

Colección Política, Políticas y Sociedad
Serie Democracias en revolución & revoluciones en democracia

Estado, democracia y derechos en Argentina

Controversias en torno
a los años kirchneristas

Gabriel Vommaro
Coordinador



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

EDICIONES UNGS



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento



Estado, democracia y derechos en Argentina

Controversias en torno a los años kirchneristas

Estado, democracia y derechos en Argentina

Controversias en torno a los años kirchneristas

Gabriel Vommaro
Coordinador

Cinthia Balé, Martín Cortés, Ana Natalucci, Jorge Orovitz Sanmartino,
Eduardo Rinesi, Carlos Sánchez, Mabel Thwaites Rey, Andrés Tzeiman,
Melina Vázquez, Ricardo Vega, Carlos M. Vilas

EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento



Estado, democracia y derechos en Argentina : controversias en torno a los años kirchneristas / Déborah Cinthia Balé ... [et al.] ; compilado por Gabriel Vommaro. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO ; Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2021.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-722-851-9

1. Estado. 2. Democracia. I. Balé, Déborah Cinthia II. Vommaro, Gabriel, coord.

CDD 321



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168
C1023AAB Ciudad de Buenos Aires Argentina
Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Secretaria Ejecutiva
María Fernanda Pampín - Directora
de Publicaciones

Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial
Solange Victory - Gestión Editorial
Nicolás Sticotti - Fondo Editorial

EDICIONES UNGS

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2018

J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX), Prov. de Buenos Aires, Argentina
Tel.: (54 11) 4469-7507 - ediciones@ungs.edu.ar - www.ungs.edu.ar/ediciones

Serie Democracias en Revolución y Revoluciones en Democracia

Coordinación: José Luis Coraggio y Eduardo Rinesi

Comité Académico: W. Pengue, F. Acosta, R. Aronskind, G. Vommaro y J. P. Cremonte

Diseño gráfico de interiores y diagramación: Daniel Vidable

Tipografías:

Rosario / Diseñada por Héctor Gatti, Adobe Typekit & Omnibus-Type Team

Andada / Diseñada por Carolina Giovagnoli para Huerta Tipográfica

SIL Open Font License, 1.1

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

Prohibida su reproducción total o parcial.

Derechos reservados.

Impreso en La Imprenta Ya S.R.L.

Hipólito Bouchard 4381 (B1605BNE), Munro, Provincia de Buenos Aires, Argentina,
en el mes de marzo de 2018.

Tirada: 600 ejemplares.



Libro
Universitario
Argentino



CC BY-NC-SA

Esta licencia permite compartir, copiar, distribuir, ejecutar, comunicar públicamente la obra y hacer obras derivadas.

Índice

Presentación	9
Teoría y práctica del Estado en los años kirchneristas. Aportes para el debate	11
<i>Gabriel Vommaro</i>	

PRIMERA PARTE

Los años kirchneristas: controversias sobre
el Estado, la democracia y la dinámica de clases

Política, Estado y clases en el kirchnerismo: una interpretación.....	21
<i>Carlos M. Vilas</i>	

Compromiso neodesarrollista y autonomía estatal. La doble naturaleza del Estado kirchnerista.....	55
<i>Mabel Thwaites Rey y Jorge Orovitz Sanmartino</i>	

La aporía del cuarto peronismo: el capitalismo nacional sin sujeto. Estado y clases dominantes	85
<i>Ricardo Vega y Carlos Sánchez</i>	

SEGUNDA PARTE

El Estado, sus agencias y sus políticas. Experimentaciones y legados

Entre idas y vueltas. Contrapuntos sobre la intervención territorial y la construcción de estatalidades en Argentina (2009-2015)	113
<i>Ana Natalucci</i>	

¿Trabajadores y/o militantes? Un estudio microsociológico de los trabajadores estatales del área nacional de juventud durante el kirchnerismo.....	139
<i>Melina Vázquez</i>	

Entre *idas y vueltas*. Contrapuntos sobre la intervención territorial y la construcción de estatalidades en la Argentina (2009-2015)

Ana Natalucci

Introducción

En las últimas décadas, en el marco del consenso neoconservador, la política social adquirió un estatus privilegiado en el debate político. Entre los ochenta y los noventa, la universalidad de los derechos cedió paso a programas focalizados y *enlatados* que focalizaban beneficiarios. Luego de renunciar a la política de empleo, el Estado les cedió a los organismos multilaterales de crédito la asistencia social, situación metaforizada con la idea del *retiro del Estado*.¹ En los noventa, el término *territorio* sirvió para nombrar el ámbito de aplicación de las políticas, indicando la conformación de una lógica de acción con la cual el Estado intervenía de un modo diferente a como lo había hecho hasta entonces. Como corolario de esa famosa consigna *la nueva fábrica es el barrio*, lo territorial se constituyó en “un espacio habitado, escenario de lo cotidiano, de lo comunitario, de la vida misma” (Arias, 2013: 2), donde no solo actuaba el Estado, sino también los Estados subnacionales y las organizaciones de ese gran magma llamado sociedad civil. No siempre lo han hecho con el mismo propósito y en la misma dirección, aunque compartan que esa intervención es fundamental para la construcción de poder y de representación política.

1 Se utilizará el recurso de la cursiva para remarcar las palabras o frases nativas.

Durante los años kirchneristas se expresó repetidamente la idea que el Estado había vuelto. Tal vez a modo de balance es menester preguntarnos qué significa esa frase, qué es lo que volvió del Estado, ¿qué tipo de intervención estaba en condiciones de hacer luego de la descentralización de los noventa y de la crisis de 2001? Desde el discurso oficial ese *regreso del Estado* se usaba para marcar una ruptura respecto de los años menemistas, sobre todo en la política económica, en la que el kirchnerismo impulsaba un perfil neodesarrollista, pero también en los modos de construcción política. El neoliberalismo, cuyo propósito era “fortalecer al estado como una maquinaria de promoción del interés privado y la competencia como principios de organización social” (Pérez, 2014: 20), constituía esa entidad de oposición. Para el kirchnerismo, se trataba de recuperar la acción del Estado en función de la promoción de la ciudadanía y de la regulación de los conflictos sociales. Es correcto el señalamiento que realiza Vilas respecto de que esa metáfora sobre las *idas y venidas* del Estado no permite observar que “los cambios en los objetivos y estilos de acción estatal responden siempre a cambios en las relaciones de poder entre actores sociales y la eficacia de las fuerzas políticas que las expresan” (Vilas, 2011: 11). Pero fundamentalmente, como bien ha advertido Verónica Gago, el neoliberalismo pensado “*desde arriba* [...] da cuenta de una modificación del régimen de acumulación global” (Gago, 2014: 10; destacado en el original). Desde ahí constituye una nueva fase del capitalismo, que ha transformado las instituciones estatal-nacionales. En este sentido, los cambios respecto de la acción estatal son innegables. Ahora bien, si el neoliberalismo se piensa como una nueva racionalidad, que instituye un dispositivo de gobierno por el cual se reformulan las relaciones entre Estado, mercado y sociedad, aquella metáfora de la *idas y vueltas*, antes que descartada, debe necesariamente ser repensada.

