

ANA ARIAS - MARCELA OYHANDY (compiladoras)

Gestionar, negociar y resistir

La disputa política de las organizaciones sociales
durante el macrismo




EduLP

debates

Gestionar, negociar y resistir

Gestionar, negociar y resistir
La disputa política de las organizaciones sociales
durante el macrismo

ANA ARIAS
MARCELA OYHANDY
(compiladora)



Arias, Ana

Gestionar, negociar y resistir: la disputa política de las organizaciones sociales durante el macrismo / Ana Arias; Marcela Oyhandy. - 1a ed. - La Plata: EDULP, 2022.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-8475-42-4

1. Tesis Doctorales. I. Oyhandy, Marcela. II. Título.

CDD 320.82

Gestionar, negociar y resistir

La disputa política de las organizaciones sociales durante el macrismo

ANA ARIAS - MARCELA OYHANDY

(Compiladoras)



EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA (EDULP)

48 N° 551-599 4° Piso/ La Plata B1900AMX / Buenos Aires, Argentina

+54 221 44-7150

edulp.editorial@gmail.com

www.editorial.unlp.edu.ar

Edulp integra la Red de Editoriales de las Universidades Nacionales (REUN)

ISBN 978-987-8475-42-4

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723

© 2022 - Edulp

Impreso en Argentina

Agradecimientos

Este libro es producto de un trabajo colectivo, inter-disciplinario e inter-actoral. El mismo repone las inquietudes e interrogantes que en forma fraterna compartimos con muchas y muchos militantes, referentes y dirigentes sociales de la ciudad de La Plata y el Gran La Plata. A todas y todos ellos nuestro profundo agradecimiento.

En segundo lugar, agradecemos a la Universidad de la Plata, institución pública y nacional que nos acompaña y posibilita seguir conociendo, analizando y construyendo prácticas sociales más igualitarias.

Índice

Prólogo	11
(celebración de los candiles)	
CAPÍTULO 1	19
Registro propio. Organizaciones sociales, acumulación política y disputa sobre la estatalidad (2015-2019)	
<i>Ana Josefina Arias</i>	
CAPÍTULO 2	37
Organizaciones populares en la era Cambiemos: Gestionar, negociar y resistir	
<i>Marcela Victoria Oyhandy</i>	
CAPITULO 3	53
Reconfiguración de estrategias: motivos y percepciones	
<i>Federico Pellagatti</i>	
CAPITULO 4	71
La objetivación legal de la fractura. Un recorrido del marco jurídico que reguló la política social de la era Cambiemos	
<i>Mariano Cardelli</i>	
CAPITULO 5	91
Políticas alimentarias y organizaciones sociales en La Plata (2015-2019)	
<i>Lozano Juan Ignacio - Sala Juan Bautista</i>	
CAPITULO 6	111
El proceso de virtualización de la gestión de las políticas públicas de Cambiemos: su impacto en la reconfiguración de las prácticas en el territorio y en los vínculos con las organizaciones sociales	
<i>Adriana Aguinaga</i>	
Autores	131

PRÓLOGO

(celebración de los candiles)

Hay que reconocer que la exigencia de viabilidades de las prácticas reemplaza al requerimiento de correspondencia de las estructuras conceptuales con la realidad exterior. El requisito de probar la veracidad de una proposición queda subordinado a la exigencia de construir lo posible; lo que significa que el modo como se observe la realidad tenga que resaltar lo que es posible objeto de praxis. De este modo, nos colocamos ante el desafío de que el conocimiento tenga que construirse en los parámetros de tiempo y espacio que impone la praxis de los sujetos
(Hugo Zemelman, 1989:65)

El 22 de noviembre de 2015 la Alianza Cambiemos venció en segunda vuelta al Frente Para la Victoria por un escaso margen. El 10 de diciembre, Mauricio Macri asumió la presidencia del país en un marco que rápidamente se identificó como un giro a la derecha regional que prometía restaurar proyectos hegemónicos contrarios a los sustentados en el momento anterior de giro a la izquierda o gobiernos nacional-populares. Estos intentos de restauración devinieron a partir de distintas estrategias: destituciones de dudosa legitimidad (Lugo en Paraguay y Dilma en Brasil), golpes más o menos blandos (Zelaya en Honduras y Evo Morales en Bolivia) y traiciones desembozadas (Ecuador). En el caso de Argentina (y luego en Uruguay) el cambio de gobierno devino de un proceso electoral reconocido por todos los actores políticos como una alternancia legítima.

Por primera vez en la Argentina una fuerza de centro-derecha expresaba electoralmente con éxito a los sectores dominantes del país sin recurrir al partido militar o alguna legitimidad peronista. Una prueba de ello es la asunción de ministerios como el de energía o el de agricultura por representantes directos de petroleras como Shell o de la Sociedad Rural Argentina. La nueva gestión reformuló la agenda y la definición de problemas públicos a partir de una cosmovisión basada en premisas ligadas a la primacía de lo privado sobre lo público, lo individual sobre lo colectivo y el mercado sobre el Estado. Esto supuso replantear selectivamente las formas de intervención a partir de políticas sociales que tuvieron consecuencias en la configuración socio-comunitaria y el acceso a derechos de la población más vulnerable.

El nuevo gobierno se propuso –en cierta medida- establecer una refundación y generar nuevos patrones de producción y distribución de los recursos sociales. El mismo nombre de “Cambiamos” lleva inscripto el llamamiento a rupturas con las lógicas de coordinación social, los modos de gestión y el rol del Estado de la matriz nacional-popular. Es cierto, también, que en situación de campaña la coalición encabezada por Mauricio Macri ofreció promesas para articular demandas sociales (como eximir del pago del impuesto a las Ganancias a los trabajadores) y un horizonte de certidumbre para la manutención de derechos instituidos (como la Asignación Universal por Hijo/a) que eran parte constitutiva de la vida de los sectores populares y que habían cristalizado en experiencias socio-políticas.

Esta dimensión de prácticas sedimentadas, historias de luchas hechas organización, experiencias colectivas en torno a la situación de vida de los sectores populares implicó una condición para la política pergeñada por Cambiamos. Ese proyecto neoliberal que contiene una idea de individualidad, emprendedurismo y que privatiza la responsabilidad bajo la idea de meritocracia, se enfrentó a desafíos anclados en lo comunitario y en la trama organizacional subalterna. Por un lado, porque esa reestructuración de la sociedad –que buscó

legitimar la desigualdad como justa- procuró afectar condiciones de vida, ya precarizadas, que habían sido nodos de organización popular. Por otro, porque la implementación de políticas, en especial las sociales, requería de capacidades y saberes estatales para ser desplegadas. Capacidades y saberes que en muchos casos no estaban exclusivamente en oficinas ministeriales sino en una estatalidad-comunitaria, en formas organizativas territoriales y modos de intervención de proximidad. Finalmente, otro aspecto relevante es que el tratamiento de la “cuestión social” por parte del gobierno de Macri requería una especial atención por ser un espacio sensible para la gobernabilidad y esto implicaba establecer concesiones y negociaciones.

Esta situación implicó un terreno particular de cooperación y disputa política entre el proyecto de gobierno y los movimientos sociales que desde mediados de los años noventa consolidaron su inscripción territorial y su rol en la gestión y ejecución de distintas políticas. De distinta forma, en diferentes momentos y con variadas mediaciones, gobierno y organizaciones establecieron modo de vinculación que fueron performando la dinámica política del período en la escala socio-territorial.

Este libro pone en el centro esta cuestión y se sumerge en esa trama de relaciones Estado y sociedad, lo hace parafraseando a Norbert Lechner desde sus “patios interiores” (o sus barrios y calles –y diagonales- interiores) y lo hace, además, desde una mirada comprometida. La perspectiva disciplinar busca recuperar la mejor tradición del trabajo social, aquella que permite articular la experiencia, la acción y la investigación social situada. Los autores construyen -en una obra coral- una especie de fractal, que les posibilita indagar el modo de articulación de diferentes dimensiones, desde las transformaciones del capitalismo global, hasta la dinámica en comedores comunitarios pasando por las transformaciones del Estado y las políticas sociales. El diálogo con trabajos provenientes de otras disciplinas –fundamentalmente la sociología y la antropología- enriquece la perspectiva anclada en el trabajo social y permite una revisita a temas de la agenda de

las ciencias sociales en general: las transformaciones en el mundo del trabajo, la desigualdad, la acción colectiva, la relación movimientos sociales y Estado, entre otros. Pero, más allá de los aportes específicos al debate, sobrevuela en estas páginas una posición epistemológica crítica que invita a una lectura epistémica del libro a la luz de lo que Marx sentenció en la segunda de sus tesis sobre Feüerbach: el conocimiento como un problema práctico.

En el transcurrir de los capítulos se pone el foco en la relación del Estado (a través de sus políticas) y la sociedad a partir de múltiples dimensiones de análisis que nos permiten salir de la dicotomía. En el trabajo de Ana Arias, por ejemplo, se pone en evidencia que existió un cambio en la definición de la cuestión social, centrada en la pobreza por sobre la definición de derechos, inclusión e igualdad. No obstante, la potencia y densidad de las organizaciones populares pusieron en un dilema al gobierno nacional y provincial a la hora de plantear políticas sociales en sintonía con el proyecto de Cambiemos. Evidentemente, la complejidad y la densidad de las organizaciones comunitarias no entraban en sus planillas de excel ni en sus definiciones de “ONG”. Arias llama “territorialización desestatizante” a ese proceso típicamente neoliberal de absorción parte de la sociedad civil de tareas que antes asumía el Estado. Sin embargo, en la anomalía plebeya esas organizaciones no tienen el rol de “tercer sector” sino de actores socio-políticos producidos sobre tramas de relaciones, solidaridades y marcados por lógicas comunitarias (y otras lógicas de poder). La paradoja, entonces, parece darse en la tensión de tres procesos: los cambios en los modos de producción y transferencia de recursos, el retiro o desterritorialización de las agencias estatales y el fortalecimiento de actores socio-comunitarios. En este sentido, las políticas como el “Hacemos futuro” y la concesión de un Salario Social Complementario encontraron diferentes mediaciones de las organizaciones en contextos regresivos de los indicadores sociales y en tiempos de reconfiguraciones más profundas del capitalismo como modo de producción (y el mercado como distribución).

Sin embargo, como muestra el capítulo de Marcela Oyhandy, para analizar el rol de las organizaciones es indispensable también reparar en dimensiones políticas. Por un lado, la producción de demandas no es sólo la puesta en escena de una situación socioeconómica (trabajo, condiciones laborales, ingreso, previsión social) en clave de derechos, sino también una lucha por el reconocimiento. Por otro, en ocasiones, los cambios en el contexto –lo que la sociología de los movimientos sociales llama “estructura de oportunidades políticas”– favorecen la acción colectiva, incluso en contextos regresivos. Esto permite comprender los dilemas de las organizaciones ante distintas mediaciones que les propuso el gobierno, cierto reconocimiento y reconfiguración del acceso a recursos, a la vez que una inscripción minusválida y estigmatizante en el discurso oficialista.

Estos dilemas de las organizaciones populares se hicieron más evidentes cuando el gobierno de Cambiemos reorientó políticas sociales, educativas y laborales con base en su concepción de la primacía del mercado y lo individual como lógicas de coordinación social. Como indica Federico Pellagatti, esto afecta a ciertas formas organizativas de los sectores populares, en particular, las ligadas a las cooperativas. Más allá del funcionamiento efectivo de la “forma cooperativa”, los recursos asignados al sector fortalecieron mediaciones y experiencia de sociabilidad política, como también muestra Oyhandy en relación a la CTEP (Confederación de Trabajadores de la Economía Popular).

Este mismo proceso –centrado en la gestión alimentaria– es analizado por Juan Ignacio Lozano y Bautista Sala, que ponen en evidencia un efecto que, aunque parezca paradójico, ha sido recurrente en otros momentos de la historia reciente: cuando una política pública fortalece a las organizaciones sociales aunque la orientación ideológica del gobierno desprecie las mediaciones político-comunitarias. A la vez, este desprecio por el lazo social comunitario politizado se pone en evidencia en los obstáculos para implementar la digitalización y la modernización de la burocracia que no contempla dinámicas populares. No sólo la digitalización se plantea desde lógicas mercanti-

les para concebir los servicios públicos en lugar de una perspectiva democrática y de derechos, sino que la misma implementación de estas políticas encuentra limitantes sociales relevantes a la hora de su concreción por el mismo hecho de desconocer las dinámicas comunitarias.

El proyecto de Cambiemos, además de un privilegio de lo individual, la confianza en el mercado, el fomento del “emprendedurismo” y la autosuperación personal como formas de movilidad social (salir de la pobreza), implicó una política de privilegiar coberturas mínimas, individualizadas y des-colectivizar y des-solidarizar la previsión social. Esto, como muestra Cardelli, supuso una serie de reformas y regulaciones legales, orientadas sobre una narración de “emergencia”, en muchos casos precedidas por movilizaciones o apoyadas por organizaciones populares. Esto muestra la tensión entre una agenda de reformas estructurales orientada a la descolectivización y despolitización que se pone en evidencia cuando se quitan recursos, competencias y se relegan espacios de gestión descentralizada y la presencia de las organizaciones que activan su poder de movilización o de gestión territorial en un esquema de luchas y negociaciones para resolver demandas sociales.

La situación abierta por el cambio de gobierno en 2015 puso en dilema a las organizaciones y sus estrategias de articulación tanto horizontales (entre organizaciones) como en los territorios y hacia los ministerios. Esto fue convertido en oportunidad por las organizaciones. En efecto, el nuevo esquema de interrelación entre organizaciones y Estado, propuesto por Cambiemos, implicó un incentivo a la unidad, tanto por razones ideológicas como cuestiones operativas y estratégicas.

El abordaje de un proceso histórico como el objeto del libro, brinda la posibilidad de indagar múltiples dimensiones constitutivas de la sociedad argentina. A lo largo de los capítulos, esta complejidad se pone en evidencia para analizar procesos de diferentes temporalidades, en diferentes escalas, en distintas instituciones que llevan marcas

de luchas, condensan prácticas pasadas, se ponen en movimiento y constituyen escenarios de futuro. El estudio de la Argentina de Cambiemos, además, en la escala local en la ciudad de La Plata no sólo aporta a la comprensión de un momento histórico particular, sino que ofrece una posibilidad de reflexión sobre desafíos actuales para políticas inscriptas en horizontes de derechos. Trabajar desde la Universidad pública en este horizonte es aportar, también, a una tarea urgente: encender los candiles, porque -como dice Charly García- “los brujos piensan en volver a nublarnos el camino”. Este libro es parte de ese proceso.

