.politicassociales.gov.ar/>

<http://www.siempro.gov.ar/>

<http://www.sintys.gov.ar/index.php>

<http://www.trabajo.gob.ar/>

<http://www.trilateral.org/>

<http://www.un.org/es/millenniumgoals/>

Anexo II

Listado de programas sociales protegidos (PSP)

Tabla A.5
Listado de programas sociales protegidos a través del financiamiento del BID

Nro.	Denominación	Presupuesto total (en \$ argentinos)		
		pBID1 (2003)	pBID2 (2004)	pBID3 (2005)
	Ministerio de Educación	290.993.172	290.993.172	355.000.000
33	Acciones para la calidad y la equidad educativa	91.400.000	91.400.000	234.000.000
	Becas estudiantiles	142.586.000	142.586.000	
37	Obras y equipamiento	49.659.160	49.659.160	112.000.000
	Dotación de servicios básicos	5.588.227	5.588.227	
32	Sistema de información y evaluación educativa	1.759.785	1.759.785	9.000.000
	Ministerio de Salud	342.779.636	342.779.636	841.000.000
17	Atención de la madre y el niño	78.256.236	78.256.236	235.000.000
20	Prevención y control de enfermedades y riesgos específicos	115.592.173	115.592.173	93.000.000
22	Lucha contra el SIDA y ETS	103.088.354	103.088.354	119.000.000
30	Emergencia sanitaria	45.842.837	45.842.837	107.000.000
36	Atención médica a los beneficiarios de pensiones no contributivas	0	0	287.000.000
	Ministerio de Desarrollo Social	368.421.851	368.421.851	1.275.000.000
25	Fondo Participativo de inversión social (FOPAR)	85.364.697	85.364.697	0
28	Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH) ¹	283.057.154	283.057.154	506.000.000
26	Seguridad alimentaria	0	0	769.000.000
	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	0	0	3.644.000.000
16	Acciones de empleo	0	0	3.644.000.000
	Ministerio de Planificación Federal	0	0	98.000.000
41	Mejoramiento de Barrios	0	0	98.000.000
	TOTAL			6.213.000.000

Nota: ¹Cambió de nombre, a partir del 2005 se denomina “Atención de grupos vulnerables”.

Fuente: elaboración propia en base a documentos del BID.

La relación que se establece entre las instituciones financieras internacionales y los Estados nacionales en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas experimentó transformaciones durante las últimas décadas, tanto por la actualización de las agendas globales como por los cambios en las configuraciones estatales. Sin embargo, la producción científica en Argentina abandonó las indagaciones en torno a dicha relación a partir de la etapa política abierta con el cambio gubernamental en 2003. Este libro evidencia que dicho abandono no obedeció a la inexistencia de vínculos entre el Estado nacional argentino y dichas instituciones, sino que existieron modalidades de articulación ambiguas y contradictorias.

El libro expone los resultados de un trabajo de investigación basado en un estudio comparativo entre un ciclo de cinco programas del Banco Interamericano de Desarrollo —aprobados entre 2003 y 2009— orientados al financiamiento de políticas sociales y el Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (PMO) creado en 2003 con el fin de promover el desarrollo de emprendimientos socio-productivos en los sectores sociales vulnerables a través de la economía social.

Ambos ciclos de políticas sociales se enmarcan en el proceso político abierto por la crisis argentina que estalló en diciembre de 2001. Ésta constituyó un punto de inflexión para la problematización de la cuestión social y de las prácticas sociales de los sectores subalternos, así como también cristalizó la impugnación popular al papel de las instituciones financieras internacionales en el impulso de acciones estatales de corte neoliberal.

El estudio identifica un conjunto de dispositivos de intervención del Banco Interamericano de Desarrollo en los procesos de diseño e implementación de políticas sociales y puntualiza sus herramientas y elementos constitutivos. Asimismo, da cuenta de aquellos rasgos del Plan Manos a la Obra que mantuvieron tensiones con los dispositivos de intervención identificados.

La investigación permite el abordaje teórico de las características y los límites de las políticas sociales desarrolladas durante el período y de la configuración de las relaciones entre el Estado y las instituciones financieras internacionales en el contexto posterior al auge neoliberal.

ISBN 978-987-47260-9-5



9 789874 726098