El objetivo de este capítulo es pensar en este proceso, dando por sentado que a sabiendas de esa reestructuración societal que significó el neoliberalismo, el kirchnerismo intentó, por un lado, recomponer la autoridad política y, por otro, impulsar un modelo neodesarrollista que permitiera una reintegración social luego de la crisis de 2001. Para esto, intentó conjugar una lógica de soberanía fundamentada en la figura de “ciudadanos con derechos” sin trastocar los pilares neoliberales sedimentados en el período anterior.² Esta imbricación dio lugar a nuevas formas de politización a partir

2 Para profundizar los límites de la estrategia kirchnerista puede consultarse Natalucci (2015). Si bien en ese artículo el foco está puesto en el actor sindical, las reflexiones allí ofrecidas pueden servir para pensar también el problema de las organizaciones sociales.

de los modos de intervención estatal en los territorios. Para analizar este problema se tomará el caso de una política social específica: el Programa Ingreso Social con Trabajo (en adelante, PRIST), en cuya formulación e implementación fue central la participación de organizaciones sociales, en especial, del Movimiento Evita. Esta aproximación, aunque no agota las transformaciones sucedidas en los territorios durante el kirchnerismo, intenta plantear algunos de los ejes que no pueden faltar en el debate.³

Transformaciones del Estado y reorganizaciones territoriales

Durante los noventa y en el marco del consenso neoconservador, el gobierno nacional impulsó un proceso de descentralización del Estado central. Este jugó un papel clave en la reconfiguración estatal, se reorganizó la prestación de los servicios educativos y de salud y se reconfiguró la institucionalidad preexistente, habilitando una “mayor decisión de los actores territoriales [acercando] las decisiones a los destinatarios de las acciones” (Arias, 2013: 5). Ese movimiento fue acompañado por un lenguaje novedoso: empoderamiento, capital social, sociedad civil, autogestión en el marco del fenómeno de individuación de los destinos (Papalini y Natalucci, 2005), libre iniciativa, autoempresarialidad, autogestión y responsabilidad sobre sí (Gago, 2014). Sin embargo, aquel proceso fue fallido en cuanto no siempre fue acompañado por los recursos económicos, institucionales y políticos necesarios. Más que de descentralización, se trató de un proceso de desnacionalización como unidad de acción.

En general, la sociología de la acción colectiva ha pensado que la rearticulación de las relaciones entre Estado, mercado y sociedad bajo el paradigma neoliberal aparejó como consecuencia la desarticulación organizativa y la despolitización de los sectores populares. No obstante, desde otra lectura se puede pensar más bien en términos de la territorialización

3 Este capítulo presenta resultados de la investigación “Las transformaciones en la movilidad durante el kirchnerismo” desarrollada entre 2012 y 2015 en el marco de mi trabajo como Investigadora Asistente del CONICET y en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires. Avances preliminares fueron publicados en Natalucci (2012a), Natalucci *et al.* (2013) y Natalucci y Pérez (2015). Los datos que se utilizaron en la escritura de este capítulo fueron elaborados a partir de un extenso trabajo de campo que implicó el seguimiento de las actividades de las organizaciones sociales involucradas, entrevistas a los agentes protagonistas del programa y análisis de los materiales producidos por el gobierno nacional, específicamente, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Vale remarcar que la imposibilidad para acceder a datos oficiales sistemáticos sobre políticas sociales, en especial cuestiones presupuestarias, cantidad de beneficiarios y resultados, dificulta hacer un balance certero y definitivo.

del conflicto social (Natalucci *et al.*, 2013), que si bien puso en crisis formas organizativas tradicionales –como los sindicatos– generó otras nuevas. La emergencia y consolidación de organizaciones territoriales –piqueteras, sociales– que empezaron a prestar servicios a sectores que se habían *caído* del modelo es una de esas novedades. Por ello, más que de despolitización, en esos procesos emergieron nuevas formas de politización que se consolidaron en el kirchnerismo. Esas se erigieron en tensión con los gobiernos locales y transformaron las concepciones que las organizaciones tenían sobre la participación y la representación política, así como sobre el Estado (Natalucci y Pérez, 2015). Un elemento fundamental para la consolidación de este proceso fue la implementación de la política social, en cuanto conformó “un entramado de relaciones de cooperación y competencia entre las organizaciones piqueteras y los diferentes niveles del gobierno” (Svampa y Pereyra, 2003: 87).

Respecto de la política social, hay consenso para diferenciar las políticas implementadas en la convertibilidad de aquellas de la posconvertibilidad. Más allá de las razones (políticas, sociales, económicas) que suelen adjudicarse a ese cambio, a los fines de este capítulo es importante resaltar dos puntos de inflexión. El primero fue la decisión del gobierno de la Alianza (1999-2001) de transferir importantes recursos a las organizaciones piqueteras para minimizar la incidencia de las instituciones locales, sean intendencias o la red de punteros del *pj* bonaerense. Sin embargo, esta estrategia no solo no debilitó al *pj*, sino que terminó fortaleciendo a las organizaciones (Svampa y Pereyra, 2003). Esto profundizó la tensión entre los gobiernos –y poderes– locales y las organizaciones sociales en relación con la distribución de recursos y, fundamentalmente, por la representación de los sectores populares. El segundo punto de inflexión refiere a que tanto el gobierno de Néstor Kirchner como los de Cristina Fernández de Kirchner implementaron una importante cantidad de planes y programas con un intento –no siempre exitoso– de renovación de la política social. No obstante, aquella tensión entre intendencias y organizaciones, lejos de disolverse, pareciera haberse reconfigurado bajo otros términos.

Integrados e incluidos: algunas novedades en la política social durante el kirchnerismo

El gobierno de Néstor Kirchner, por medio del Decreto 1506/04, determinó la prórroga hasta el 31 de diciembre de 2005 de la Emergencia Ocupacional

Nacional y la prórroga y reformulación del Programa Jefas y Jefes de Hogar, ambos sancionados por la Ley N° 25561/2002 de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario –en la cual se declaraba la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria– y por el Decreto 165/2002 que creaba el Plan Jefas y Jefes de Hogar. El fundamento fue que la emergencia ocupacional no había sido superada y que era necesario cubrir las necesidades del sector poblacional vulnerable. Si bien el decreto establecía la prórroga del programa, por otro lado, sostenía la necesidad de su reformulación en virtud de la promoción de la cultura del trabajo para propiciar o bien la reinserción laboral de los beneficiarios, o bien su atención específica en caso de mayor vulnerabilidad. En definitiva, la norma introducía una categoría novedosa para la política social: el rasgo de empleabilidad de la población beneficiaria. Es decir, que las trayectorias laborales individuales previas determinarían quiénes tenían posibilidades de reintegrarse al mercado de trabajo vía un empleo y quiénes no (Scarfó, Hopp y Highton, 2009).⁴ Los ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEYSS) y de Desarrollo Social (MDS) fueron los encargados de clasificar a los beneficiarios y reasignarlos a cuatro Planes Nacionales, a saber: Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social (“Manos a la Obra”), Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (“El hambre es más urgente”), Plan Familias y Plan Integral de Promoción del Empleo (“Más y mejor Trabajo”); este último quedaría bajo la órbita del MTEYSS.

Esta novedad, que *a priori* podría no significar nada, daba por supuesto que había un sector de la población que por falta de experiencia laboral o por *desapego a la cultura del trabajo* no tenía opciones de tener un empleo, aunque sea en la economía informal. Siguiendo a Scarfó, Hopp y Highton (2009), este concepto no era nuevo, se había instalado a mediados de los noventa a propósito de la identificación del colectivo de jóvenes que no estudiaba ni trabajaba –ni buscaba trabajo–. Incluso, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su recomendación 195 definió a la empleabilidad como un atributo que demostraba competencias y capacidades personales, que permitían “aprovechar las oportunidades de educación y de formación con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o al cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo” (Recomendación 195, OIT, citado en 2009: 12). Scarfó, Hopp y Highton, atinadamente, se

4 En este artículo, las autoras reconstruyen la genealogía del concepto de inempleabilidad, marcando la diferencia en contextos de desempleo estructural.

preguntan “¿qué significa ser un ‘inempleable’ en una sociedad organizada en torno al trabajo (tanto sus representaciones como los sistemas de protección, las identidades y las formas de reconocimiento social)?” (2009: 9). También hay que preguntarse por las implicancias sociales y políticas que tiene, en términos de la intervención estatal, que un sector de la población no pueda incorporarse al mundo del trabajo. Pues, en principio, marca una situación de imposibilidad estructural, que otorga a la categoría de “inempleable” la idea de permanencia. Al mismo tiempo, reduce a características subjetivas dificultades propias de las particularidades que asume el capitalismo en su etapa posfordista, que no requiere para su acumulación de pleno empleo. Por último, homogeneiza esa población solamente en función de falta de empleo. Al respecto, Scarfó, Hopp y Highton señalan que, como cualquier estereotipo negativo, los desempleables aparecen “hablados por otros sin la posibilidad de construir un lenguaje propio capaz de dar cuenta de la situación” (2009: 16). Sin embargo, como veremos en el caso analizado, algunas organizaciones dieron un debate al respecto, resignificando los términos de identificación, cuestionando el tipo de intervención estatal y proponiendo nuevas formas.