CAPÍTULO 1

Registro propio. Organizaciones sociales, acumulación política y disputa sobre la estatalidad (2015-2019)

Ana Josefina Arias

En este artículo¹ analizaremos el vínculo organizaciones- Estado en el escenario de la política social durante los años de gobierno de la Alianza Cambiemos.

La idea del “registro propio” sintetiza parte de lo que identificamos en el período, ya que entendemos que se genera una configuración identitaria en la que se disputan conjuntamente una serie de sentidos relativos a los recursos (como salario y no como subsidio) y relativos a la función de lo estatal (en donde el Estado aparece como habilitador de la acción de la organización más que como un garante de derechos o como efector) y de la identidad como propia de una organización de trabajadores más que un nucleamiento alrededor de demandas asociadas a la pobreza.

1 El artículo es uno de los productos de un proyecto de investigación desarrollado en la Universidad Nacional de La Plata denominado “Organizaciones Sociales de Tradición Nacional Popular a partir del gobierno del Frente Político Cambiemos. Un estudio de caso sobre la reconfiguración de las prácticas en el territorio y vínculos con el Estado en la región capital”, llevada adelante en el marco del Instituto de Estudios Trabajo Social y Sociedad (IETSyS) de la Universidad Nacional de la Plata.

Algunos puntos de apoyo conceptuales para nuestro análisis

El Estado no es sólo un aparato institucional, sino también “un régimen de creencias, de percepciones, es decir, es la parte ideal de la materialidad del Estado. Es también idealidad, idea, percepción, criterio, sentido común. Pero detrás de esa materialidad y detrás de esa idealidad, el Estado también comprende relaciones y jerarquías entre personas sobre el uso, función, y disposición de esos bienes y jerarquías en el uso, mando, conducción y usufructo de esas creencias” (García Linera: 2010:17) analizar las disputas y los sentidos construidos por los distintos actores en este campo no es un problema menor para pensar la construcción del Estado.

En estas disputas se reconfiguran formas de subjetividad colectiva de actores sociales (Retamozo: 2009; Natalucci: 2018), donde la identidad es un elemento central, y también, y en el mismo movimiento, una idea de orden social y de Estado.

Está claro que el Estado es el gran “otro” para las organizaciones sociales (Franco: 1994) tanto por su poder en tanto proveedor de recursos como por su capacidad represiva. En este sentido, la relación con el Estado es constitutiva y constructora de identidad y en este vínculo se juegan gran cantidad de elementos que refieren a las formas de vida esperables, a las posibles y a las formas de organización de la vida común que se plantea, o dicho de otra manera, elementos que refieren a un tipo de orden social.

Esta relación no es igual dependiendo de los gobiernos que dirigen el Estado, pero sin dudas, lo esperable y considerado posible del vínculo estatal no sólo refiere al gobierno sino también a una idea más general acerca de la vida común. Hay en la construcción de la subjetividad colectiva una idea de la estatalidad que supera a la de la relación política con el gobierno como ordenadora de sentido. Lo que el Estado debe, lo que el Estado puede, los límites y posibilidades de este vínculo son cimentaciones históricas que ordenan mucho el sen-

tido de estos actores colectivos. Estas construcciones son producto de relaciones históricas largas, en este sentido trascienden el período estudiado. Sin embargo, nos parece que durante los años estudiados (2015-2019) se expresan una serie de sentidos y experiencias que marcarán también el período posterior.

Trabajaremos algunas referencias sobre la política estatal desde el 2015 al 2019 para luego centrarnos sobre las organizaciones sociales.

Pobreza desde el poder. Emergencia y estrategias estatales

En trabajos anteriores planteamos que en el gobierno de Mauricio Macri aumentó la centralidad de la pobreza (Arias, Gomez, Bisaro: 2016; Arias: 2019) desde un lugar en el cual oblitera otras discusiones sobre la desigualdad o los cambios en las formas de trabajo. Esta centralidad de la pobreza es relevante como organizadora de una forma de reconfiguración del vínculo estatal en donde las formas de trabajo sobre los pobres se presenta como reorganizadora de las relaciones sociales, en donde lo asistencial cobrará mayor importancia. A lo antedicho cabe sumar el crecimiento de la cantidad de personas en condición de pobreza como resultado de las transformaciones económicas del período.

Si bien en un inicio del proceso se mantuvieron las operatorias de la política social del gobierno anterior, cambiaron paulatinamente las formas de las mismas a medida que cambiaban las condiciones económicas. Los recursos que anteriormente operaban como potenciadores de consumo popular empezaron a ser sostén frente a la baja de los recursos obtenidos por los cambios en el mercado de trabajo. En un segundo momento sí se cambiaron nominaciones y se transformaron formatos de algunos de los programas.

En otros trabajos (Arias: 2019) ya habíamos descripto los cambios del período en tanto hay un contramovimiento. Si en el período anterior (2003- 2015) se visualizaba un aumento de las prestaciones asociadas a la lógica de lo previsional –hablábamos de una previsional-

zación de la asistencia- en este período podemos observar una lógica contraria y un aumento de la asistencialización de las intervenciones. En el caso del Ministerio de Desarrollo Social disminuyeron (aunque en baja cantidad) las pensiones no contributivas a la vez que aumentaron las y los destinatarios de los programas asociados a los programas de transferencias condicionadas. A su vez durante el período la gestión de las pensiones por discapacidad, luego de un intento de limitación de las mismas y de la conflictividad generada, dejaron de tener dependencia del Ministerio y pasaron a ser gestionadas por la Agencia Nacional de Discapacidad.

En este apartado queremos desplegar tres características del período para relacionarlas con los cambios en las organizaciones sociales que estudiamos en nuestro proyecto:

La pobreza como organizador de las intervenciones

Durante el gobierno de Mauricio Macri la pobreza recobró una centralidad perdida durante el gobierno anterior como concepto organizador o fundamentador de los sentidos de las acciones políticas y de política pública.

Desde su presencia en el discurso de asunción del nuevo gobierno, en donde solicitaba ser evaluado por la modificación de los indicadores de pobreza, hasta la enorme presencia pública de la mención a la pobreza que apareció en los discursos oficiales y de los discursos mediáticos, la pobreza, como forma privilegiada de identificar un conjunto de problemas, volvió a organizar una parte importante de los discursos de los referentes del gobierno.

Cuando la nueva dirección del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) reanudó la publicación de datos sobre pobreza e indigencia, que fueron tan cuestionados en la gestión del gobierno anterior, su elevado número, que incluso fue considerado como superior al que especialistas esperaban, lejos de escandalizar parecía apoyar la idea de la readecuación de las políticas públicas propuestas. Coherentemente con el discurso de los organismos internacionales

de crédito que vuelven a tener un protagonismo relevante en la etapa, el ajuste presupuestario se justificaba en la jerarquía de la pobreza como problema.

Asimismo, si durante el gobierno del kirchnerismo se privilegió la estrategia de reducción de comedores o de cambios en las modalidades tradicionales asociadas a las políticas alimentarias, durante esta etapa se celebrarán como formas solidarias frente a la pobreza como problema.

El Ministerio de Desarrollo Social creció de manera exponencial en la centralidad política durante estos años. Es subrayable que no fue correspondida esta importancia política con la generación de operatorias de envergadura, ya que se mantuvieron e incluso limitaron las líneas de acción anteriores. Sin embargo, es innegable la gravitación política de la cartera durante la etapa. En el año 2018 se convirtió incluso en el organismo que subsumió al denigrado Ministerio de Salud y a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), manteniendo el lugar de ministra, Carolina Stanley, quien ocupara la cartera durante todo el gobierno de Mauricio Macri.

Si bien el discurso de la nueva alianza gobernante fue crítico del lugar de “los planes” (la forma en cómo se nombraron en el discurso mediático a los programas de transferencias condicionadas de ingresos), lo cierto es que durante su gobierno aumentaron aproximadamente el doble las destinatarias y destinatarios de transferencias de ingresos.

Reorientación en las operatorias que otorga mayor lugar a las organizaciones sociales territoriales

Asimismo hubo un proceso al que denominamos de “territorialización desestatizante”. Este proceso lo llamamos territorialización ya que crecen tanto la cantidad de los recursos gestionados en territorio por organizaciones sociales, como la centralidad política de los mismos como actores políticos de la política social del Ministerio de Desarrollo Social. Esto es especialmente así para las organizaciones

nucleadas a partir del llamado “grupo San Cayetano”² ya que otras organizaciones no sólo no protagonizaron las nuevas políticas sociales sino que fueron excluidas de las operatorias y en algunos casos, como por ejemplo el Movimiento Túpac Amaru, fueron reprimidas y algunas personas dirigentes encarceladas.

Disminuye la densidad institucional pública de las intervenciones

A esta forma de territorialización la llamamos desestatizante porque durante todo el período se va a registrar una disminución de las oficinas estatales y de la presencia de trabajadores estatales en las mismas. Si bien no disminuye notablemente el número de trabajadoras y trabajadores del Ministerio, sí disminuye la presencia de los mismos en las políticas. En el programa “Hacemos futuro”, por ejemplo, las organizaciones sociales podrán convertirse en unidades ejecutoras, llevando adelante una serie de tareas, cuestión anteriormente programada para las oficinas municipales.

Sin duda en el espacio en el que tendrán mayor protagonismo las organizaciones sociales que entablen relación con el Ministerio de Desarrollo Social, será en la implementación del Salario Social Complementario. En esta operatoria asumirán responsabilidades en la gestión de tareas administrativas, criterios de selección y otras cuestiones anteriormente consideradas parte del trabajo técnico de los equipos del Ministerio o por los Municipios. Durante el mismo período el programa Hacemos Futuro (programa que reemplazará al denominado Argentina Trabaja) seguirá funcionando conviviendo con el Salario Social Complementario pero diferenciándose en la forma de gestión y también en sus objetivos. El Hacemos Futuro tenía

2 La prensa Argentina llamó grupo San Cayetano a un grupo de organizaciones sociales, de la cual la referencia más importante es la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). El llamado Grupo San Cayetano toma su nombre de una movilización en la que salieron del histórico santuario de San Cayetano para reclamar al ley de emergencia social que llevaría posteriormente el N°27.345 el 7 de agosto de 2016.

como objetivos explícitos el cumplir una función de sostén promotora de la inclusión en el mercado de trabajo formal, mientras que el Salario Social Complementario planteará un complemento a las formas informales de trabajo, redefinidas como trabajos de la economía popular.

La primera característica, la gestión directamente en manos de las organizaciones sociales, será más evidente, pero la segunda, el plantearse como complemento de ingresos y no con objetivos de inclusión o re inclusión en el mercado formal, ocupará un lugar importante en la construcción identitaria de las organizaciones sociales que analizamos.

Volviendo sobre la relación con las formas de estatalidad, podemos denominar al proceso como parte de una disminución de la densidad de la institucionalidad pública y su reemplazo por una propia de las formas organizativas territoriales. No estamos planteando que se trate de dos formas antitéticas, pero en el caso estudiado sí operan como formas de reemplazo. Como ya dijimos, no es necesariamente así, pero en esta etapa se observa un reemplazo de una lógica por otra: aumenta el protagonismo de las organizaciones y disminuye la de la institucionalidad pública estatal.

Hasta aquí trabajamos sobre los cambios operados en las políticas sociales y las propuestas que desde la alianza gobernante se llevaron adelante. Pasaremos ahora a analizar cómo fue la forma de actuación de las organizaciones que nos encontramos estudiando dentro de este escenario.

Identidad, pobreza y trabajo en las organizaciones sociales

La imagen de la pobreza como ordenadora de las intervenciones, sin embargo, no tuvo un correlato con las formas de identificación que encontramos en los relatos de las y los militantes de las organizaciones con las que nos entrevistamos. Cabe señalar que todas las personas entrevistadas eran referentes de organizaciones, no incluimos en

el campo a personas destinatarias sin protagonismo en las organizaciones.

Intentamos rastrear en las entrevistas y en los grupos focales³ y, sin embargo, cuando las y los entrevistados hablaban aparecía el problema del trabajo en primer lugar, el problema de violencia frente a algunas formas de represión y de “la necesidad” antes que la palabra pobreza.

Incluso en los relatos en los que aparecía la pobreza como problema significativo, no aparecía alrededor de los pobres como identidad, ni propia, ni de las personas a las que estaba destinada la acción de la organización.

Integraremos al texto algunos relatos que nos permitan ilustrar las ideas que presentamos:

“Nacimos como una federación de trabajadores y trabajadoras y hoy venimos cumpliendo un rol asistencial que tendría que estar haciendo el Estado, los compañeros en los merenderos. Cada vez que te sentás a hablar con ellos es ver cuánto te sacan o ver cuánto menos podés perder, cuando nosotros estamos negociando la unidad capacitadora, una fuerza emergente dentro de las organizaciones sociales, nos sacaron las unidades ejecutoras para los movimientos sociales. Pero es mentira, esto no es una crisis, es un Estado programado” (dirigente de organización de La Plata).

En nuestras y nuestros entrevistados la identidad fuerte seguía siendo definida alrededor del trabajo y de las figuras de la trabajadora o del trabajador.

Las tensiones que identificamos estaban asociadas a cómo la gestión de recursos asistenciales o la disputa por lo laboral implicaba

3 En el marco del proyecto de investigación “Organizaciones sociales de tradición nacional popular a partir del gobierno del Frente Político Cambiemos. Un estudio de caso sobre la reconfiguración de las prácticas en el territorio y vínculos con el Estado en la región capital”, llevada adelante en la Facultad de Trabajo Social de la Universidad de La Plata realizamos 4 grupos focales con referentes de organizaciones sociales de la región La Plata, Berisso y Ensenada, un grupo por cada año del período estudiado y realizamos 15 entrevistas a referentes.

cambios en las formas de relación con el Estado, pero no era un conflicto identitario el que estaba en juego sino una discusión sobre la validez de la estrategia llevada adelante por las organizaciones. En general, las discusiones que se dieron en los grupos focales respondían a las diferencias entre referentes que se encontraban por fuera de la estrategia de la CTEP y quienes formaban parte de esta organización y encontraban en la gestión de estos recursos asistenciales un eje de disputa.

Pedro: -Entonces ¿en dónde avanzamos para darle comida a esa familia?, si lo que perdió es la formalidad del laburo

Luisa: -Se sostiene

Pedro: -Como movimiento social lo planteo...

Luisa: -Pregúntale a ella si le sacan los cinco mil pesos que cobra...

Ana: -Compañera dejalo terminar

Pedro: -Está perfecto, por eso nos hacemos cargo, en los comedores y en lo que es generar laburo por fuera de lo que es la relación de dependencia de los ministerios. La salida a eso es tratar de avanzar, a través del campo popular y el Estado, o seguir negociando cuántas tarjetas más o cuántos alimentos más les podemos sacar el gobierno...

Luisa: -Son dos discusiones distintas

María: -Lo que haces ahí compañero es un señalamiento, es construir lo que son las relaciones de fuerza. Es cierto lo que decís de las mesas de negociaciones porque te da uno y te sacan treinta derechos por abajo. Ahora, por ejemplo, hoy nos avisaron del Ministerio de Desarrollo Social que nos bajaron un cincuenta por ciento que pagaba el Estado del monotributo y lo vamos a tener que pagar nosotros, o sea ya tenemos deuda. Es más, cuando a nosotros nos convocaban para la mesa de negociaciones era para decirnos que día a día perdíamos derecho laboral, pero ¿qué pasa?

Eso no quita que no hay que salir a la calle, tampoco quita que la compañera sin tres mil pesos no come, no estamos ganando. Hay que ser consciente (extracto de la discusión en un grupo focal).

“Esta importancia de lo asistencial, sobre todo de la necesidad de los alimentos, aparece en los entrevistados como un momento de retroceso en términos de derechos, principalmente por el alejamiento que implican las disputas relacionadas con el mundo del trabajo.

Eso tiene que ver con bajar un rango de trabajador o de la economía popular a hacer esa cooperativa formativa y ahí el compañero está perdiendo el derecho de trabajador, que se lo da la economía popular” (referente de organización de Berisso).

Diego: -Todo lo que pedíamos los compañeros era trabajo, ahora lo que piden los compañeros es comida. Antes se le daba de comer a 50 chicos y ahora a 100 chicos más los padres, o sea y no entra en seco (refiere a la entrega de alimentos secos) lo que el gobierno provincial tendría que entregar.

Ana: -Apareció la comida en primer lugar. En eso coinciden todos.

Marisa: -Apareció la necesidad duplicada, primero era el trabajo para dignificar, ahora es la comida para sobrevivir.

Claudia: -De hecho, eso en los barrios aumentaron las copas de leche, merenderos y saliendo a pelear porque nos mandan poca mercadería no nos alcanza lo que es del municipio, no te depositan cuando te tienen que depositar, hay que hacer una vaquita para poder comprar la verdura y cocinar, estamos perdiendo derechos y volviendo a quince años atrás, el hambre es generalizado (extracto de la discusión en un grupo focal).

Si existe la interpretación acerca de que los mayores contextos de necesidad llevan a los y las compañeras a acercarse a las organizaciones y eso es una cuestión central para aumentar la cantidad de militantes de la organización.

Es interesante que si bien el discurso “de la pobreza” desde arriba estaba claramente planteado, desde el discurso de las organizaciones no aparecía plasmado en una identidad y más allá de las discusiones acaloradas entre distintas organizaciones sobre la modalidad de disputa con lo asistencial, esto no entraba en discusión.

Federico Pellagatti (2020) en un artículo señala que las organizaciones que tuvieron mayores dificultades fueron aquellas que no readaptaron su estrategia a los recursos asistenciales y siguieron disputando alrededor de los recursos asociados al trabajo (cooperativas, etc.). Mientras que los que sí se adaptaron más fuertemente a esta modalidad lograron otras formas de sostenibilidad de sus organizaciones.

De alguna manera, la experiencia acumulada permitía adaptarse a la modalidad impuesta por los recursos asistenciales, no se trataba de una situación inédita, las organizaciones sociales desde la reapertura democrática y especialmente durante los años 90 tuvieron un aprendizaje sobre el saber hacer de la asistencia. Aprendieron las formas de gestión de los formatos de programa, pero en clave temporal, no en clave de permanencia. A pesar del tiempo sostenido en la gestión de lo asistencial siempre se evidenció como un recurso y una estrategia temporal hasta que no fuera necesaria y las necesidades se resolvieran por vía de las mejoras en la calidad y en la cantidad de empleo.

Esta cuestión señalada, por un lado la ampliación de políticas dirigidas a la pobreza como problema y su no necesario impacto sobre las identidades puede encontrar en la ambigüedad del saldo de este período en la política social.

1. Ampliación de lo asistencial por la vía de los programas de transferencias condicionadas gestionada por organizaciones

2. Una ampliación en la legislación del reconocimiento de sus destinatarios como trabajadores de la economía popular
3. La disminución de la densidad institucional pública de la respuesta estatal.

El Salario Social Complementario, que será un elemento distintivo y rupturista en términos de la legislación, sin embargo, no lo será en relación a las formas de evaluación de las y los entrevistados. En nuestras entrevistas no aparece el salario como un hito diferente de la política social o de la gestión de las organizaciones.

Institucionalización de recursos, dentro de un registro propio

Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) y Registro Nacional de Trabajadoras y Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTEP)

El crecimiento de la presencia territorial del Ministerio de Desarrollo Social fue parte de la estrategia de territorialización de las acciones durante el kirchnerismo. Esto implicó la presencia territorial directa por medio de la expansión de instituciones o dependencias propias del Ministerio como los CAL (Centros de Atención Local), CDR (Centros de Referencia), CIC (Centros de Integración Comunitaria). Y también operativos realizados en territorios de los que formó parte el Tren Sanitario.

Esta presencia, sumada al enorme lugar dentro de las políticas sociales de las prestaciones realizadas por medio de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), de alguna manera generaba una disminución del rol de intermediación de las organizaciones.

En el gobierno posterior se va a realizar una recentralización del Ministerio desarmando los CAL, y limitando el lugar de los CDR en las gestiones. Asimismo, como ya lo señalamos, el trabajo de equipos técnicos territoriales fue disminuido a la par que aumentaba la

presencia de las organizaciones sociales en tareas que anteriormente llevaban adelante equipos técnicos del Ministerio.

Durante el Gobierno de Mauricio Macri, no podríamos decir que creció el lugar de intermediación sino que aumentó el lugar de gestor directo. En este sentido, no hay un retorno al lugar de gestión que tuvieron los movimientos sociales en los 90 sino que hay un aumento en la apuesta a ser gestores directos.

Esta nueva forma de protagonismo de las organizaciones se visualiza en un conjunto de iniciativas políticas que tuvieron impacto en la reconfiguración de las leyes, normativas e instrumentos de las políticas sociales. La sanción de la Ley de emergencia social (ley 27.345) fue considerada un avance y el primer logro político de envergadura de las organizaciones nucleadas alrededor del grupo llamado “San Cayetano”. Este grupo toma su nombre de la movilización realizada por un grupo de organizaciones el día de San Cayetano y que marchó con la consigna de esta ley.

La norma sancionada en 2016, si bien se plantea como una ley vinculada a la emergencia y lleva este nombre, se propone como objeto:

“Promover y defender los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía popular, en todo el territorio nacional, con miras a garantizarles alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, cobertura médica, transporte y esparcimiento, vacaciones y protección previsional, con fundamento en las garantías otorgadas al ‘trabajo en sus diversas formas’ por el artículo 14 bis y al mandato de procurar ‘el progreso económico con justicia social’ establecido en el artículo 75, inciso 19, ambos de la Constitución Nacional”.

Esta dualidad entre una ley de emergencia y una ley de trabajadores de la economía social puede ser extendida a una serie de cuestiones que desarrollaremos a continuación.

La ley fija dos instrumentos: el Salario Social Complementario y el Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular, ambos instrumentos se radican en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y no en el Ministerio de Trabajo.

En el caso del Salario Social Complementario éste prevé el pago del 50% de un salario mínimo vital y móvil para, y aquí reside la principal novedad, “las y los trabajadores de la economía popular”.

Las personas destinatarias de esta iniciativa, si bien son pobres si se las mide por los ingresos insuficientes que obtienen, son definidas desde una nueva identidad que integra la condición de trabajador o trabajadora desde un lugar novedoso como destinatarias de políticas: “la economía popular”.

En nuestras entrevistas no aparece esta identidad como un lugar distinto de la identidad de trabajadoras y trabajadores sin más, pero entendemos que permite y genera un lugar diferencial para la disputa de un recurso tradicionalmente asistencial.

Como anticipamos, puede parecer menor el hecho de que ya no hay una búsqueda de reinserción en el mercado de trabajo formal, sino que se presenta como un complemento de las acciones laborales que vienen realizando y en su mayoría autogenerando las personas. Si bien consideramos que es efectivamente la forma en cómo estas acciones de políticas operaban (no hay evidencia de que la participación en estos programas haya promovido mayor trabajo formal o mejores posibilidades para sus destinatarios para posicionarse) es relevante o, mejor dicho, puede ser importante a futuro si se consolida como línea de política pública.

Entre otras cosas, este giro asume la permanencia de las acciones de estos programas y su continuidad sostenida en el tiempo.

Como ya dijimos, en nuestras entrevistas y entrevistados no aparecía este giro tan claro en el discurso. Lo que aparecía como re-

levante era sostener la identidad de trabajadoras y trabajadores como sujetos, la forma de la política (el Salario Social Complementario) aparecía como un hecho sin demasiada ruptura con las operatorias anteriores.

Otro instrumento que nombramos es el Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTEP), creado en el marco de la Ley N° 27.345, (si bien se creará recién en el año 2020) en virtud del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación⁴ apunta a:

“registrar a los trabajadores y trabajadoras de la economía popular en su totalidad, atendiendo a criterios amplios que respeten sus formas organizativas, dimensiones y complejidades y desarrollar políticas que asuman la vulnerabilidad socio-productiva de los trabajadores y trabajadoras de la economía popular”.

El último instrumento que queremos nombrar es el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP). También localizado en el Ministerio de Desarrollo Social este registro reúne información sobre las villas y asentamientos de la Argentina. Permite solicitar el certificado de vivienda familiar y es el resultante de la Ley 27463, otra ley producida durante los años del macrismo y considerada como un triunfo por las organizaciones sociales que la promovieron (Elorza y otros 2019).

No trabajaremos en este artículo sobre las implicancias de esta ley para la cuestión urbana, rescataremos lo que tiene de similar con el registro anteriormente descrito, el RENATEP. Se trata de un registro que identifica situaciones de informalidad y precariedad, las inscribe dentro de la política pública pero desde un registro en el cual las organizaciones son gestores directos. En ambos casos es el Ministerio de Desarrollo Social el “receptor” o alojador de esta inscripción. En

4 Resolución MDS 408/2020

las dos situaciones, no queda clara la operatoria estatal más allá del registro y del protagonismo de las organizaciones.

Este registro “propio” es novedoso si se consolida y plantea una lectura del Estado diferente a la asociada a la idea de intervención en la emergencia y una disputa en organización de lo público.

Conclusiones

En este trabajo intentamos analizar las transformaciones en el vínculo asistencial que se configuran en los años del gobierno de Mauricio Macri en relación a los acuerdos y disputas llevados adelante con un grupo de organizaciones sociales.

Planteamos cómo un escenario de disputa sobre el estatuto del destinatario de las acciones se realizará en relación a la idea de sujetos pobres y la identidad de sujetos trabajadores. Cierta ambivalencia entre un discurso que ampliaba el lugar de la pobreza como ordenador social y una apuesta a disputar el lugar del reconocimiento de apoyar económicamente a los trabajadores de la economía social estuvo presente todo el tiempo.

Esta ambivalencia puede verse durante el período en que van a coexistir dos operatorias muy similares, tanto el programa Hacemos Futuro como el Salario Social Complementario tuvieron un mismo monto monetario y fueron dirigidos a las mismas poblaciones. Su principal diferencia fue la forma de gestión de los mismo. En el caso del Salario Social Complementario con mayor protagonismo de las organizaciones y en el de Hacemos Futuro con mayor presencia de los mecanismos burocráticos públicos. La experiencia del salario va a ser visualizada como un logro de las organizaciones, en gran parte, porque entrará dentro de un “registro” diferencial de la política pública.

Esta idea del “registro propio” nos parece que sintetiza muy bien parte de lo que identificamos en el período, ya que entendemos que se genera una configuración identitaria en la que se disputan conjuntamente con los recursos una serie de configuraciones de sentido

relativas a los recursos (como salario y no como subsidio); relativas a la función de lo estatal (en donde el Estado aparece como habilitador de la acción de la organización más que como un garante de derechos o como efector) y de la identidad como propia de una organización de trabajadoras y trabajadores más que un nucleamiento alrededor de demandas asociadas a la pobreza.

Consideramos que estos elementos son centrales en la construcción de subjetividades colectivas y que conforman un escenario que tiene permanencia con posterioridad al período estudiado y que configura posibilidades y tensiones en la etapa posterior. La construcción de una forma de subjetividad colectiva que conjuntamente con la construcción de una identidad otorga sentidos a las estrategias y a los esperables es central para entender las apuestas sobre la estatalidad. Entendemos que en el gobierno que sucederá al macrismo las organizaciones tendrán otras formas de relación con el gobierno, pero mantendrán algunas constantes en relación a la apuesta de estatalidad desde “un registro propio”.

Estas formas de institucionalidad tendrán, conjuntamente con el alto nivel de protagonismo de las organizaciones sociales, una disminución de la presencia de los efectores públicos. Esta tendencia no necesariamente deberá mantenerse en el futuro, pero consideramos que es un elemento altamente observable como tendencia y forma parte de una disputa sobre la construcción del Estado.

Referencias bibliográficas

- Arias, A. J. (2019). De aditivos a amortiguadores. Cambios en el modelo de intervención asistencial. *Conciencia Social*, 2(4).
- Arias, A., Gómez, A., & Bisaro, E. (2017). Apuntes para leer las Políticas Sociales de Cambiemos. *Tematizando lo Público. Fundación German Abdalá*. Disponible en: http://web.atedesarroll-social.com.ar/sites/default/files/Apuntes-para-leer-las-Politic-So-ciales-de-Cambiemos_0.pdf(17/07/2017).