En términos de los efectos para la intervención estatal, este modo de pensar el problema de la desocupación marca una ruptura con la política social –por lo menos, de transferencia condicionada– tal como había sido diseñada hasta entonces. Esto es, los planes no podían seguir bajo la lógica de la transitoriedad, ya que este sector de la población no solo no tenía trabajo formal o informal, sino que tampoco iba a tenerlo en el mediano plazo. Este cambio de políticas, de transitorias a permanentes, supone para Merklen “una naturalización de la noción de riesgo social [por la que] la intervención social en buena medida se convenció a sí misma de que el riesgo de desempleo es algo intrínseco a la sociedad en que vivimos [...] de que la inestabilidad no puede ser evitada” (Merklen en Danini, 2013: 11). Aquel cambio da por sentado que el desempleo tiene un carácter estructural, y por lo tanto, hay que generar mecanismos de compensación –vía inclusión social, por ejemplo– para aquellos sectores que no pueden ser integrados a través de un empleo. Al respecto, el MDS, sostenía que:

El Programa de Ingreso Social con Trabajo se encuentra orientado a la generación de trabajo genuino y está destinado a aquellos sectores que, a pesar del importante proceso de crecimiento económico experimentado en nuestro país durante los últimos años y otras herramientas de política social

desplegadas, aún no han logrado incorporarse al mercado de trabajo formal. Estos sectores, que constituyen el “núcleo duro” de la desocupación en la Argentina, son el resultado de un proceso de exclusión que lleva décadas y, por lo tanto, requiere de la intervención decidida y sostenida del Estado para revertir las desigualdades generadas durante años (s/f: 3).

Para recapitular, la estrategia neodesarrollista del kirchnerismo tendría dos tipos de ganadores (además de los *verdaderos* ganadores, los sectores dominantes): por un lado, los que podrían integrarse a la dinámica económica vía empleo –aun con desiguales accesos a los derechos laborales– y, por otro, los que necesitaban de mecanismos de inclusión social vía políticas sociales. De acuerdo con este razonamiento, el gobierno implementó una serie de programas que funcionaron como formas alternativas de empleo, orientados hacia la economía social. El argumento era claro: la política económica había reducido la pobreza del 50% que se encontraba en 2002 al 30% en 2009.⁵ Por limitaciones estructurales de la economía, la posibilidad de seguir reduciendo ese porcentaje de pobreza/indigencia era mínima, por lo que solo restaba garantizar su contención.

Durante el acto de lanzamiento del PRIST, el 14 de agosto de 2009, la presidenta Fernández de Kirchner declaró que el problema en la Argentina no era la pobreza sino la inequidad social.⁶ De alguna manera, implicaba la aceptación de que un importante sector social no podía ser integrado con derechos plenos, pero que requería de algún tipo de acción por parte del gobierno nacional. En su discurso, cuestionó también al asistencialismo, y por inferencia, a la implementación de subsidios a la pobreza, como los programas de transferencia condicionada de ingresos. Para finalizar, reafirmó la línea estratégica que el gobierno había adoptado en materia de política social, consistente en la promoción del empleo, esta vez bajo la forma del cooperativismo. Es decir, cuando la presidenta mencionaba que la inequidad social se combatía con trabajo, no se refería a la creación de puestos de trabajo en el mercado formal, sino bajo la forma de cooperativas fomentadas y financiadas por el gobierno nacional.

5 Como ya se mencionó, la falta de información pública oficial en el rubro de las estadísticas lleva a que la referencia a porcentajes pueda ser controversial. Esa cifra en torno al 30% es ofrecida por el Observatorio Social en su Informe sobre indicadores sociales. Ver Guimenez y Hopp (2011). Asimismo, en su Informe de Prensa el Observatorio de la Deuda Social Argentina, la Universidad Católica Argentina (UCA) sostiene que para 2009 la pobreza alcanzaba al 29% de la población.

6 “CFK: ‘El trabajo es el mejor antídoto contra la pobreza’”, *Página 12*, 14/8/2009. <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-129979-2009-08-14.html>

Para incluir mejor

El lineamiento orientado a la economía social había sido implementado a propósito del diseño del plan Manos a la Obra en agosto de 2003.⁷ El Programa Inversión Social (PRIS) impulsado a principios de 2009, cuando Emilio Pérsico, secretario general del Movimiento Evita, desempeñó el cargo de subsecretario de Comercialización de la Economía Social en el MDS, constituía una continuidad.⁸ Ambos tenían como centro a la economía social y a la conformación de cooperativas para la producción alternativa. El Manos a la Obra suponía el financiamiento de equipamiento para cooperativas ya constituidas; sin embargo, pese a los recursos económicos dispuestos por el gobierno, aquellas tenían un grave problema respecto de la comercialización de sus producciones. Básicamente, las cooperativas dependían para su supervivencia de que el Estado comprara su producción. Por eso, en el diseño del PRIS se previó la posibilidad de que las cooperativas se desempeñaran en la rama de servicios más que en la producción de objetos. La implementación del PRIST profundizó esta posición, al concebir a “las cooperativas de trabajo como una metodología de abordaje para incorporar a los sectores que estaban fuera del mercado laboral formal” (Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez, 2014).⁹

En junio de 2009, el kirchnerismo se enfrentaba a una situación difícil: por primera vez desde que había asumido el gobierno perdía elecciones

7 Este Plan asumió la modalidad de entrega de subsidios a cooperativas de las organizaciones y de grupos administrados por los municipios del Gran Buenos Aires (GBA) (Logiudice, 2010). Dichos subsidios debían destinarse a la compra de materias primas, equipamiento y maquinarias para la producción. Se firmaron convenios por un monto de 1.790.000 pesos, beneficiando a 84 proyectos de 17 organizaciones (entre ellas, la Federación de Tierra, Vivienda y Habitat (FTV) y Barrios de Pie). A partir de 2005, el Ministerio decidió “enmarcar las acciones del programa en Proyectos Integrales de Desarrollo Regional. Los mismos debían surgir de la Mesa Local de Actores, integrada por organizaciones de la sociedad civil, que debía definir la problemática de la economía social en la región y priorizar los proyectos de acuerdo a su perfil socioproductivo y el entramado institucional” (Logiudice, 2010: 8). Por medio de la resolución 2476/2010, el MDS incorpora el Plan “Manos a la Obra” a la estructura del PRIST (Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez, 2014).

8 Las cooperativas inscriptas en el PRIS estaban integradas por 18 personas, se ocupaban de realizar obras públicas y mejoramiento en escuelas, espacios públicos, conexión de cloacas, tendido de la red de agua, desmalezado, mantenimiento de sumideros y mantenimiento de la red vial. En el primer semestre que se ejecutó (primero de 2009), el programa benefició a 15 mil personas residentes en el primer y segundo cordón del GBA (Natalucci, 2012a).

9 En ese lineamiento, llamado “Argentina Trabaja”, además de los dos programas ya mencionados, se incluyó también al “Federal de Emergencia Habitacional” y “Agua más trabajo”, ambos implementados para mejorar condiciones de hábitat y desarrollados a partir de cooperativas de trabajo (Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez, 2014).

legislativas de medio término. Si bien los resultados fueron heterogéneos según las provincias, hizo una mala elección en Buenos Aires, bastión tradicional del peronismo, y donde competía Néstor Kirchner contra Francisco de Narváez, un empresario de derecha con poca estructura partidaria y escaso anclaje territorial, por lo cual el resultado se leía en términos de voto anti-k más que de apoyo a la lista ganadora. Respecto de la cantidad de escaños, el oficialismo perdía cerca de 20 diputados y 4 senadores nacionales, dejando de tener mayoría legislativa. Asimismo, según datos proporcionados por Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez en relación con indicadores socioeconómicos, a mediados de 2009, “el debate en torno a la pobreza, la desocupación y la informalidad [se había registrado] en la agenda pública y estatal con la misma intensidad a los años posteriores a la crisis 2001” (2014: 344).¹⁰

El kirchnerismo evaluó que la falta de *profundización del modelo*, en un contexto de estancamiento económico producto de la crisis económica internacional, había sido decisiva en el resultado electoral. De ahí que impulsara dos nuevos programas sociales: la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) –Decreto 1602/09– y el PRIST –Decreto 1067/09–. La AUH, clásico programa de transferencia condicionada al estilo del Progreso de México o el Bolsa Familia de Brasil, constituye una transferencia monetaria directa a madres sin trabajo o con empleo informal/intermitente, con hijos a cargo.¹¹ La contraprestación requerida incluye constancias de asistencia educativa y sanitaria. En cambio, sobre el PRIST se abrió un debate respecto de si podía incluirse dentro de los programas de transferencia condicionada.

El Decreto 1067/09 establecía que la misión del PRIST debía orientarse a “la generación de condiciones favorables que dinamicen la economía productiva del país, desarrollando acciones y políticas específicas destinadas a grupos especialmente vulnerables” (Decreto N° 1067, 2009: 1). Según los informes del MDS, el propósito del programa consistía en la generación de empleo, la capacitación desde una perspectiva integral y la promoción de la actividad cooperativa. Complementariamente, buscaba generar “ingresos para familias vulnerables, mejorar las condiciones sociales y de calidad de vida en los barrios más postergados” (MDS, 2009: 1). Según el MDS (2010a),

10 Esta idea es compartida por Guimenez y Hopp (2011).

11 Entre los diferentes especialistas hay coincidencias en que la AUH marcó un cambio significativo en el posicionamiento del gobierno nacional respecto de los programas de transferencia condicionada de ingresos. Para profundizar sobre esos puntos de vista, ver Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez (2014).

el PRIST debía conformarse en una herramienta orientada al “desarrollo de procesos de desarrollo local y economía social desde las capacidades humanas y territoriales y a la generación de trabajo genuino”. De acuerdo con la Guía Informativa elaborada por el MDS, el programa apuntaba a crear “oportunidades de inclusión” y mejorar “la calidad de vida de las familias y los barrios más vulnerables” (2010a: 3). En esta dirección, se explica, por una parte, la organización bajo la forma de cooperativas y, por otra, la realización de obras de infraestructura local y/o saneamiento que contribuyeran al mejoramiento de las condiciones de vida, tal como infraestructura y equipamiento urbano, saneamiento ambiental y producción comunitaria; obras públicas y mejoramiento habitacional (refacciones de clubes, escuelas, mejoras y construcción de viviendas).

Dos discusiones en torno al PRIST como política social

En torno al PRIST se generaron dos discusiones. La primera, en relación con la pertinencia de incluirlo dentro del conjunto de programas de transferencia condicionada. La segunda, respecto de la tensión entre focalización e integralidad. Siguiendo a Vilas, las políticas de lucha contra la pobreza presentan como características comunes la selectividad y la focalización, es decir, constituyen dos criterios para “identificar de la manera más precisa quiénes integran la población-meta de la política y son por lo tanto destinatarios de sus acciones, es decir, quiénes son los pobres” (Vilas, 2011: 147). En el caso del PRIST, esos criterios deberían identificar quiénes son los empleables y quiénes los inempleables.

Acerca de la primera discusión, el criterio de clasificación de un programa de transferencia condicionada está dado por la idea de contraprestación. Siguiendo a Merklen (Merklen en Danini, 2013), dicha noción implica una reformulación de cómo se pensaba el derecho a la asistencia; es decir, de la idea según la cual toda persona, por el hecho de ser ciudadano, tenía derecho a ser asistido, se pasó a otra en la que la persona que es ayudada es convencida que está en deuda con la sociedad, y que esta solo puede ser cancelada con una contraprestación. Por esta cuestión, Zarazaga considera que si bien el PRIST exige, más que una condicionalidad en educación o salud, una contraprestación laboral, “es un sistema no contributivo cuyo objetivo consiste en paliar la pobreza y no la intervención activa en el mercado laboral” (Zarazaga, 2014: 72), utilizado para “dar una respuestas a una necesidad política del gobierno que lo creó” (Zarazaga, 2014: 71). Si bien este

argumento puede ser correcto en el sentido de que el PRIST no busca la integración al mercado laboral, no por ello supone una mera contraprestación como la AUH. Por su parte, para Lo Vuolo el PRIST constituye “otro programa asistencial de empleo que corporiza el modo estático de regulación de la cuestión social que hace tiempo se viene consolidando en el país” (Lo Vuolo, 2010: 4). Debido a que su estudio es de 2010, el mismo autor señala que por el poco tiempo de implementación solo es posible llegar a esa conclusión confrontando el discurso del programa y su aplicación operativa, evaluada desde un ideal del cooperativismo. Si en el caso de Zaragaza la crítica está puesta en la utilización política por parte del gobierno y en el despliegue de una estrategia clientelista, en el de Lo Vuolo está en señalar los supuestos vacíos en la formulación del programa y las dificultades que traería para su implementación. Aun con sus diferencias, en ambos casos el foco está concentrado en el texto del programa más que en los efectos que podría aparejar.

En cambio, estudios que no solo se han interrogado por las cuestiones discursivas del PRIST sino también por su implementación y efectos (Guimenez y Hopp, 2011; Neffa y López, 2011; Natalucci *et al.*, 2013; Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez, 2014), surge que aun con ciertos problemas abrió un campo de posibilidades. Por un lado, para la formación y capacitación de sus integrantes; por el otro, para una apuesta por formas alternativas de empleo en un contexto en el que, como se mencionó repetidamente, no se prevé por lo menos en el mediano plazo llegar al pleno empleo. Este desafío no solo benefició al gobierno, sino también a organizaciones territoriales.

Una segunda discusión en torno al PRIST se dio en la disyuntiva entre focalización e integralidad. Siguiendo a Vilas (2011), la integralidad implica el reconocimiento de la multidimensionalidad del fenómeno de la pobreza para correrlo de la subjetividad de los pobres. Es decir, la pobreza no sería una característica intrínseca de los sujetos por sus incapacidades para aprovechar las oportunidades que se les han presentado, sino una situación estructural que excede su voluntad e intencionalidad. Desde el discurso oficial pudo haber habido una intención de inscribir al PRIST en un marco de derechos y de integralidad a partir del acceso a otros derechos que da el trabajo cooperativo; sin embargo, por su implementación hay algunos matices que advertir.

De acuerdo con Sojo, más que la noción de focalización es conveniente usar la de selectividad en cuanto aquella es tautológica, ya que toda

política social está referida a una “población-objetivo” (Sojo, 2007: 113). Recapitulando, en los ochenta se produjo un reduccionismo del concepto donde la principal crítica se dirigía hacia la universalidad, proponiendo en su reemplazo la focalización, acompañados por el de “eficacia, eficiencia y equidad” (Sojo, 2007: 114). En este marco, durante los noventa la formulación de los programas sociales se realizó en términos de un profundo cuestionamiento a los derechos y sus garantías, priorizando un tipo de política social que asistiera estrictamente la pobreza. Ya entrado el siglo *xxi*, para Sojo se produjeron modificaciones por lo menos en dos sentidos. Primero, la formulación de la política social en estrecha vinculación con la redistribución y el crecimiento económico. Segundo, la definición de la protección social como el “conjunto de intervenciones públicas [que establecen] relaciones de refuerzo mutuo con las áreas de educación y salud” (Sojo, 2007: 119). Esta última daba por supuesto que la pobreza respondía a una multiplicidad de factores, que dio lugar a la idea de integralidad.