- Elorza, A. L., Rodríguez, M. A., & Monayar, V. (2019). ¿Concesión estatal o conquista social? El Registro Nacional de Barrios Populares como política social frente a la cuestión habitacional en la ciudad de Córdoba, Argentina. *Cuaderno Urbano*, 26(26), 49-68.
- FRANCO, C. (1994) Ciudadanía Plebella y organizaciones sociales en el Perú (otro camino para “otra” democracia) en De la Sierra, G (comp.) *Democracia emergente en América del Sur*. México, CIICH/UNAM.
- García Linera, A. (2010). La construcción del Estado. Tres pensamientos políticos. *Conferencias organizadas por las Facultades de Ciencias Sociales y de Filosofía y Letras de la UBA, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires*.
- Natalucci, A. (2018). El neoliberalismo en acto: políticas sociales y experiencias organizativas en Argentina (2009-2016). *Polis. Revista Latinoamericana*, (49).
- Pelagatti, F. (2020) Reconfiguración de estrategias: motivos y percepciones. Mimeo.
- Retamozo, M. (2009). Orden social, subjetividad y acción colectiva. Notas para el estudio de los movimientos sociales. *Athenea Digital. Revista de pensamiento e Investigación social*, (16) 95-123. subjetividad colectiva como categoría para pensar la relación entre orden social y acción en perspectiva de los movimientos sociales.

Organizaciones populares en la era Cambiemos: Gestionar, negociar y resistir

Marcela Victoria Oyhandy

Presentación

El inicio de nuestra investigación sobre organizaciones sociales en el Gran la Plata coincide de forma aproximada con el triunfo electoral de la Alianza Cambiemos. Es así como en un intento de conjurar alguna de las fatalidades que se avizoraban en varios campos, entre ellos el social, nos propusimos indagar en este proceso sobre las formas de trabajo de las organizaciones en La Plata y el Gran La Plata en este escenario. Algunos de nuestros pronósticos fueron tristemente confirmados pero la complejidad del vínculo planteado no es plausible de simplificaciones. En esta dirección, se plantea en primer lugar reponer algunos aspectos conceptuales acerca del debate sobre las organizaciones en la Argentina reciente. En segundo lugar, se socializan algunas reflexiones acerca del periodo para puntualizar luego en el caso de la CTEP (Confederación de Trabajadores de la Economía Popular), emblemático del momento estudiado.

El presente capítulo en definitiva se propone acercar algunas reflexiones sobre las prácticas, saberes y estrategias desplegadas por es-

tas organizaciones. Bucear en esas aguas nos permitió comprender la existencia de una amplia trama de relaciones de negociación, acuerdos, propuestas de gestión local, iniciativas legislativas y resistencias diversas.

Las organizaciones: aproximaciones a una caracterización

Hablar de organizaciones es hacer referencia a identidades sociales, tradiciones políticas, tipos de acciones colectivas y múltiples dimensiones más. En la historia reciente de nuestro país la diversidad y amplitud de organizaciones que han florecido es notoria, siendo una constante su presencia en la vida social, política y territorial.

Desde esta dirección de análisis, el concepto de *organizaciones populares* para autores como Schuttenberg (2014) se ubica en una dimensión analítica diferente a la de un movimiento social en tanto hace alusión a un referente empírico concreto más que a lógicas de acción. Estas organizaciones, a diferencia de los movimientos sociales, se caracterizan por tener un relativo grado de estructuración organizativa que retoma antiguas tradiciones e identidades políticas, por articular demandas de carácter económico y por posicionarse y trazar estrategias en el ámbito político institucional. Este concepto de organización también permite historizar los vínculos que éstas tienen con representaciones partidarias y no pensarlas únicamente como *expresión novedosa* producto de las políticas de ajuste neoliberal. Estas dos referencias señaladas anteriormente, se podría aventurar que guardan relación con las trayectorias y las vivencias personales y familiares, pero también con la biografía de la organización. Aspectos que conviven en la construcción colectiva de la identidad común.

A partir de nuestro trabajo de campo podemos visualizar la existencia de un primer ciclo en el periodo estudiado caracterizado por dos tipos de vínculo. Al primero lo denominamos: de *articulación y coordinación*, en él encontramos centralmente (pero no exclusivamente) a organizaciones nucleadas en la CTEP (Confederación de

Trabajadores de la Economía Popular) que identifican con claridad al gobierno entrante como: “alejado de sus intereses”, “distanciado de los objetivos populares, un gobierno de Ceos y empresarios”, como “un proyecto para observar con cuidado y estar atentos”, y que “no es lo que queríamos pero si nos convocan al diálogo vamos a estar en defensa de los intereses de nuestra gente”. Ahora bien, también se plantea con contundencia la “necesidad de coordinar y articular para crecer”. Y también la motivación de “sentirse reconocidos como organización”, “ser convocados como referentes de un montón de trabajadores de la economía popular” a diferencia en muchas circunstancias del gobierno anterior. El tema del reconocimiento resulta ser un aspecto crucial en este tipo de organizaciones que manifiesta haber transitado situaciones de “falta de reconocimiento”, por ejemplo, hacia sus referentes, sus iniciativas y sus “representados”.

Es así como el tema de la economía popular, su arco de demandas, sus reivindicaciones y sus experiencias organizativas aparecen como uno de los temas con más deudas en la agenda de los gobiernos del kirchnerismo.

El otro tipo de vínculo identificado es de: *oposición y distanciamiento*, en él encontramos a diversas organizaciones más ligadas al kirchnerismo (como la Cámpora, Kolina, Unidos y Organizados, entre otros) que marcan un vínculo de distanciamiento y resistencia desde el comienzo del mandato. Al respecto les entrevistades expresaban: “*la lectura que hicimos era que con Macri, el Estado se retiraba de los barrios y el Estado para nosotros siempre había sido una centralidad*”, y en especial, la concepción de que “*no había más opción que resistir y pensar en ser oposición*”. Esta posición es alimentada por un gobierno que también construye una línea divisoria entre las organizaciones:

“..lo que hicieron fue hacer una línea divisoria, nada de lo que tenga vínculo con el anterior gobierno va a estar acá, eso lo marcaron, por eso a nosotros no nos dieron nada,

a los sectores kirchneristas o cercanos al kirchnerismo, nada de nada”.

El segundo ciclo (que ubicamos alrededor de la mitad de mandato), está caracterizado por tipos de vínculo que profundizan y exacerbaban los señalamientos anteriores. En el primer tipo de vínculo se hace mención centralmente a las iniciativas y propuestas que prosperaron: la motivación principal gira en torno a cuestiones como “concretar propuestas”. Se plantea que hay “escucha por parte de algunos sectores del gobierno” y que “el diálogo con las organizaciones es fluido”. A su vez la sensación compartida resulta:

“nosotros pudimos avanzar en un montón de medidas en todos los sectores, cartoneros, textiles, en todos los sectores comunitarios, nos preocupa la persecución, las cosas no van bien es obvio, pero alimentos y asistencia en los barrios hay y eso hay que decirlo”.

Por otro lado, las organizaciones que planteaban un vínculo de distancia con el gobierno entrante expresan su oposición y denuncian que se profundizó la estigmatización, la demonización y el desfinanciamiento. Es así como la “persecución” y el “desgaste” caracteriza el tipo de vinculación de estas organizaciones con el gobierno durante este periodo:

“...el macrismo desvalorizó el trabajo de las organizaciones como las nuestras, como choripaneros, planeros, punteros, grasa militante, todo eso para desmoralizarte; ellos generan una violencia digamos simbólica en lo que tiene que ver con descalificar, generan grandes mecanismos de desgaste interior que tienen que ver con desvalorizar”; “nunca nos recibieron”; “nos tienen en la bicicleta permanente”; “hay tristeza en los barrios”; “a nosotros no

nos daban nada, tenemos que anotar a los compañeros en listas de otras organizaciones”; “en la ciudad no hay alimentos para nuestros compañeros, no nos dan nada, lo que conseguimos es por provincia, o en Desarrollo de la Nación, que es algo mínimo o por otras organizaciones”.

Esta operatoria de inscribir vecinos/as de un barrio u organización en listados de otras que sí recibían recursos como alimentos o acceso a las cooperativas es una constante del periodo estudiado y quizás nos da una pauta de lazos de solidaridad entre referentes, por ejemplo, que compartieron militancia en los años noventa y hoy pertenecen a espacios distintos. En este sentido, las trayectorias de lucha común en la Ciudad, el armado de las organizaciones, genera memorias y lazos que algunas coyunturas políticas desgastan, pero no logran quebrar.

Estas micro-solidaridades facilitan accesos concretos, negados por otras vías como nos contaba un referente local: “...a las cooperativas entramos por un contacto, un compañero que sobrevivió al cambio de gestión en el CDR” ¹. Estas prácticas cotidianas y recurrentes dan cuenta de la existencia y persistencia de intercambios socio-afectivos indispensables para comprender los vínculos entre las organizaciones. Estos vínculos que se presentan distanciados o enfrentados en el espacio público, pero que en muchos casos facilitan (y determinan) el acceso a recursos, a su vez de la mano de funcionarios o trabajadores de áreas estratégicas también.

En el tercer ciclo, encontramos un periodo en el cual los tipos de vínculo parecen acercarse. La opinión de las diversas organizaciones es coincidente en el siguiente punto: la crisis y el deterioro de las condiciones de vida de los sectores populares y el conjunto de la población es evidente. Y la “necesidad urgente” de aportar a que “este gobierno no vuelva a ganar las elecciones” parece alivianar desacuer-

1 CDR: Centro de Referencia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

dos y acortar distancias. La motivación principal que se encuentra es la “unidad del campo popular” que “pudo sacar a ese gobierno de empresarios”. La misma no está exenta de “reproches” acerca de las formas de participación que fueron adoptando las diversas organizaciones en los ciclos anteriores: “los sectores dialoguistas nos debilitaron”, “no resistimos tanto como debimos”. Esta motivación fundamental encontrada también se expresa como “esperanza” - común denominador en diciembre del año 2019 - y también muchos relatos expresan la preocupación de las dificultades que acarrea el nuevo gobierno:

“...tenemos muchos desafíos, esperanzas de que el nuevo gobierno nos escuche, se sensibilice pero bueno, queda mucho de este gobierno que se va, es muy malo el escenario en provincia y quedan 4 años más de aguantar este gobierno acá en la ciudad de La Plata”, “...estamos esperanzados en que esto puede llegar a cambiar”; “sé que no va ser fácil porque estamos endeudados, porque nos hicieron mierda en estos 4 años, pero con la esperanza de que ya pudimos sacar a este gobierno ya es un paso importante en los lugares principales”; “podemos tener toda la mejor expectativa de que en el gobierno nacional y provincial ahora haya otro panorama y el Estado vuelva a estar presente, necesitamos más compañeros nuestros que estén en la gestión”.

El tema de la presencia y participación en cargos de gestión por parte de referentes y miembros de las organizaciones aparece como “expectativa” y sin lugar a dudas entraña múltiples desafíos futuros. Como dato inicial se puede mencionar en este punto que la “convocatoria” a formar parte del entramado de lugares de gestión y legislativos abarca a un abanico de identidades más amplios que en la experiencia anterior y algunos de estos actores que se suman están más

organizados y fortalecidos, por nombrar un ejemplo representativo citamos el caso de la CTEP. Es decir, resulta de notable pertinencia prestar atención a estos procesos de ampliación de la convocatoria a formar parte de ese arco diverso de organizaciones que discuten, negocian y son parte de la gestión de lo social hoy. Y es evidente que esta etapa está permeada por temas de la agenda societal que estos colectivos representan y movilizan. El tema del género y la economía popular son emblemáticos en ese sentido.

Algunas notas sobre la CTEP

La Confederación de los Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) ha sido objeto de numerosas notas periodísticas y acalorados debates académicos y políticos en los últimos años por ser un actor clave en la ocupación del espacio público en movilizaciones, por participar de mesas de diálogo con referentes gubernamentales, entre otras muchas y variadas cuestiones. Ahora bien: *¿Qué es la CTEP? ¿Cómo y para qué surge? ¿A qué sectores intenta o se propone representar/ convocar/organizar? ¿Qué lugar ocupa en el mundo popular y en la escena política-nacional? ¿Qué significado tiene entonces autodefinirse como “confederación de trabajadores” cuando a esta expresión se le hermana otra como: “de la economía popular”?* Esta presentación es todo un oxímoron, conlleva todo un desafío en un país donde la matriz trabajo-céntrica articuló la gran mayoría de las experiencias singulares en la construcción del proyecto de vida personal y familiar y en especial, de las experiencias colectivas de participación.

Apenas se estaba resolviendo el gran conjuro de la década de los años 90 que plantearon los movimientos de desocupados al reconocerse “trabajadores” que el devenir socio-histórico nos presenta una nueva síntesis de esa tensión: en la Argentina hay millones de trabajadores que no tienen empleo registrado, no pueden sindicalizarse, ni reciben aportes, pero trabajan. Lo hacen todos los días saliendo a la calle a vender productos, ofrecer algún servicio o recolectar para reciclar. Son millones - la CTEP dice que más de 4 millones- y

son mujeres y hombres que trabajan para sobrevivir. Son aquellas y aquellos que tuvieron que inventarse y/o crearse su propio trabajo. La referencia a la generación que nació o creció en la dictadura y se involucró en la militancia en la resistencia al neoliberalismo, el reconocimiento a la militancia social y la imagen de las ollas populares a partir del año 95 y 96, constituyen una evocación constante en los relatos de quienes fundaron la CTEP. Es decir, la identificación con un tipo de militancia que se hermanaba “*no con lo partidario*” sino con organizaciones más de base, territoriales, con una forma de funcionamiento asambleario etc., con la formación de movimientos de trabajadores desocupados -los MTD- entre otras organizaciones más destacadas. A su vez, la presencia de militantes de los 70 (de la organización Montoneros, por ejemplo) en las principales posiciones de dirigencia de las organizaciones que la conforman. Además, la presencia de referentes del cristianismo de base, de las tomas de tierras en el Conurbano bonaerense, de amplia presencia también en la década de los 80, permiten aventurar la existencia de líneas de continuidad evidentes en los procesos de participación popular que lejos de ser experiencias “nuevas” que nacen de un contexto específico, por el contrario, posibilitan mirar la conformación de la CTEP más como un *continuum* de experiencias singulares y colectivas de militancia y participación popular.