De esta manera, más que intentar encasillar al PRIST en alguno de los polos de la disyuntiva focalización/derechos, hay que pensar que se trata de un programa con un abordaje basado en una concepción integralista y multidimensional de la pobreza que involucra nociones tales como protección social, derechos, etcétera. Según esta concepción, para el MDS la integralidad requería de una articulación multiactoral y plurinstitucional, que se plasmó en la estructura institucional bajo la forma de coordinación entre cinco ministerios nacionales (Planificación Federal, Salud, Economía, Educación y Trabajo), varias direcciones y coordinaciones (Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez, 2014). Es decir que, aunque el PRIST depende del MDS en términos de su implementación y financiamiento, se creó una mesa de trabajo en la que intervienen delegados de los diferentes ministerios. Si bien no hay estudios que releven la eficacia de este diseño ni el despliegue alcanzado, vale destacar que se produjeron dos intentos por generar esas articulaciones: programa de Promotores en Salud y de finalidad educativa, como el Plan de Finalización de Estudios Secundarios (FINES), bajo la supervisión de los ministerios de Salud y Educación. Asimismo, se crearon programas de Especialización y Perfeccionamiento en acuerdo con universidades nacionales.

Es decir, que el PRIST ha tenido una lógica de focalización como cualquier política social, de selectividad respecto de la elección de los beneficiarios y de integralidad al momento de planificar el involucramiento de los cooperativistas. No tiene un carácter universal –como el de los derechos–,

más bien estuvo dirigido a un sector de la población identificado como *po-bre, vulnerable o inempleable*. No obstante, esta distancia entre el discurso oficial y el diseño e implementación del programa no puede constituir el pilar para denostar su existencia y obviar el análisis de sus efectos sociales.

Características del PRIST

En términos de su esquema administrativo, el PRIST depende de una Unidad Ejecutora (UE), un Ente Ejecutor (EE) y una Contraparte. La UE opera por medio de direcciones específicas, cuya función se orienta a establecer los criterios que deben contener los proyectos y analizar la factibilidad de las propuestas de obra con los EE (provincias, municipios y/o federaciones de cooperativas). Estos EE se encargan de asignar los módulos, firmar los convenios con los EE y de hacer el seguimiento (de ejecución y administrativo) de las obras realizadas por las cooperativas. Asimismo, se utilizaron los ya vigentes Centros Integradores Comunitarios (CIC) para estrechar las vinculaciones con los gobiernos provinciales.

Inicialmente, y por cuestiones de factibilidad, el programa empezó a implementarse a través de los municipios del GBA, en lo que se conoció como la primera etapa. Para esto el MDS creó el operativo *Distribuidor*, cuya función era organizar la asignación de los cooperativistas en los diferentes distritos, manteniendo un criterio equitativo y eficaz. El modo de hacerlo preveía en un primer momento una evaluación cuantitativa de la población local a partir de diferentes bases de datos disponibles (de indicadores sociales, demográficos y ocupacionales)¹² y luego una etapa cualitativa, que permitía modificar la cantidad de beneficiarios asignados.

Esta decisión trajo aparejadas fricciones con organizaciones afines y conflictos con las adversarias al gobierno, que esperaban poder reunir en el PRIST los diferentes programas con los que venían trabajando en los territorios (Natalucci, 2012a). A raíz de esto, el gobierno nacional decidió

12 Se utilizaron las siguientes bases de datos de la población comprendida entre los 18 y 64 años de los aglomerados urbanos: 1) indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas elaborado por el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) realizado en noviembre de 2001; 2) tasa de actividad, tasa de desocupación y tasa de ocupación obtenidas de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), realizada por el INDEC en el segundo trimestre de 2009 y 3) Evaluación de Gestión de los Centros Integradores Comunitarios, del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y de Pensiones Asistenciales.

abrir una segunda etapa, en la cual las organizaciones tuvieran cupos de cooperativas, además de las que ya se preveía que tendrían las provincias.¹³

El financiamiento dependía del presupuesto nacional. El PRIST se financiaba con los aportes del Tesoro Nacional que correspondían al presupuesto del MDS. Según datos proporcionados por Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez, este representaba el segundo gasto del total del gasto social: 21,65% y 13,24% del presupuesto ejecutado en 2010 y 2011, respectivamente. El 30% de los fondos totales eran destinados a cada obra, el 70% a los pagos que perciben, de modo directo, los receptores del Programa (Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez, 2014: 348).

Entre 2009 y 2012, la implementación disponía de la conformación de cooperativas, integradas por entre 50 y 60 personas, con cuadrillas encabezadas por capataces –que se ocuparían tanto de la organización del equipo de trabajo como de la supervisión de las obras– y orientadores –a cargo de la promoción sanitaria y educativa de los integrantes de la cooperativa y su entorno familiar–. A partir de 2012, el MDS decidió que las cooperativas estuvieran integradas por 30 personas. Cada una debía registrarse en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), con el fin de que sus integrantes pudieran acceder al “monotributo social” y contar con obra social y vacaciones (MDSN, 2010b). Siguiendo el criterio de selectividad, para ser beneficiario de una cooperativa era necesario pertenecer a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, no tener ingresos familiares provenientes de programas sociales (a excepción de la recepción del Plan Familias y luego de la AUH) o de prestaciones previsionales, no estar registrado como empleado en actividad o monotributista, no recibir seguro de desempleo y estar domiciliado en las localidades definidas como prioritarias para la implementación del programa.

El tipo de trabajo que las cooperativas llevaban adelante no tenía que ver con la producción de objetos para la comercialización –a diferencia de

13 Según datos proporcionados por Fiszman (2012), “la primera fase del Programa se implementó en 36 distritos del Gran Buenos Aires y alrededores en los cuales se distribuyeron 100.000 puestos de trabajo, utilizando como criterios una cantidad mínima independientemente de las características demográficas, socioeconómicas e institucionales (10% de los puestos); la cantidad absoluta de población desocupada en condiciones de pobreza estructural (población de 18-64 años desocupada que habita en hogares con NBI, 50% de los puestos); y la incidencia de la pobreza (incidencia de población de 18-64 años en hogares con NBI, 40% de los puestos). En la segunda fase del programa se creó un distribuidor complementario de ajuste con información cuantitativa y cualitativa respecto de la extrema vulnerabilidad de la población para otros 50.000 puestos de trabajo. Los criterios fueron la ‘incidencia de villas o asentamientos y déficit extremo de infraestructura urbana’ (80% de los puestos) y la ‘evaluación de capacidad logística y gestión’ (20% de los puestos)” (Fiszman, 2012: 11).

las del PRIS-, sino con ser mano de obra para la realización de proyectos de obra pública, entre otros, saneamiento, infraestructura urbana (veredas, iluminación, desagües) y comunitaria (mejoras y ampliación de escuelas, centros comunitarios, centros de salud), hábitat y mejoramiento de espacios verdes (plazas, tratamiento de residuos). Como se dijo, de esta manera se sorteaba el problema que habían tenido las cooperativas del programa Manos a la Obra respecto de la comercialización de sus producciones.

La remuneración estaba estipulada en \$1200 mensuales para los cooperativistas y 2200 para los capataces y orientadores. Desde febrero de 2012, se agregó un monto fijo de dinero en concepto de presentismo (\$300) y productividad (\$250), ambos abonados bimestralmente. Como contraparte de la retribución, y siguiendo el criterio de integralidad mencionado, cada cooperativista debía cumplir con 40 horas semanales de trabajo y realizar un curso de perfeccionamiento de su oficio original o de terminalidad de los ciclos educativos obligatorios, asistencia y promoción de la salud, asistencia integral a la familia, contable y jurídica. Esta decisión fue producto del diagnóstico del MDS acerca de algunas características de la población involucrada, de la cual el 75% no había concluido la escolaridad formal ni poseía oficio o capacitación laboral.

Respecto de la cobertura del programa, para Neffa y López (2011), a finales de 2010 contaba con 144 mil inscriptos, de los cuales 44 mil habían sido observados por el incumplimiento de los requisitos; 70 mil ya se encontraban trabajando en las cooperativas y los 30 mil restantes ingresarían en febrero de 2011. Para Fiszman (2012), la mayoría de las cooperativas se conformaron entre 2011 y 2012, cuando la etapa provincial ya estaba en marcha: 1777 y 6024 respectivamente. Para Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez (2014), en octubre de 2012 el programa había superado los 201.000 cooperativistas.¹⁴

Economía social y economía popular

Sin duda, la organización de las cooperativas se realizó desde el MDS o los EE. Este punto ha sido uno de los más criticados por los especialistas, ya que no responde a los parámetros del cooperativismo respecto de la auto-gestión y la autoorganización. Más bien, pareciera copiar la lógica vertical

¹⁴ Como se mencionó en una nota al pie, la imposibilidad de acceder a datos sistemáticos del MDS hace difícil saber con certeza la cifra exacta de beneficiarios y sus oscilaciones con el tiempo.

de los trabajadores en relación de dependencia. En torno a este punto se produjo una última discusión, entre la economía social y la economía popular. Esta ya no tenía relación con las características del programa sino con el tipo de intervención estatal, esto es, con el modo en que se construye poder en los territorios. Ambas posiciones tuvieron diferentes defensores: por un lado, el MDS; por el otro, organizaciones territoriales, principalmente el Movimiento Evita (ME) y luego la Confederación de los Trabajadores de la Economía Popular (CTEP).

Es importante mencionar que el Movimiento Evita desde su creación fue una de las organizaciones más activas en promover la generación de un movimiento social kirchnerista que sirviera de base social y construyera a la vez una nueva representación de los sectores populares.¹⁵ La decisión de formar el ME se produjo a principios de 2005 cuando se había hecho evidente que aquel movimiento no lograba consolidarse (Natalucci, 2012b). Desde su origen, ha seguido un estilo de construcción movimientista, con predominio de una estrategia heterónoma y de una impronta plebiscitaria de legitimación política. El Estado es pensado como “un espacio clave desde el cual transformar el orden social en tanto aquel posibilita, entre otras cuestiones, la instauración de derechos” (Natalucci, 2012b: 31). De ahí que una de sus estrategias principales haya sido la participación en la implementación de políticas públicas. La crisis internacional de 2009 y sus consecuencias para la economía argentina hizo evidente que el desafío no debía orientarse a la distribución del ingreso, sino del trabajo como posibilidad de alcanzar el pleno empleo.¹⁶ En este sentido, el esfuerzo de la organización debía orientarse a la unidad de la clase trabajadora, y para esto eran importantes dos acciones: estrechar lazos con la Confederación General del Trabajo (CGT) y unificar bajo un mismo espacio a todos los trabajadores de la economía social e informal. Por ello, el 19 de agosto de 2011 Emilio Pésico –en representación de las cooperativas del ME–, Gustavo Vera –por la cooperativa

15 Por cuestiones de espacio no podremos explayarnos sobre las características del ME. Al respecto, ver Gómez y Massetti, 2009; Natalucci, 2012b y Schuttenberg, 2014.

16 A propósito del 11 de marzo, aniversario de la asunción de Héctor Cámpora, el ME organizaba un acto de conmemoración y posicionamiento en el espacio político. En 2010, fue realizado en el club Ferrocarril Oeste de la Capital Federal, bajo la consigna “En defensa del consumo popular y el salario”. En dicha oportunidad, Emilio Pésico –secretario general– manifestó la necesidad de crear un millón de puestos de trabajo, que permitiera mejorar las condiciones de vida de millones de personas y revertir la fragmentación de la clase trabajadora en términos de sus condiciones laborales y salariales y políticas. La creación de esos puestos de trabajo no provendría del sector privado ni público sino de que el Estado subsidiara las cooperativas de trabajo. Esta postura ha sido ratificado por el dirigente en entrevistas con la autora.

textil La Alameda–, Luis Caro –por el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas por los Trabajadores (MNER)– y Juan Grabois –por los cartoneiros del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE)– fundaron la CTEP.¹⁷ El ME ha tenido un rol importante en la implementación y gestión del PRIST, sobre todo en la provincia de Buenos Aires. Allí, durante la gobernación de Daniel Scioli, se creó en agosto de 2010 la Secretaría de Participación Ciudadana y el Consejo Consultivo de Participación Ciudadana, donde ha participado el ME.

Como se mencionó, para el MDS, el PRIST constituía “una herramienta más en el desarrollo de procesos de desarrollo local y economía social desde las capacidades humanas y territoriales” (s/f: 3). Era necesario articular las diferentes etapas de la cadena productiva, el fortalecimiento de las empresas sociales y de la Economía Social (Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez, 2014). Según la definición del referente en la temática, José Luis Coraggio, la economía social se trata de “un subsistema económico orgánicamente articulado, centrado en el trabajo, con lógica propia, diferenciado y contrapuesto a la economía de capital y la economía pública” (Coraggio, 1998: 14). Esa economía, que puede asumir diferentes nombres –*economía social, economía solidaria, economía del trabajo*–, remite a una lógica que se distancia al mismo tiempo de la privada y de la pública. Acá la llamaremos economía social y solidaria (ESys).

Tiene una lógica opuesta a la “de la economía del capital, [su objetivo es] la reproducción ampliada de la vida, concepto no reducible a la visión consumista y cosificadora de las necesidades y sus satisfactores” (Coraggio, 1999). Uno de sus propósitos es la redistribución de los ingresos:

... que generan las actuales estructuras productivas y de propiedad, interviniendo macroeconómicamente desde el estado para distribuir de una manera más justa que cómo lo hace el mercado libre, y así lograr un “capitalismo democrático”, sin necesariamente modificar las formas micro y mesoeconómicas (Coraggio, 2004: 2; destacado en el original).

Para Coraggio, y también para el MDS, la economía social constituye una política pública que reúne un “conjunto de prácticas de inclusión en el mercado (como consumidores y productores) de los sectores excluidos” (Coraggio, 2010: 81). Esto implica que la economía capitalista no se modifica,

17 Gustavo Vera dejó el espacio tiempo después.

sino que se instrumentan dispositivos para la inclusión de aquellos que tienen dificultades de hacerlo a través de un empleo.

Hasta este punto es claro que esta denominación se utiliza para marcar una tercera posibilidad de acceso a un trabajo. Ahora bien, ¿qué implica pensar que esa economía social es también solidaria? ¿Esa denominación supone de alguna manera la posibilidad de repensar formas alternativas a la producción capitalista? En todo caso, esa cualidad de solidaria se utiliza para remarcar, por un lado, “un proceso de redistribución a través del Estado que debe ser implementada como parte de los derechos” (Coraggio, 2010: 81). En el mismo sentido de lo mencionado por Cristina Fernández de Kirchner en el acto de lanzamiento del PRIST y de las publicaciones del MDS, el programa era inscripto en un marco de derechos y ejercicio de la ciudadanía más que en el de una dádiva o beneficio. La crítica al clientelismo y los esfuerzos por “bancarizar” el sueldo de los cooperativistas deben pensarse en esa dirección. Desde esta perspectiva, había un esfuerzo por parte del gobierno nacional de construir un imaginario de un Estado soberano que garantizaba el ejercicio de los derechos a toda la ciudadanía más allá de los vaivenes económicos.

Por otro lado, este tipo de economía, más que la competencia, promovía la cooperación entre las organizaciones que participaban, permitiendo recomponer el tejido social en distritos atravesados por problemas sociales significativos. En su intervención, Coraggio (2010) sostenía que la *ESys* constituía el conjunto de prácticas económicas de carácter *social* por su pretensión de “transformar al menos una parte de las situaciones y relaciones sociales existentes” y *solidario*, en cuanto “principio central que distingue las nuevas relaciones que se pretende desarrollar o promover entre el Estado y los actores económicos o entre ellos” (Coraggio, 2010: 81; destacado en el original). Para el gobierno kirchnerista, la *ESys* hacía posible la justicia social para sectores con dificultades de integración, constituía un modo de contención a familias en riesgo y permitía la garantía del acceso a ciertos derechos.

Para resumir esta posición, en el libro *Nuestra palabra tiene crédito* publicado a propósito del 1º Congreso Latinoamericano de Microcrédito, organizado por el MDS y realizado en Buenos Aires en noviembre de 2010, Alberto Gandulfo –en ese entonces coordinador general de la Comisión Nacional de Coordinación del Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social– sintetizó la apuesta del gobierno a la economía social como parte de la propuesta de Néstor Kirchner y de Alicia

Kirchner de transformar las políticas sociales, pasar de los beneficios que otorgan los programas de transferencia condicionada a aquellos que permitían generar trabajo. Al mismo tiempo, reivindicó a las organizaciones que “resistieron la crudeza del neoliberalismo” (Gandulfo, 2010: 12). El funcionario admitió que ese reconocimiento no solo había sido simbólico en cuanto a recuperar sus experiencias, sino también material, al financiar parte de sus actividades.