Esta organización se crea alrededor del año 2011 y es “*a partir de una crítica al gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, en especial por la situación de empobrecimiento que generaba la creciente inflación de ese momento*”. Organizaciones que venían desplegando distintas experiencias y con distintos grados de acercamiento al gobierno se congregan en lo que después se conoce como la CTEP. En ese momento “fundacional”, las principales organizaciones que lo conformaban era el *Movimiento de Trabajadores Excluidos* (MTE), que venía desplegando fundamentalmente un importante trabajo de organización de los cartoneros y/o recicladores urbanos. Contaba con referentes como Juan Grabois que había participado en procesos

de ocupación de los terrenos en el barrio Acuba (en referencia a unos lotes pertenecientes a la Asociación de Curtidores Bonaerenses) en el partido de Lanús en el año 2007 por ejemplo. Pero también, se pueden encontrar experiencias de colectivos organizados en la Patagonia protagonizadas por comunidades originarias que defendían su territorio del avance privatizador de la empresa Hidden Lake de Joe Lewis o experiencias reunidas en torno al problema del acceso a la tierra en provincias como Santiago del Estero. A su vez, este movimiento también empieza a relacionarse con trabajadoras y trabajadores de la venta ambulante –en cajas, maletines, mantas, carritos, etc.- integrantes de la comunidad senegalesa en nuestro país. En síntesis, se puede plantear que en la formación y crecimiento del MTE el denominador común siempre es la presencia de un colectivo social que realiza alguna estrategia colectiva o individual de sobrevivencia. A su vez, se encuentra el Movimiento Evita, que surge en el año 2002 como Movimiento de trabajadores desocupados a partir del Movimiento de Trabajadores de Desocupados Evita, el MTD Resistir y Vencer, las 4 P (Pan y Poder para el Pueblo) de la ciudad de La Plata, una escisión de MPRQ (Movimiento Patriótico Revolucionario Quebracho), el MP20 (Movimiento Patriótico 20 de diciembre), la organización estudiantil 20 de febrero, Peronismo que resiste y algunos sectores que se habían ido del Partido Justicialista. Uno de sus dirigentes, es Esteban el “Gringo” Castro, de la mesa nacional del Evita representante de un sector de vendedores ambulantes. A su vez, encontramos expresiones como el Frente Popular Darío Santillán que rápidamente dejaron de formar parte de ese espacio. Y también numerosas organizaciones más pequeñas, con alcances locales como comedores comunitarios, bibliotecas populares, entre otras, como El Bloque 19 y 20 de diciembre (formado por la OLP-Simón Bolívar, el Frente de Desocupados Eva Perón -Peronismo Militante- y el comedor Los Pibes); la organización Libres del Pueblo y, por último, el Frente de Desocupados Eva Perón. A partir del contexto abierto en la coyuntura eleccionaria del año 2015 y del ballottage se suman organizaciones

como el Movimiento popular La Dignidad con presencia nacional que se suma en el año 2015 y el movimiento Justicia y Libertad. A su vez, la organización la Poderosa (2002) hoy forma parte de la mesa nacional de la CTEP y se suma en el año 2017. La idea que prima en estas últimas incorporaciones se relaciona con una caracterización de la etapa que “estaba por venir”, que en este escenario vuelve a tomar consistencia según palabras de un entrevistado: “la necesidad de volver a construir organizaciones que articulen organización para resistir”. Es interesante observar cómo prima esta idea por sobre las cuestiones de articulación de estrategias para satisfacer necesidades y reivindicaciones, dado que es coincidente el relato acerca de que en su fundación, hasta entrado el gobierno de la Alianza Cambiemos, la CTEP no gestiona recursos colectivamente. Es decir, el modo de hacerlo seguía siendo por organización de acuerdo al peso y los contactos que cada una tenía.

Las características del gobierno en cuestión dan cuenta de una redefinición de la seguridad social y la mayor responsabilización individual en los programas de asistencia, los cuales permiten inferir una tendencia marcada en las políticas sociales de la era Cambiemos que es la orientación individualizante de la política. Tal estrategia opera en distintas direcciones: la des-socialización de los riesgos sociales, el debilitamiento de derechos sociales, la ampliación del campo asistencial y la personalización de la protección. En este periodo y dadas estas condiciones, a su vez se producen, con impulso de la CTEP, propuestas como el Salario Social Complementario (año 2016), la Ley de emergencia social (año 2016), la obtención del Certificado de Vivienda Familiar (año 2017) y luego el Registro Nacional de Barrios populares (ReNaBap). Estas iniciativas, en el contexto de un gobierno que claramente respondía a un espectro ideológico de raigambre menos popular o antipopular, generaron diversas observaciones y críticas que se podrían resumir en relación a la cuestión de por qué “colaborar” con un gobierno de este signo. Es decir, si esta “cercanía” le aportaba “paz social” o le otorgaba legitimidad, entre otras. Las

respuestas a estas preguntas no son inequívocas y les entrevistades hacen referencia a una dimensión constitutiva de esta organización: “la CTEP no es un partido, se propuso desde su creación una vinculación política con el Estado, cualquiera fuera el gobierno para institucionalizar demandas”. Y en este punto, el relato es coincidente acerca de la experiencia y la evaluación que se recoge de la militancia de los 90 fundamentalmente. En tanto, se entiende que, a diferencia de la resistencia al neoliberalismo, en esta etapa se debían “superar los pisos de reivindicaciones populares”.

En esta dirección analítica consideramos que las organizaciones pueden ser analizadas y comprendidas desde lo que hacen, dicen y construyen en sus prácticas cotidianas de organización, resistencia, o gestión local-comunitaria. Estas últimas son inevitablemente multidimensionales, contingentes y contradictorias (como toda práctica social). Y estas construcciones movilizan necesariamente identidades y subjetividades. Estudiar las prácticas de ninguna manera implica un retorno a los individuos, al contrario, establece que las relaciones -siempre sociales- determinan los términos en que se construyen y desenvuelven las mismas y no a la inversa.

La idea de un *saber hacer* recorre también nuestra lectura de las organizaciones en el periodo estudiado. Esto se refiere a una especie de dominio práctico, a aquellas prácticas que constituyen un acervo de capital “militante” que se aprende y se valoriza. El concepto del *militante* en este sentido, está asociado generalmente a aquellos que orientan su acción a ganar capacidad de mediación y esperan representar a un sector social determinado. A su vez, autores como Franck Poupeau (2007) denominan *capital militante*, no solamente a la necesidad de tomar en cuenta un conjunto de *recursos* que designan el hecho de poseer diversos capitales como culturales, escolares, sociales, incluso económicos. Sino también, el *dominio práctico de un cierto número de técnicas aprendidas* como, por ejemplo: saber hablar en público, escribir un diario, organizar una actividad comunitaria, armar volantes de divulgación, dirigir un grupo, planificar una ac-

ción militante como una pegatina de carteles o la organización de una manifestación. Desde esta perspectiva el *capital militante* sería aquel que se aprende y se valoriza en el campo político, pero también se reconvierte en otros lugares. Este concepto recubre un conjunto de saberes y de prácticas que denomina: *saber hacer*. Estas son movilizables durante acciones colectivas, luchas, etc. Pero también, exportables, convertibles en otros universos y, así, susceptibles de facilitar ciertas reconversiones. En el caso de las organizaciones estudiadas se pueden visualizar reconversiones de estas prácticas en otras como (por enunciar las más recurrentes): de organizar actividades socio-comunitarias a la gestión de programas sociales; la presentación y ejecución de proyectos socio-educativos, laborales, sanitarios; el armado de redes y articulaciones; la participación en plataformas electorales en los distintos niveles, la colaboración e iniciativa en presentación de relevamientos, encuestas y hasta proyectos legislativos. El capital militante entonces designa, más allá de la diversidad de las formas de compromiso, un saber-hacer adquirido, en particular gracias a propiedades sociales que permiten jugar, con mayor o menor éxito, en un espacio que está lejos de estar unificado y homogéneo. Pero, más allá de la manera por la cual se adquiere y luego se “utiliza”, es importante aprehender la lógica de las transferencias por las cuales el capital militante puede ser esgrimido en otros espacios e, inversamente, el modo por el cual ciertas propiedades “eficientes” en otros dominios pueden ser transferidas en esas instancias.

El *compromiso político* desde la concepción de Poupeau (2007), pone en juego formas de aprendizaje que se sitúan principalmente en la socialización en el seno de un grupo movilizado o de un marco organizacional. Así la noción de capital militante responde a la necesidad de tomar en cuenta el dominio de un cierto número de saberes, técnicas, de habilidades, etc. aprendidas en el marco de las organizaciones o movimientos sociales. Diversos autores, como Morán y Benedicto (2002), señalan que el concepto de capital militante puede ser articulado con la noción de *socialización política*, la cual refiere a

los aprendizajes políticos adquiridos a lo largo de la experiencia de vida, en los diferentes espacios donde transcurren y desarrollan sus prácticas. Con esta idea los autores intentan señalar que los procesos de politización exceden ampliamente el campo de la política formal y pueden presentarse en otras instancias de socialización como aquellas que transcurren en la vida cotidiana de las organizaciones y los movimientos sociales. En este punto resulta interesante considerar las prácticas con énfasis en el vínculo asistencial de las organizaciones populares en clave de participación política de los sectores populares.

De esta forma se van incorporando una serie de aprendizajes diversos que pueden ir desde planificar una acción de protesta, convocar a una asamblea, escribir un proyecto comunitario y/o productivo para la obtención de un subsidio, etc. Todas estas prácticas, tienen potencialidad para aportar en el fortalecimiento de los lazos comunitarios, a partir de los cuales se puede producir un proceso de acumulación e institucionalización del capital social colectivo de base local-comunitaria- territorial, así como operar en lo asistencial en la cotidianeidad. Cuestiones pertinentes para pensar las prácticas de negociación y resistencia durante el gobierno de Cambiemos y las articulaciones políticas y sociales que movilizaron las organizaciones dispersas, distanciadas, con evaluaciones, estrategias y referencias identitarias diversas, que confluyeran para aportar, por ejemplo (en diferentes grados) a la construcción de otra alternativa de gobierno.

Reflexiones finales

En la Argentina reciente cambiaron las cartografías políticas dado que las identidades se encuentran en constante transformación y movimiento. En este punto, se visualiza cómo la experiencia de organizaciones como la CTEP desborda las categorías de análisis. Con pocos años de diferencia desarrollan prácticas más cercanas a los MTD, se proponen configurarse como un gremio, participan de mesas de diálogo con funcionarios de un gobierno hostil al campo popular,

promueven iniciativas legislativas, participan de medidas de fuerza en la calle, son parte de armados electorales, etc. Entonces el camino propuesto para analizar estos fenómenos sociales fue el de correrlos de miradas esencialistas, valorativas y homogeneizantes para describir, comprender y analizarlos a partir de una única certeza: que las organizaciones construyen constantemente nuevos espacios que habitar y nuevas narrativas en las cuales inscribirse.

Resulta innegable en todos estos procesos la centralidad de los colectivos sociales como protagonistas de un cambiante repertorio de acciones de protesta, de organización, de negociación y de gestión de lo social. El contexto actual exige dotar de politicidad al análisis comprendiendo de manera más abarcativa y compleja aspectos tales como el conflicto, las disputas de intereses y en especial la articulación de demandas. Asimismo, se pretendió llevar a cabo algunas reflexiones sobre la participación política de las clases populares. La introducción de la noción de capital militante en este sentido, como la adquisición de un saber hacer que posibilita significar con cierta competencia en el campo de la lucha política, resultó pertinente para relacionar las acciones, las actividades y las prácticas de asistencia en clave de participación y organización política de los sectores populares, y alejarnos de perspectivas que entienden -estas formas de participación- en clave de clientelismo, sometiendo o manipulación solamente. Por el contrario, se considera que las diversas experiencias de las organizaciones populares contienen un acervo de consolidación y fortalecimiento de los lazos territoriales a partir del cual se puede producir un proceso de acumulación e institucionalización del capital social colectivo de base comunitaria, local y territorial. Tal cúmulo resulta fundamental para la disciplina del trabajo social que puede actuar, en función de promoción de derechos y fortalecimiento organizativo de sujetos colectivos hacedores de proyectos sociales que disputen por el sentido y orientación de los mismos en todos los poros de la vida social.

En definitiva, se considera después del recorrido planteado, que el Estado debe articularse, enhebrarse y alimentarse con las organizaciones populares con base territorial. Porque son estas últimas las que pueden materializar muchas de las políticas públicas y en especial, las sociales. Este último es quizás uno de los desafíos abiertos a partir de la llegada al gobierno de una fórmula presidencial que vuelve a “convocar” a las organizaciones a ser parte de la gestión de las políticas. Ahora bien, estos procesos no deberían conspirar contra la profesionalización de las intervenciones ni con el robustecimiento de lo público estatal en su conjunto.

Referencias bibliográficas

- Arias, Ana (2012). *Pobreza y Modelos de Intervención. Aportes para la superación del Modelo de asistencia y promoción*. Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Andrenacci, Luciano (2003) (compilador). *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Ediciones Al Margen y Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- Laclau, Ernesto (2005) *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica. Argentina.
- Grimson, A. (2019) ¿Qué es el peronismo? De Perón a los Kirchner, el movimiento que no deja de conmover la política argentina. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires, Argentina.
- Melucci, Alberto (1990) *La acción colectiva como construcción social*. Ponencia presentada en el grupo temático sobre Clases sociales y Movimientos Sociales, XII Congreso Mundial de Sociología. Madrid.
- Merklen, Denis (2005) *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Editorial Gorla. Argentina.
- Natalucci, Ana (2010) ¿Nueva gramática política? Reconsideraciones sobre la experiencia piquetera en la Argentina reciente. Revista Astrolabio. Nueva Época, Córdoba N° 5.

- Natalucci, Ana (2011) *El tiempo de la movilización. Sujetos, acciones y acontecimientos en Argentina (1989-2006)*, Berlín: EAE.
- Poupeau, Franck (2007) *Dominación y movilizaciones: estudios sociológicos sobre el capital militante y el capital escolar*. Córdoba: Ferreyra Editor.
- Retamozo, Martín (2009) *Orden social, subjetividad y acción colectiva. Notas para el estudio de los movimientos sociales*. Athenea Digital, número 16.
- Retamozo, Martín (2011) *Movimientos Sociales, política y hegemonía en Argentina*. *Revista Polis*. Universidad Bolivariana. Volumen 10, número 28.
- Schuttenberg, Mauricio (2014) *Las identidades nacional-populares. De la resistencia noventista a los años kirchneristas*. Eduvim. Córdoba. Argentina.
- Vilas, Carlos (2011) *Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Universidad Nacional de Lanús. Buenos Aires. Argentina.

Reconfiguración de estrategias: motivos y percepciones

Federico Pellagatti

Introducción

Nuestra investigación tiene como objetivo dar cuenta de la reconfiguración de estrategias de las organizaciones de matriz nacional y popular en tiempos de Cambiemos.