Este tal vez sea el punto de mayor controversia con las organizaciones. La CTEP publicó “Nuestra Realidad. Cuadernos de formación para trabajadores, militantes, delegados y dirigentes de organizaciones populares”, escrito por Emilio Pérsico y Juan Grabois. Allí hay varios puntos que permiten comprender el posicionamiento de los actores sociales que participaban de ese campo de acción abierto por la política social en el kirchnerismo.¹⁸ La consigna que encabeza el texto sostiene: “Por una sociedad sin esclavos ni excluidos. Por una economía al servicio del pueblo. Por la unidad de los trabajadores y los humildes. ¡Sin poder popular no hay justicia social!”. La postura de la organización indicaba la fragmentación de la clase trabajadora, evidenciada en que “al menos dos generaciones de argentinos no conocen la vida de la empresa, la fábrica, el taller, nunca gozaron de un sueldo digno, vacaciones, aguinaldo, obra social ni un sindicato que los proteja de los abusos” (Pérsico y Grabois, 2014: 2-3). Esta era consistente con la apreciación del kirchnerismo, para el que había un sector que podía ser integrado nuevamente luego de la crisis de 2001, en tanto que otro atravesaba una situación estructural por la cual solo podía aspirar a ser incluido. Asimismo, se reivindicaba la acción que los movimientos habían tenido en la crisis, lo que había dado lugar a procesos organizativos que habían sentado la base para la economía popular. A diferencia del MDS, para la CTEP esta se encontraba estrechamente relacionada con la economía de mercado; su diferencia radicaba en manos de quiénes estaban los medios de producción: de los sectores populares en el caso de la economía popular y de los capitalistas en la de mercado.¹⁹ Es decir, había una economía que funcionaba a “tres velocidades: en avión, en tren y en chancletas” (Pérsico y Grabois, 2014a: 25), a la que le correspondía un fragmento diferente de la clase trabajadora: “el

18 Es cierto que la CTEP no agota todo el universo de organizaciones que participa de alguna manera en el PRIST; sin embargo, representa a un sector importante, cuya gravitación merece ser analizada.

19 “En la economía popular, los medios de producción están en manos de los sectores populares, en las villas, en los barrios, en las calles, en las periferias urbanas y rurales” (Pérsico y Grabois, 2014a: 27).

agua, la leche y la crema” (Pérsico y Graboïs, 2014a: 28).²⁰ Para la CTEP, la economía popular es “la economía de los excluidos, pues está conformada por todas las actividades que surgieron como consecuencia de la incapacidad del mercado capitalista para ofrecernos a todos un trabajo digno y bien remunerado como obreros en una fábrica o trabajadores de una empresa” (Pérsico y Graboïs, 2014a: 35).

El desafío político debía orientarse en dos planos. Por un lado, la lucha laboral cuyo objetivo fuera la mejora de las condiciones para los trabajadores y, por otro, la organización económica popular, inclinada hacia la búsqueda de la justicia social y el reconocimiento de derechos para aquellos sectores excluidos (Pérsico y Graboïs, 2014b). En definitiva, por la caracterización de la etapa económica, la economía popular tenía la potencialidad de favorecer la organización de la clase trabajadora más allá de los recursos que el Estado pudiera *bajar* en determinadas coyunturas. Pero esto requería de la creación de sindicatos de trabajadores de la economía popular –como la CTEP– y la institucionalización de este lineamiento como política de Estado. En torno a este último, la organización impulsó el proyecto de ley nacional de “Promoción de la Economía Popular, Social y Solidaria” y la creación del Ministerio de Economía Social, a lo que Scioli se había comprometido en caso de llegar a la Presidencia de la Nación.²¹

Para resumir, la diferencia entre la posición del MDS y la CTEP no radicaba significativamente en la evaluación que hacían del capitalismo y la situación de las fuerzas productivas y de la clase trabajadora, en especial de ese sector que se encontraba excluido, sino en qué medida una economía alternativa se utilizaba como paliativo o como una propuesta política cuyo objetivo final fuera revertir esa situación.

Reflexiones finales sobre la estatalidad

El objetivo de este capítulo fue ofrecer algunos argumentos para poner en discusión esa metáfora de las *idas y venidas del Estado*, sobre en relación a su “regreso”, figura con la que el kirchnerismo marcó un punto de

20 Esta última idea estaba relacionada con el acceso al consumo que cada sector podía hacer: “Por eso, los hijos de algunos trabajadores pueden tomar un yogurt cremoso, otros la leche chocolatada y los menos favorecidos, sólo agua o mate cocido” (Pérsico y Graboïs, 2014b: 30).

21 A partir de la asunción de Mauricio Macri como presidente de la Nación el 10 de diciembre de 2015 el programa ha entrado en una especie de limbo: en enero de 2016, se suspendieron los pagos a los cooperativistas y los trabajos que ya habían sido aprobados. Por supuesto que la propuesta de un Ministerio que se ocupara de estos temas cayó en el olvido y el proyecto de ley perdió estado parlamentario.

inflexión respecto de sus antecesores y se propuso refundar un *proyecto de país*. Para esto nos concentramos en la política social entendida como una estrategia de intervención en los territorios por parte de los Estados, los gobiernos –ambos en sus diferentes niveles– y las organizaciones sociales. Específicamente, se analizó el PRIST por su envergadura en términos de recursos y por las discusiones que produjo.

Algunos estudios mencionados han interpretado este tipo de intervención bajo la óptica del clientelismo, en la que la política aparece como aquel factor que distorsiona los nobles objetivos que la política social debería perseguir. Por el contrario, este capítulo se inscribió más bien en la preocupación acerca de cómo esas políticas sociales abren un espacio de posibilidades para la acción.

Una primera conclusión es que el kirchnerismo operó en un doble juego: por un lado, una narrativa asentada sobre la idea del regreso del Estado, legitimado por una lógica de soberanía fundamentada en la figura de ciudadanos con derechos que el Estado debía garantizar. En este sentido, debe entenderse la reformulación de la política social en términos de trabajo y de reconocimiento a valores de cooperativismo y organización, que intentan regenerar una dinámica colectiva. Por otro lado, es cierto que no quiso o no tuvo la capacidad para trastocar algunos pilares que se habían consolidado en los noventa. Sobre este último punto, y probablemente con una mirada benévola sobre los actores y las decisiones que tomaron, esa tarea hubiera sido extraordinaria. En otras palabras, ¿qué posibilidades existen para que un gobierno de un país periférico tenga la capacidad de transformar un dispositivo de gobierno –en sentido amplio– instalado en Occidente hace décadas, como es el neoliberalismo? Las respuestas tal vez sea muy pocas. En esta encrucijada y consciente de su imposibilidad, el kirchnerismo optó por reconocer las condiciones realmente existentes, es decir, una sociedad fragmentada donde un porcentaje podría estar integrado, pero otro cercano al 30% –cifra nada desdeñable–, solo podía ser incluido parcialmente. En esta diferencia se asienta el concepto de empleabilidad y la transición de políticas temporarias a permanentes. Sobre esta base se reorganizó la intervención estatal: políticas de empleo para aquellos en condiciones de ser integrados y políticas sociales para aquellos potencialmente incluíbles. De esta manera, no se revirtió esa fragmentación societal, aunque sí se mejoraron las condiciones de vida de cada sector.

Respecto de la política social –y como segunda conclusión– el kirchnerismo impulsó algunos cambios. El PRIST se inscribió en un lineamiento

basado en la economía social que buscaba fomentar el cooperativismo como modo de subsidiar a los sectores que solo podían ser incluidos. No obstante, el PRIST tenía una lógica focalizada y selectiva en la elección de los beneficiarios; apelaba a una lógica de derechos para contrarrestar las ideas de beneficios y contraprestaciones que se habían arraigado en el período anterior y proponía un abordaje integral. Se trataba de un subsidio para trabajadores que no podían conseguir un empleo por sus propios medios. Sobre estos puntos se organizó el debate académico en torno al programa.

La última conclusión tiene que ver con los efectos del PRIST. El solapamiento de una lógica de soberanía estatal por medio de la recuperación de capacidades estatales con la matriz neoliberal asentada abrió un campo de posibilidades que hay que analizar. En la última sección se mencionó que la discusión de las organizaciones sociales no refería a si el programa era focalizado o selectivo, sino a la concepción de la economía social y la economía popular y a su posibilidad de habilitar procesos de organización y politización. El MDS, y la concepción kirchnerista en general, sostenían que parte de su política había sido reconocer las experiencias organizativas que habían permitido reducir los daños provocados por las políticas neoconservadoras. Y que aquello no había sido solo en términos simbólicos, sino también de financiamiento a sus actividades. Sin embargo, para las organizaciones era insuficiente, ya que aunque podían participar de la gestión e implementación del programa, tenían vedado el acceso a las instancias de toma de decisiones. Es decir, habían logrado un mejor posicionamiento, pero seguían sin ser reconocidos como sujetos políticos con capacidad de decisión y actuación. Esta disonancia fue producto de ese solapamiento de lógicas con las cuales el gobierno actuó, pero también de la experiencia de las organizaciones que, al calor del neoliberalismo, habían adquirido una impronta autonomista, huella de la crisis de 2001.

Para finalizar, más que clasificar la política social en una u otra variante, se trata de captar las contradicciones que operan tanto en su diseño como en su implementación. Si bien este capítulo se ha concentrado en el registro de los objetivos y las intencionalidades de la intervención política sobre los territorios más que en sus efectos, queda pendiente un análisis de estos últimos, de ese campo de acción que se abrió y de las nuevas formas de organización y politización que tuvieron lugar.

Bibliografía

- Arcidiácono, Pilar; Kalpschtrej, Karina y Bermúdez, Ángeles (2014). “¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado? El Programa Argentina Trabaja”. *Trabajo & Sociedad*, n° 22, pp. 341-356.
- Arias, Ana (2013). “Lo territorial en el territorio de la Argentina. Connotaciones históricas, políticas y culturales de lo social de los territorios”. *Margen*, n° 71, pp. 1-7.
- Coraggio, José Luis (1998). *Economía urbana. La perspectiva popular*. Quito: Abya Yala.
- (1999). *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*: Buenos Aires: Miño y Dávila-UNGS.
- (2004). “¿Es posible otra economía sin (otra) política?”. II Congreso Nacional de Sociología, VI Jornadas de Sociología de la UBA, Pre ALAS 2005, Buenos Aires.
- (2010). “Los principios de la economía social y solidaria en América Latina”. En *Nuestra palabra tiene crédito*, pp. 81-87. Buenos Aires: MDS.
- Danini, Claudia (2013). “Entrevista al Dr. Denis Merklen”. *Reflexión de Trabajo Social. Debate Público*, año 3, n° 6, pp. 9-18. Disponible en http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2016/03/03_Merklen.pdf
- Fiszman, Laura (2012). “Primeras reflexiones en torno al crecimiento político en las cooperativas del Programa Argentina Trabaja en el Conurbano Bonaerense (2009-2011)”. XI Seminario de RedMuni, “Repensando la Agenda Local”, Universidad Nacional Arturo Jauretche, Buenos Aires.
- Gago, Verónica (2014). *La razón neoliberal*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Gandulfo, Alberto (2010). “Presentación”. En *Nuestra palabra tiene crédito*, pp. 11-15. Buenos Aires: MDS.
- Gómez, Marcelo y Massetti, Astor (2009). *Los movimientos sociales dicen. Conversaciones con dirigentes piqueteros sobre el proyecto nacional y latinoamericano*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Guimenez, Sandra y Hopp, Malena (2011). “Programa Ingreso Social con Trabajo ‘Argentina Trabaja’: una mirada reflexiva desde el corazón de su implementación”. IV Encuentro Internacional de Trabajo Social, Buenos Aires, 12 y 13 de mayo.

- Logiudice, Ana (2010). "De crisis a crisis: la política social asistencial en la Argentina posneoliberal". XXIX International Congress of the Latin American Studies Association, Toronto, 6 al 9 de octubre.
- Lo Vuolo, Rubén (2010). *El programa "Argentina Trabaja" y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país*. Buenos Aires: CIEPP.
- Natalucci, Ana (2012a). "Políticas sociales y disputas territoriales. El caso del programa Argentina Trabaja". *Perspectivas de Políticas Públicas*, UNLA, n° 3, pp. 126-147.
- (2012b). "Los movimentistas. Expectativas y desafíos del Movimiento Evita en el espacio kirchnerista (2003- 2010)". En Pérez, Germán y Natalucci, Ana. *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*, pp. 27-56. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- (2015). "Corporativismo y política: dilemas del movimiento obrero durante el kirchnerismo". *Población & Sociedad*, Instituto Superior de Estudios Sociales, vol. 22, n° 2, pp. 5-25.
- Natalucci Ana *et al.* (2013). "Territorios disputados. Movilización política y procesos de institucionalización en niveles locales de gobierno (Argentina, 2003-2011)". *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, vol. II, n° 2, pp. 139-159.
- Natalucci, Ana y Pérez, Germán (2015). "La imaginación institucional. Movimientos sociales y Estado en Argentina (2003-2015)". III Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador, Quito, 26-27 y 28 de agosto.
- Neffa, Julio y López, Emiliano (2011). "Argentina Trabaja. El Programa de Inserción social con trabajo (PIST)". *Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo*, n° 10, pp. 36-102.
- Papalini, Vanina y Natalucci, Ana (2005). "Poder y empoderamiento. De las luchas políticas a la vía individual". *Tramas. Subjetividades y Procesos Sociales*, n° 24, pp. 205-228.
- Pérez, Germán (2014). "Introducción". *Sudamérica*, n° 3, pp. 11-25.
- Pérsico, Emilio y Grabois, Juan (2014a). *Nuestra Realidad. Cuadernos de formación para trabajadores, militantes, delegados y dirigentes de organizaciones populares*, N° 1, Buenos Aires: CTEP.
- (2014b). *Nuestra Realidad. Cuadernos de formación para trabajadores, militantes, delegados y dirigentes de organizaciones populares*, N° 2. Buenos Aires: CTEP.

- Scarfó, Gabriela; Hopp, Malena y Highton, Catalina (2009). "Reflexiones en torno al concepto de inempleabilidad: consideraciones para pensar la política social". *Plaza Pública*, año II, n° 2, pp. 8-20.
- Schuttenberg, Mauricio (2014). *Las identidades nacional-populares*. Villa María: Eduvim.
- Sojo, Ana (2007). "La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales". *Revista de la CEPAL*, n° 91, pp. 111-131.
- Svampa, Maristella y Pereyra, Sebastián (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.
- Vilas, Carlos (2011). *Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Lanús: UNLa.
- Zaragaza, Rodrigo (2014). "Política y necesidad en Programas de Transferencia Condicionadas: la Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Social con Trabajo 'Argentina Trabaja'". En Acuña, Carlos (comp.). *El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en Argentina*, pp. 71-108. Buenos Aires: Siglo XXI-OSDE.

Fuentes

- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) (2009), "Informe Proceso de aprobación para la incorporación al Programa de Ingreso Social con Trabajo", Buenos Aires.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) (2010a), "Presentación del Programa", Buenos Aires.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) (2010b), "Informe semestral Síntesis Actual Programa de Ingreso Social con Trabajo", Buenos Aires.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) (s/f), "Distribuidor Programa de Ingreso Social con Trabajo: Provincias Argentinas", Buenos Aires.
- Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA) (2010), Informe 2009, N° 6. Disponible en: <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/Barometro-de-la-Deuda-Social-UCA-Informacion.pdf>. Fecha de consulta: 15/2/2016.