Hemos trabajado diferentes herramientas, con distintos grupos y hemos dado cuenta de una reconfiguración de estrategias. Organizaciones que si bien se conocían con anterioridad al macrismo, no necesariamente habían tenido agenda y espacios en común.

En este artículo el propósito es poder presentar algunas coordenadas para reflexionar sobre cómo se reacomodaron las prácticas sociales, políticas y gremiales, en el mundo del trabajo. Si bien es un universo amplio, hemos realizado un recorte centrándonos en el trabajo cooperativo en dos tipos diferentes de organizaciones: las que se plantean una centralidad del trabajo cooperativo, reivindicando el cooperativismo como forma de organización, “como maqueta a escala de la sociedad”, y otras que han encontrado en el formato legal de la cooperativa estructuras dinámicas de trabajo, estructura que el

Estado local ha desarrollado como dispositivo de tercerización, es decir que pone en terceras personas aquello que la estructura del Estado debería garantizar, en donde conviven múltiples dimensiones tanto reivindicativas, económicas, políticas etc. Dicho de otro modo, organizaciones que tienen al trabajo cooperativo como eje fundante de su hacer político y gremial y organizaciones sociales que hallaron en las cooperativas de trabajo la forma de resolver una de las tantas dimensiones (salud, educación y género por ejemplo) donde despliegan su quehacer cotidiano.

Para encuadrar la lectura, quisiéramos dejar en claro de qué hablamos cuando hablamos de estrategia. Si bien es un concepto que viene del terreno militar, se ha ido utilizando en diferentes sentidos y en distintos campos, para dar distintos contenidos a lo “estratégico”. Muchas veces es utilizado como sinónimo de importante, de urgente, o para dar una idea de perspectiva temporal, entre otros usos.

En el campo de la política se utiliza en un sentido figurado, que al igual que en el terreno militar, funciona como categoría que ordena aliados y oponentes, escenario, recursos, objetivos, acciones, etc. Uno de los grandes teóricos de la guerra Carl Von Clausewitz lo define de la siguiente manera:

Por lo tanto, la dirección de la guerra es la preparación y la conducción del combate. Si el combate consistiera en un único acto, no sería preciso ninguna preparación. Pero un combate está compuesto de una cantidad más o menos cuantiosa de actos diferenciados, completos en sí mismos, que denominamos encuentros y que constituyen nuevas unidades. De aquí se separan dos actividades diferenciadas: preparar y conducir separadamente los encuentros y combinarlos unos con otros para lograr el objetivo de la guerra. La primera actividad se denomina táctica, la segunda estrategia (Clausewitz: 2003).

Puede resultarnos un tanto incómoda y rígida la sintaxis y la prosa militar, pero entre distintas y posibles definiciones de los conceptos a los que vamos a referir, ésta es simple, sencilla y relacional, porque son categorías y sentidos compartidos por una buena parte de las organizaciones, e incluso son parte del universo lingüístico de la militancia política, indistintamente del ámbito en que se la piense.

Entendemos que la reconfiguración de estrategias no es algo estático, sino por el contrario, es dinámico y está sujeto a variables (contexto macropolítico, macroeconómico, coyunturas cambiantes en los países de la zona, etc.) que exceden a los actores que tomamos como referencia. Y en ese análisis de situación donde cambian los aliados, el escenario, el oponente y las organizaciones sostienen sus objetivos. Cuando nos referimos a la reconfiguración de estrategias, estaremos haciendo referencia a esta conceptualización que acabamos de desarrollar.

En este breve artículo la idea es ver algunos casos, a partir de entrevistas con referentes, vinculados a las experiencias de Cooperativas de Trabajo y estas mismas en las organizaciones sociales.

Con la llegada del macrismo se produce un cambio de escenario. Lo cual llevó a que algunas organizaciones reconfiguraran estrategias: nuevas alianzas, reagrupamientos en torno a espacios en consolidación, armado de frentes, entre otros. Y la pregunta que puede parecer obvia, pero que al hacerla e intentar responder no lo es, sería: ¿Por qué cambiaron sus estrategias? ¿Recursos? ¿Institucionalidad? ¿Supervivencia? ¿Estrategia de poder? ¿Todas juntas? Son todos factores que podríamos desarrollar en sí mismos, pero seguramente caigamos en un sesgo que no nos permita comprender las reconfiguraciones en su totalidad y su complejidad. Y por otro lado, es necesario aclarar que no existe una razón unívoca ni exclusiva. A lo mejor conviven todas estas razones en mayor o menor medida, superponiéndose unas con otras en las valoraciones y consideraciones que inciden en una determinada decisión para seguir en la construcción de sus objeti-

vos, pero esta vez teniendo que incorporar “al juego” un cambio de escenario.

Lo que sigue no pretende ser una respuesta final, pero sí un aporte para comprender en sus voces, las motivaciones y el balance del antes y durante el macrismo y los momentos de inflexión.

El mundo del trabajo

En la Argentina la irrupción de las Cooperativas de Trabajo estuvo sujeta a una política de Estado, a una necesidad política del gobierno que estuvo al frente del Estado entre el período 2003/2015.

Una caracterización en común, no la única, que tuvieron algunas organizaciones sociales y políticas de los 90, fue considerar que el sujeto de cambio ya no se encontraba en la fábrica, sino que la reconversión neoliberal en su faceta económica, había ubicado al sujeto político que se constituía en la fábrica en el barrio, resultado de la desindustrialización como política. En este sentido, la militancia barrial tenía como aspecto a considerar, que el barrio en tanto representación a escala de la sociedad, podía ser considerado un espacio de construcción de poder político. Y parte de esa construcción política fue, y es, considerar al trabajo como un eje a desarrollar como potencial vertebrador de las prácticas sociales y políticas. Desde esta perspectiva se irá desarrollando la construcción política que hallará nuevos escenarios y coyunturas, pero que preservará esta matriz conceptual para pensar las estrategias institucionales en momentos donde el período posneoliberal propondrá más Estado y menos mercado. Si bien algunas de las organizaciones protagonistas de estos períodos en cuestión sostienen su objetivo general, sus metas como aspiración estratégica, lo que varía según las coyunturas históricas, políticas, gubernamentales, institucionales, sociales etc., son sus tácticas.

Una de las formas visibles de más Estado es la conformación de cooperativas. Y he aquí un nuevo escenario para comprender los reacomodamientos necesarios en el plano de lo táctico para no perder

el sentido estratégico de las construcciones y alcanzar los objetivos planteados por las organizaciones y sus respectivos actores.

No nos referimos a las cooperativas de corte tradicional, sino a aquellas cooperativas que se convierten en un mecanismo dinámico, en herramienta legal ágil para la implementación de política social, sobre todo por parte de los estados locales.

Parte de nuestros insumos para la investigación fueron las entrevistas con distintos referentes del trabajo cooperativo. Nuestro primer entrevistado es miembro fundador de una cooperativa vinculada a los servicios gráficos fundada en 2007, y también referente de la CNCT, y en distintas conversaciones que tuvimos nos decía que “el kirchnerismo alentó la creación de cooperativas ya que agilizó los procesos administrativos burocráticos”. Por fuera de esta voluntad política, la matriculación de una cooperativa, del rubro que fuese, es un proceso engorroso, que suele tener idas y vueltas administrativas, además de una capacitación para los integrantes que suele llevar meses concretarse.

Esta voluntad política da algunos indicios de cuál es el escenario en donde las cooperativas de esta generación desarrollan su trabajo y en algunos casos su militancia.

La decisión política facilitaba, entre otras cuestiones, el acceso a la compras del Estado, lo que implicaba grandes volúmenes de trabajo. Trabajo en red y redes de cooperativa por rubros con una centralidad: el Estado tenía una política de promocionar el trabajo cooperativo que se traducía en distintas líneas de financiamientos y programas que centralmente garantizaban la proyección del trabajo y lo que eso conlleva en términos sociales. Pero ¿qué pasa cuando no está la voluntad política de sostener un proyecto de sociedad organizada en torno a estos parámetros? ¿Es un cambio significativo que sea un ministerio el que crea y promueva las cooperativas? El análisis que sigue en este artículo está basado en la experiencia transcurrida.

Y es quizás en la inflexión CEOcrática¹, el cambio de gobierno a partir de diciembre de 2015, que las interpretaciones de cómo reconfigurar la práctica y las motivaciones táctico políticas, genera el debate, ordena las relaciones y reposiciona actores y herramientas sumado a otra cantidad de factores y situaciones, de tipo personal, familiar, laboral etc., que no están desarrolladas en este artículo, pero es necesario al menos nombrarlas.

Esta parte de la conversación inicia con estas palabras textuales del entrevistado: “Durante el macrismo nos costó darnos cuenta de que había una política para destruirnos, sabíamos que se iba a poner difícil, pero es muy distinto prever la decisión de alguien que quiere destruirte”.

Esta experiencia cooperativa, entre tantas otras, se quedó sin trabajo porque casi la totalidad del volumen de producción estaba en relación directa con el Estado. Y surgen dos observaciones que podrían servirnos para pensar el porqué de un cambio de estrategia: la producción y la relación con el Estado.

La llegada del macrismo implicó para muchas cooperativas de trabajo (y no sólo para las cooperativas) un fin del diálogo con el Estado. La voluntad política tiene una intención totalmente distinta. En principio este dato no enciende las alarmas, porque en todo caso lo que hay que sostener es el trabajo que se venía desarrollado en términos de producción y también de volumen institucional.

Y he aquí una característica de la gestión macrista, nos dice nuestro entrevistado, que “interlocutores había, lo que no había era voluntad política de generar trabajo”. Se encienden las alarmas cuando la pregunta pasa a ser ¿cómo enfrentarse ante una política de destrucción del empleo? Entonces la reconfiguración de estrategia se con-

1 CEOcracia es un neologismo que hace referencia al componente mayormente proveniente del mundo privado, donde distintas personas ejercen como CEOs. Por su impronta y gestión política del Estado, sumado a las permanentes comparaciones del Estado con una empresa (costo/beneficio, gasto/inversión, meritocracia, los costos de cuánto cuesta un trabajador etc), nos permite nombrar al gobierno de empresarios/políticos, como CEOcracia.

creta motivada por observar que la correlación de fuerza anterior, basada en cierta institucionalidad, hacía que las experiencias cooperativas fueran experiencias robustas, y en esta nueva etapa, esa institucionalidad desaparece.

Pero en tiempos de macrismo el peso específico de la “institucionalidad” es otro. La política de apertura a importaciones y relaciones bilaterales con gobiernos afines cerró la puerta a la producción de cooperativas y de la economía popular. La institucionalidad pasa del trabajo cooperativo al trabajo emprendedor, del sujeto colectivo al individuo meritocrático.

Una de las primeras reconfiguraciones que podemos observar de las cooperativas en relación al escenario es cómo solucionar el acceso al trabajo, porque todo el volumen de trabajo que el gobierno anterior destinaba a organizaciones ya no está (y estaba sostenido en una voluntad política más que comercial), y por el contrario, durante el macrismo las cooperativas son tratadas de igual modo que empresas del mismo rubro: cooperativas sumidas a las mismas “reglas de juego” que empresas multinacionales no parece ser lo más auspicioso.

Otro dato que puede aportar elementos para comprender el nuevo contexto del macrismo para estas Cooperativas es el perfil de la política con que el Estado aborda estos frentes de conflicto: el interlocutor ministerial ya no es el Ministerio de Trabajo sino el Ministerio de Desarrollo Social. “Toda una pincelada de época”, según nuestro entrevistado. Una de las cuestiones que ellos consideraron como centrales y que se reconfiguraron son las relaciones políticas.

En un contexto de política de Estado la relación de las Cooperativas de Trabajo era con el Ministerio de Trabajo. En tiempos de macrismo, y con el corrimiento interno de muchos planes de empleo, la interlocución deja de ser con el Ministerio de Trabajo (incluso antes que se disolviera dicho ministerio) y la interlocución comienza a ser con la línea “onegeista”² del Ministerio de Desarrollo Social.

2 Me refiero con “onegeista” al grupo de personas que llegan a la función pública luego de desarrollar experiencia y referencia en el ámbito de las Organizaciones no

Muchas cooperativas de trabajo en el nuevo contexto de macrismo decidieron reconfigurar su estrategia tratando de romper todo vínculo de relación o asociación con el kirchnerismo. Las redes de cooperativas no funcionaban como redes políticas, de discusión orgánica y construcción programática. Eran como espacios gremiales que ante la llegada del macrismo quisieron reacomodarse al nuevo escenario político. Incluso “pintándose de amarillo, para ellos tampoco hubo ni hay trabajo”. Parte del balance, nos cuenta nuestro entrevistado, tiene que ver con que el desarrollo gremial y el despliegue de trabajo que no les permitió trabajar en la formación de cuadros. En una mirada retrospectiva esa tarea pendiente permite hipotetizar sobre una posible acción distinta ante el advenimiento del macrismo.

Se definen como una organización gremial y no una política, y cuando el escenario cambia y la necesidad pasa por implementar estrategias de orden político, aparece una debilidad básica que es no comprender el radical cambio de paradigma en torno al mundo del trabajo, y específicamente en torno a las relaciones políticas que las cooperativas sostenían con el estado nacional. La diferencia entre Estado y gobierno fue una situación compleja de distinguir entre los actores miembros de las cooperativas: “de repente marchamos a todos los institutos de la vivienda de las provincias, y cuando los compañeros entregaban los petitorios en las jornadas de protesta, se terminaban sacando fotos con los funcionarios” ilustra.

Una de las principales condiciones que Desarrollo Social impuso a nivel ministerial fue apelar a la salida individual: “el gobierno busca que te anotes individualmente a las capacitaciones, como por ejemplo Hacemos Futuro³”. El macrismo habilitó mecanismos de “auto-

Gubernamentales, que intentan habitar un supuesto vacío que dejaría la clase política. Organizaciones como “Techo”, “Enseña por Argentina”, “Ashoka” entre otras, que llegan a la función pública con ese halo de despolitizar toda práctica estatal en pos de una neutralidad, pero curiosamente financiados por amplios y extensos intereses económicos, y a lo mejor geopolíticos, de grandes grupos supranacionales.

3 “Hacemos Futuro” surge de la unificación del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (PRIST-AT) que es un programa que nace a mediados del año 2009 y se crea desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación buscando

control”, cada cual garantiza su propia gestión, ya sea para certificar que asistió a una capacitación, como del mismo modo pasarse presente a sí mismo, la relación con ANSES y todo el circuito administrativo/político que implica. Es decir, la exacerbación del individuo en detrimento de la organización. Y nos daba el siguiente ejemplo: “El componente de las cooperativas de trabajo, en el caso de la red textil, es de trabajadores convocados a trabajar. Con la falta de trabajo la cooperativa tiende a la dispersión” (hay que tener en cuenta que el 78% del trabajo textil en el país está en manos del trabajo en negro casi esclavo, mal pago y sin ninguna cobertura legal).

Si bien sigue existiendo jurídicamente, lo real es que el sujeto de esa cooperativa, al tomarla como una centralidad gremial, busca el trabajo por donde pueda conseguirlo, quitándole vitalidad y centralidad a los espacios como las cooperativas. Incluso la capacitación como contraprestación es un elemento que no tenían en agenda, que no formaba parte de su cotidianeidad. Estas cooperativas que se ordenaban en otra sintonía, que se vertebraban a partir de la producción, se ven en la necesidad de acomodar sus prácticas ante las nuevas reglas de juego.

Con el cambio de etapa muchas cooperativas se replegaron por un mecanismo defensivo. Existían o existen redes, pero también existen cooperativas no enmarcadas en redes o federaciones. La llegada del macrismo facilitó acortar distancias políticas con otras organizaciones que hasta la llegada del macrismo estaban en distintas redes de acción política, no necesariamente antagónicas, simplemente diversas, algunas dispersas en la soledad de su propio quehacer cotidiano. Y quizás este sea un primer indicio de reconfiguración de estrategia.

“*La CTEP tiene proyecto político*”, es la primera caracterización que hace nuestro entrevistado cuando aparece en nuestra conversa-

crear oportunidades de inclusión para mejorar la calidad de vida de los sectores más vulnerables generando puestos de trabajo, capacitando y promoviendo la organización cooperativa para la ejecución de obras de infraestructura local y del programa “Ellas Hacen” que arranca en febrero de 2013 y se inaugura dentro del esquema PRIST-AT y en la práctica funcionan como dos programas diferentes.

ción la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular. Y parece que hace un camino inverso en relación a la CNCT. La CTEP durante el kirchnerismo se aboca, al igual que la CNCT, a lo productivo.

Alguna diferencia que podría indicarnos qué tipo de actor es cada organización es la capacidad de absorber el cambio de escenario que ambas organizaciones tuvieron. La CTEP puede reconfigurar políticamente su estrategia sin tener como centralidad lo productivo, a diferencia de la CNCT que ante la falta de trabajo carece de donde sujetarse en el nuevo escenario, tendiendo a un repliegue para no desaparecer.

La CTEP se transforma en un actor político “*que garantiza la paz social*”, protagonista en la pulseada por la emergencia social, ley que el congreso votó por unanimidad, con algunas modificaciones en relación al contenido que la confederación pretendía, en 2016 con multitudinarias marchas callejeras, donde la referencia de la CTEP como ente aglutinador es notoria.

En este mundo del trabajo, también hablamos con otro referente del trabajo cooperativo miembro de la FETRAES⁴, y encontramos similitud en algunas opiniones. Nos decía que el cambio de escenario llevó a que el eje de trabajo sea reemplazado por el eje de lo social centrado en la asistencia alimentaria expresada en comedores, menderos y expresiones de la economía popular, como ferias populares, cooperativas de servicios, que responde a la necesidad de reconfigurar estrategias ampliando la base de participación de la FETRAES.

A diferencia de la CNCT se plantea la construcción política como una cuestión inherente a la práctica social, reconociendo que durante el kirchnerismo el Estado garantizó un piso de lo esencial, y que daba un marco a las reivindicaciones que hacían falta, entendiendo ese proceso como el camino para avanzar en sus planteos políticos

4 Federación de Trabajadores de la Economía Social, espacio que arrancó con fábricas autogestionadas, recuperadas entre otros, y fue creciendo en diversidad. Nace en la Capital Federal pero se expande a nivel nacional por la necesidad política de construir una herramienta electoral.

ideológicos. “Hacemos futuro es un programa que tiende a la desorganización de las organizaciones del campo nacional y popular” nos decía el referente como argumento de las experiencias que fueron construyendo, ya sea para cubrir el aspecto gremial como el político, dando forma a herramientas y espacios que compartían con la CNCT, en contexto de macrismo, como era el Frente Nacional Milagros Sala. Porque algo que dejaba en claro el entrevistado era que “no estamos en un contexto como en los 90” que desembocó en aquel diciembre de 2001.

Coinciden ambos referentes en que los planes de trabajo se convirtieron en planes sociales. Y refuerza la idea de la centralidad en el pasaje de la política pública vinculada al Ministerio de Trabajo al Ministerio de Desarrollo Social. Remarca también la terminalidad educativa y capacitación como reformulación que tienden a la salida individual. Quedan interrogantes planteados en cuanto a la reconfiguración política de otras organizaciones y sostiene como interrogante para sí mismo en clave de la reconfiguración de la estrategia de su organización. La reconfiguración de estrategias, ¿tiene que ver con una salida a la crisis, con cuidar una construcción propia, con asegurarse un recurso como elemento constitutivo de una construcción?, o como decíamos al principio, ¿todos estos elementos a la vez mediados por un notorio cambio de coyuntura?

Pero esta caracterización de la política pública también es compartida por referentes de otras organizaciones sociales, que no tienen al cooperativismo como eje fundamental, pero que sí tienen experiencias de trabajo a su interior, con otro despliegue, con otras dimensiones y otros parámetros.

Otro de nuestros entrevistados, que inició su militancia a finales de los 90 con lo que se denominó el movimiento de desocupados, ahora con un cargo de gestión en un municipio opositor a la gestión Cambiemos coincide en la caracterización de la política pública que tiene incumbencia en su distrito:

“es complicado porque se deja a los destinatarios sin coordinación. El compañero pasa a ser el responsable de conseguir su curso, su oficio, etc. Buscan ir desgranando la organización que había, con problemas claro, pero existían experiencias más asociadas a lo cooperativo que los programas anteriores fomentaban”.

Y si bien no comparte formalmente espacio con el resto de los entrevistados también sostiene que

“el gobierno anterior intentó, a través de programas diversos, incentivar el espíritu cooperativista, hoy se ve cómo todo apunta a desvirtuar esta línea, están volviendo de alguna forma a las modalidades más tradicionales del plan social. Por ejemplo, que el compañero y vecino tenga que ir solo a la Anses a reclamar por su cobro, llevar sus papeles, etc.”. Y sigue: “La diferencia que vemos es clara, el emprendedor alude a un individuo. El cooperativismo hacía referencia siempre a un colectivo. Esto del *esfuerzo individual* pegó en la gente”.

Hasta aquí hemos conversado con agrupamientos que tuvieron como elemento destacado de su reconfiguración de estrategia el unirse con otros similares. El frente Milagro Sala es el resultado de una coordinación de distintos agrupamientos, con perspectivas en común, tanto en lo gremial como en lo político. Si bien nuestra idea es poder dar cuenta de la reconfiguración de estrategias de los integrantes de este frente, y de otros como veremos a continuación, la comparación entre este frente y la CTEP surge como un reflejo, pero no es tema de este artículo, aunque el interrogante queda enunciado.

Así como aquellas organizaciones que tenían su centralidad en el universo del trabajo cooperativo son heterogéneas entre sí, los agrupamientos que conforman la experiencia de la CTEP se caracterizan por su diversa procedencia y distintos antecedentes políticos en re-

lación al Estado en el período 2003/2015, teniendo en cuenta que la mayoría de estas organizaciones existían previamente al 2003.

A mediados del año 2011, el Movimiento Evita, la Cooperativa textil La Alameda, el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas por los Trabajadores (MNER) y el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) son los que toman la decisión de conformar el espacio que se terminaría por llamar CTEP y que cobraría ese nombre y esa forma junto a otros actores en diciembre de ese mismo año.

Cada una de estas organizaciones es distinta entre sí en varios aspectos: de mayor volumen político, institucional, con diferentes inserciones territoriales, ya sea en barrios, la universidad, los sindicatos, la intelectualidad, el trabajo cooperativo, algunas se inscriben en la construcción electoral, otras se definen como constructoras del poder del pueblo, con referentes de larga trayectoria, con distintas transversalidades, y singularidades, pero en un campo relativamente en común, etc.

Todos estos rasgos juntos, y combinados desde alguna inteligencia política en común, terminan por ser la capacidad de transformarse en actor que conduce la experiencia que a nosotros nos interesa indagar que transcurre en el breve, pero intenso período de la presidencia del ingeniero Macri.

Si el posneoliberalismo venía a plantearse más Estado y menos mercado, un cabal representante de las clases dominantes de Argentina, el más conspicuo y acabado liberal contemporáneo, el halcón entre las palomas, no tardó en demostrar lo que ya muchos anticipaban: la mediación furtiva de las expresiones del poder real, ahora se enmascara y rubrica con la legalidad del sistema y eso parece ser un pasaje de ida para implementar fenomenales niveles de transferencia de la población en general a los sectores concentrados como marco general, siguiendo con una ordenada acción proactiva en detrimento de la mediación estatal en distintos órdenes de incidencia. El fuerte cambio de escenario, la gran iniciativa política del gobierno para con sus metas, podría ser una posible causa, seguramente no la única, para la unidad de distintas y diversas organizaciones.

Cuando al principio definíamos táctica y estrategia, los distintos momentos de la valoración sobre cómo abordar *encuentro* tras *encuentro*, tienen que ver principalmente con el análisis de situación. Entendemos por “situación” aquello que está pasando, que nos está pasando y es relevante para nuestra acción y el cumplimiento de nuestras metas u objetivos. Y en función de ese análisis, se reacomoda la estrategia en tanto concepto que ordena los distintos encuentros. El análisis de situación contempla el escenario que es el lugar donde se desarrollan las acciones.

En las entrevistas lo que queda implícito es la centralidad que tenía en la estrategia de cada organización la relación con el Estado. Probablemente al ser una variable “bajo control”, los esfuerzos van destinados en un sentido, quizás más propositivo, de creación, de crecimiento y no, porque no hay necesidad ni peligro inminente, de configurar retaguardias o reaseguros para establecer pisos de la construcción que se vienen dando. O a lo mejor sí, pero de manera inconsciente, porque en las voces de nuestros entrevistados el piso de institucionalidad aparece como dado, como un punto de partida de apariencia sólida e inamovible.

Este cambio de escenario es transversal a las organizaciones, es decir que las atraviesa a todas, no del mismo modo ni con la misma intensidad, pero sí de modo suficiente para que las organizaciones con las que hablamos vean en esa reconfiguración de estrategias, la necesidad de unirse. Unidad que no es unanimidad.

Del mismo modo que el macrismo no es linealmente una reproducción de los noventa, su mandato no iba a concluir en una reproducción lineal de lo que fue diciembre del 2001. Las mismas organizaciones 15 años después han sostenido sus objetivos pero diversificado sus caminos, y de repente una explícita coyuntura volvía a brindarles condiciones para la unidad, con distintas historias vinculadas a la estatalidad, la institucionalidad y la participación en el gobierno, entre otras.

Otro de nuestros entrevistados es un referente de un movimiento social, que nace con la experiencia de los MTDs. Y para hablarnos de

por qué se suman a la CTEP retoma desde el período 2003/15. Para el entrevistado, hasta antes del macrismo la CTEP para su organización no tenía ningún valor. La CTEP durante el kirchnerismo *hizo agua los últimos 3 años*, si bien el nivel de inflación no tiene punto de comparación por su aceleración con lo que sucederá en el gobierno de Mauricio Macri, sostiene que la transferencia de los sectores populares vía inflación hacia los alimentos, fue un vacío que la CTEP no abordó.

Ya en clave de configurar un antes y un después de la etapa del macrismo, sostiene que durante el kirchnerismo la CTEP no era un espacio de lucha. Los recursos no los gestionaba como CTEP, sino que cada organización grande miembro de la CTEP (se refiere al Movimiento Evita y el MTE), resolvían sus cuestiones reivindicativas por su cuenta, por fuera de la estructura de la CTEP. Lo mismo que sucedía con el resto de las organizaciones que no abrevaban en el kirchnerismo, resolvían por su cuenta y/o por sus frentes de relaciones, sus cuestiones reivindicativas.

“La CTEP no se planteaba como un aglutinador de organizaciones” nos dice. En este sentido, en términos de reconfiguración de estrategias, no había mucho para hacer. La organización venía garantizando el acceso a recursos por cuenta propia y por un arco de relaciones vertebrado desde lo reivindicativo, atentos a la política del kirchnerismo en cuanto redistribución de riqueza y cantidad de recursos implementados en política social. Se suman a la CTEP, junto con otras organizaciones, como necesidad de construir una unidad y de hacer frente a lo que veían venir con el gobierno de Macri. El momento en que se empieza a producir el acercamiento son los últimos meses del kirchnerismo.

A diferencia de organizaciones de despliegue nacional con inserción en ministerios, el ámbito legislativo y gubernamental, la necesidad de “hacer frente a lo que se viene” está en otras coordenadas, en garantizar el acceso al recurso y no, por ejemplo, en sostener un volumen institucional o representación formal construida, o como sostienen las experiencias de cooperativas, garantizar un determinado volumen de trabajo.

Para dar algunos matices de la dinámica que desarrolla la CTEP en su reconfiguración de estrategia, el entrevistado nos comenta que la CTEP tiene una particularidad que es que desde sus inicios se plantea una necesidad de diálogo con los gobiernos.

Con el kirchnerismo y con el escenario macrista esa premisa no se altera. Esa forma de relación, característica de los modelos sindicales, tienen como primer esquema de acción el diálogo con los oficialismos.

El vínculo de la CTEP con el Estado en el período macrista se perfiló como una Confederación en muy poco tiempo y con mucha capacidad política de gestión y representación en la interlocución con el gobierno nacional, y es el principal actor masivo de generar política a nivel nacional. La CTEP, además de participar en la resistencia activa contra la reforma previsional, también fue protagonista de la sancionada ley de emergencia social, el registro de barrios populares entre otras iniciativas. Nuestro entrevistado hace la valoración de que el principal actor es la CTEP, porque, como era de esperar, el gobierno liberal avanzó sobre el mundo del trabajo, y el principal actor no fueron los sindicatos, sino la CTEP.

La política económica del macrismo tuvo un fuerte impacto en los sectores populares. Lo que hasta ese momento era una redistribución secundaria del ingreso se convierte, en un breve lapso de tiempo, en niveles altísimos de transferencia de la mayor parte de la sociedad a los grupos concentrados de la economía. La sociedad se empobrece, y las personas que rápidamente ven el deterioro de sus condiciones materiales de vida buscan una contención, un recurso, un plato de comida en las distintas expresiones organizadas que existen en los territorios. En una especie de juego de palabras nuestro entrevistado nos dice que “el macrismo hizo retroceder al pueblo pero hizo avanzar a las organizaciones”, se refiere a aquellas que están nucleadas en la CTEP y las que no pero que tienen una relación estrecha con la misma (CCC, Barrios de Pie, Polo Obrero entre otros).

Esta apreciación tiene que ver con observar de qué manera la gestión macrista desarrolló sus relaciones. Y pensar que parte de su inversión (para garantizar formidables transferencias) iba a ser destinada en invertir para frenar el conflicto social no es algo descabellado. O al menos para pensar un conflicto social fragmentado.

En este sentido, si el objetivo de las construcciones de cada organización se sostiene en relación al acceso a un determinado recurso como sustento para dicho proceso, podemos suponer que el balance y las relaciones que se hagan al momento de redefinir estrategias estarán atravesadas por estas consideraciones. Porque básicamente la construcción política de quienes componen la CTEP no es homogénea, no tiene las mismas raíces históricas, y en otra cantidad de temas tienen marcadas diferencias.

Podríamos suponer que la unidad no se da por una decisión estratégica, sino por la urgencia de la coyuntura que condiciona el desarrollo de los proyectos de las distintas organizaciones. En esto coinciden los entrevistados. Y en esa coincidencia todos quedan ubicados de distintas maneras ante un escenario donde la urgencia puede significar distintas cosas.

Conclusión

Las organizaciones vinculadas a la CTEP son los principales actores en la contención social. O podríamos pensar que gran parte de las organizaciones que podrían generar conflicto a partir de exigir recursos al Estado están nucleadas o comienzan a nuclearse en la CTEP, y reconfiguran estrategias que tienen que ver con cómo abordar el nuevo esquema de política social ya sea vinculado al mundo del trabajo, como las cooperativas, como así mismo la parte asistencial.

La irrupción del macrismo, breve en término histórico pero intenso en efectos a largo plazo, obligó a replantearse los escenarios donde construir social y políticamente. Con la necesidad de reconfiguración atravesada por la vertiginosa iniciativa de los empresarios conduciendo el gobierno, las organizaciones aúnan esfuerzos para

contrarrestar en sentido amplio esta nueva gestión. Y una necesidad inmediata, condiciona a las organizaciones a reconfigurar estrategias, teniendo particular inteligencia no sólo en cómo abordar las actuales relaciones y herramientas, sino también en no perder la identidad, el objetivo propio de cada grupo, y de alguna manera transitar el escenario resolviendo estos interrogantes en simultáneo con las decisiones.

Volviendo al comienzo de este artículo decíamos que las organizaciones han dado cuenta de una reconfiguración de estrategias. Nos queda pendiente preguntar e indagar a aquellos que se armaron y encontraron en una coordinación y los que se sumaron a una confederación ya existente, qué balance hacen de esa decisión. Porque la reconfiguración de estrategias no implica cambiar los objetivos. En todo caso nos quedaría preguntar si en función de sus objetivos y metas, qué balance se hace de esas reconfiguraciones. Es un interrogante que se abre para un período que se cerró, aunque dejó su herencia.

Referencias bibliográficas

- Clausewitz, K. (2003) *De la Guerra*. Buenos Aires. Distal.
- Natalucci, A. (2011) *El tiempo de la movilización. Sujetos, acciones y acontecimientos en Argentina (1989-2006)*, Berlín.
- Natalucci, A. (2018). El neoliberalismo en acto: políticas sociales y experiencias organizativas en Argentina (2009-2016). *Polis. Revista Latinoamericana*, (49).
- Robert Castel, Gabriel Kessler, Denis Merklen y Numa Murard, *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?* Paidós, Buenos Aires, 2013, 180 pp.
- Schuttenberg, Mauricio (2014) *Las identidades nacional-populares. De la resistencia noventista a los años kirchneristas*. Eduvim. Córdoba. Argentina.
- Swampa, Maristella (2010) *Movimientos Sociales, matrices socio-políticas y nuevos escenarios en América Latina*.

La objetivación legal de la fractura. Un recorrido del marco jurídico que reguló la política social de la era Cambiemos

Mariano Cardelli

El presente trabajo pretende desarrollar de qué manera diferentes estrategias llevadas adelante por la alianza Cambiemos en la política social a partir de 2016 se cristalizaron en la normativa vigente de nuestro país. Intentaremos dar cuenta de algunas continuidades en relación al periodo anterior, como por ejemplo la persistencia de la participación de las organizaciones sociales en la intermediación y asignación de los recursos de los programas, así como de nuevas orientaciones más restrictivas -en términos de accesibilidad- focalizadas e individualizantes.

Durante el periodo 2016-2019, en líneas generales, la seguridad social se mantiene sin cambios profundos, sólo que comienzan a restringirse las vías de acceso de carácter no contributivo, que en el período kirchnerista se habían ampliado de manera inédita, tanto en lo que tiene que ver con las jubilaciones y pensiones, como en lo relativo a pensiones no contributivas. Para estas últimas se habían flexibilizado los requisitos de acceso, casi universalizándose para 2015,

convirtiéndose en una prestación cuya cobertura se amplió de manera considerable a situaciones antes no contempladas.

Hablamos de *objetivación legal de la fractura*, ya que lo que principalmente caracteriza al periodo 2016-2019 es una definición en el plano del discurso legal, consistente en la identificación de zonas problemáticas irresolubles que no pueden ser reparadas, tal el caso de situaciones de informalidad laboral, y que pasan a ser abordadas con dispositivos particulares.

D´auria (2015; pp. 24-25) sostiene que el régimen jurídico-político está compuesto de tres elementos básicos: un régimen de poder, un sistema de intereses y valores objetivados, y un conjunto de creencias legitimantes. El segundo de esos elementos lo constituye entonces el derecho escrito, positivo, que se erige en uno de los pilares fundamentales de los Estados modernos occidentales. La objetivación de valores e intereses supone su “cristalización” en un texto legal escrito, que engloba representaciones sobre el mundo social que intenta regular, definiendo potestades -derechos en plural - y ámbitos de acción, así como sujetos con capacidad de actuar, apuntalando o corrigiendo asimetrías o jerarquías sociales. El derecho es al mismo tiempo un campo de tensiones, un conjunto de prácticas que se legitiman a partir de textos legales, como el producto de pugnas, negociaciones y conciliaciones entre fuerzas sociales. De alguna manera, mediante la ley se “corporizan” miradas sobre el mundo, que en la política social implican identificar riesgos – necesidades-, definir capacidades de acción de determinados sujetos (por ej. movilizar recursos, intervenir en territorios, participar en la ejecución de la política, etc.) o el reconocimiento de derechos a prestaciones que deben materializarse mediante diversos arreglos institucionales y dispositivos estatales.

La primera zona problemática irresoluble que se cristaliza en el periodo 2016-2019 es la de una franja de personas con serias dificultades para el acceso al mercado de trabajo formal. Por un lado, se advierte la reconfiguración de las políticas de asistencia sobre la base de asumir la existencia de una “inempleabilidad crónica”, que requie-

re un abordaje más “individualizante”, desde la capacitación laboral a la promoción del emprendedurismo. Todo ello a fin de “rescatar” a quienes pudieran saltar de orilla, nadando en un mar de lodo hacia el mercado de trabajo formal. El programa “Hacemos Futuro” de 2018 va en esta línea. Por otra parte, se advierte la definición de dispositivos dirigidos a ampliar la contención desde la asistencia hacia aquellos que directamente no pueden integrarse al mercado de trabajo formal y que a lo sumo pueden integrarse en una “economía de baja productividad”, los cuales requieren protección a través de un ingreso social de subsistencia. Aquí es donde podemos ubicar la sanción del Salario social complementario.

En materia de seguridad social, lo que caracteriza al periodo es la definición de la vejez también como “zona problemática irresoluble”, que, en un primer momento, hasta 2017, es susceptible de reparación a través de dispositivos tendientes a dar respuestas -que serán insuficientes- a una demanda histórica del sector de jubilados y pensionados como era la demora en el pago de juicios previsionales iniciados. En este momento es que se sanciona la ley de “Reparación Histórica” (2016), que escondía cínicamente el avance del ajuste fiscal abriendo la tranquera para la utilización indiscriminada de recursos “acorrallados” en el denominado “Fondo de Garantía de Sustentabilidad”. Pero en un segundo momento, luego de diferentes informes y la presión de organismos internacionales de crédito, se advierte la definición de la franja de la vejez como una zona que genera para el presupuesto estatal condiciones de insustentabilidad financiera, señalando como causa fundamental a la ampliación extraordinaria de la cobertura de beneficiarios de prestaciones durante el periodo kirchnerista. Es en este momento en que se sanciona en medio de una gran conflictividad, la Segunda Reforma Previsional.

La fractura no es la fractura social evidenciada en los fundamentos de las políticas sociales desde finales de los años 90, sino que lo que caracteriza al gobierno de Cambiemos es la fractura en la lógica de intervención, reponiendo algo que el gobierno precedente había

alterado, que era el establecimiento de fronteras más difusas entre seguridad social y asistencia. Durante la era Cambiemos la seguridad social intentó apoyarse en fundamentos más meritocráticos, basados en la financiación contributiva, degradando coberturas universalistas y solidarias, y desplegando nuevos dispositivos tendientes a mitigar el conflicto social en el marco de un aumento de la pobreza, el desempleo y la informalidad.

Mientras que durante el kirchnerismo, con el agotamiento de algunas estrategias de asistencia, la orientación de la política social se había caracterizado por la “ampliación de las fronteras de la solidaridad”, con un mayor énfasis en políticas de inclusión social a través de planes de transferencia de ingresos condicionados (es el caso del “Argentina Trabaja”) y de la fuerte ampliación de la cobertura de los regímenes de seguridad social en cambio, durante la era Cambiemos se tomó una dirección diferente. Ello no significó de ninguna manera una retracción de la política social, sino por el contrario una nueva orientación de la misma. La política social del macrismo se asentó en nuevas regulaciones jurídicas, que resignificaron el escenario de intervención, manteniendo una mirada trabajo-céntrica, aunque con un sentido fuertemente refractario a la socialización del riesgo, en búsqueda de la responsabilización individual.

Uno de los ejes de la política social durante la era Cambiemos es el reconocimiento público de niveles altos de pobreza, de extendidas condiciones de informalidad e insuficiencia del trabajo, en términos de emergencia social y alimentaria. Lejos quedaba ya la aspiración al regreso del pleno empleo. Es en este marco en que se encuadra por ejemplo la sanción en 2016 de la Pensión Universal del Adulto Mayor (PUAM), mediante la ley 27.260 de Reparación Histórica. La PUAM constituye una pensión que quiebra la lógica histórica de las prestaciones de seguridad social por vejez de nuestro país, ya que se erige como una prestación en el marco del régimen de seguridad social que se fija en un 80% del haber mínimo jubilatorio y no da derecho a herencia a los familiares. Esto refuerza la visión trabajo-céntrica al

colocar un fundamento meritocrático para el otorgamiento de prestaciones, ya que degrada el ingreso por vejez respecto de las personas que no han efectuado aportes, o lo han hecho de manera insuficiente, durante la vida laboral. El establecimiento de esta prestación que, paradójicamente intenta universalizar el ingreso por vejez, da cuenta de la asunción de la informalidad y el desempleo como hechos irreversibles, al limitarse o eliminarse directamente los mecanismos de moratoria para acceder a una jubilación plena, los cuales eran utilizados hasta 2015 y pensados como coyunturales. Así, la PUAM puede catalogarse como un ingreso mínimo universal para personas mayores, pero con un fundamento de reconocimiento ligado justamente a restringir o sustituir coberturas aún más amplias que originariamente no se plantearon como permanentes, pero que en la práctica habían extendido la cobertura de manera casi universal.

Pensar la política social y la seguridad social hoy es pensar en términos de reconocimiento de derechos, de ciudadanía social en un contexto de desigualdad, pobreza, informalidad e insuficiencia de empleo. Siguiendo a P. Abal Medina (2020), cabe agregar que toda política pública se inscribe -y a la vez potencia- una cierta forma de organización social. Indudablemente, toda la política previsional del kirchnerismo e incluso la registrada en la era Cambiemos, se inscriben como resultado de luchas que datan de los años 90, y que llevaron entre otras cosas a replantear el régimen jubilatorio, en un sentido más inclusivo. Lo que las diferencia es la lógica a partir de las cuales se intentó llevar a cabo esa inclusión. La misma autora sostiene que no toda forma de organización social es capaz de garantizar de manera efectiva una política, un corpus de derechos; y cita el caso de la Ley de Contrato de Trabajo, que hubiera sido “letra muerta” para los asalariados de no mediar el despliegue de negociación y conflictividad de las organizaciones gremiales. El caso opuesto se da en la política previsional, que por la falta de “peso político” del sector, resultó mucho más sencillo durante la era Cambiemos pauperizar ingresos previsionales, circunstancia que ocurrió sobre todo luego de la Reforma Previsional de 2017.

En materia de asistencia, sobre la base del reconocimiento de la informalidad y de la insuficiencia del trabajo, la búsqueda será de apropiación de la organización social, pero con descolectivización del vínculo. Como ya hemos señalado en otros trabajos, se reforzaron los componentes meritocráticos e individualizantes de los programas, pero se formalizó la integración de las organizaciones sociales, fundamentalmente de la CeTEP, en la gestión de lo social. Esto último resultó realmente novedoso, ya que si bien durante el kirchnerismo la participación en la mediación de las organizaciones sociales fue importante, no se desplegó de la misma manera entre 2016 y 2019, momento en que se formalizó y burocratizó el vínculo.

No hay dudas, sin embargo, de que al igual que la política de asistencia desplegada por el kirchnerismo, la de Cambiemos también se inscribe como resultado de las luchas del movimiento piquetero en los años 90 y de la crisis de 2001, momento en el cual emergieron las organizaciones sociales como actor político preponderante. Por ello podemos afirmar que lejos de reducirse los planes sociales y el peso de las organizaciones sociales como se avizoraba al inicio del gobierno macrista, se amplió la cantidad de planes asistenciales, e incluso, como veremos, se reguló el otorgamiento de ingresos en un sentido novedoso.

Evolución de la legislación

En materia de asistencia

Prórrogas de las emergencias sociales y alimentarias que venían desde el 2002: la ley 27.345 de diciembre de 2016, prorroga la emergencia social y alimentaria, hasta el 31 de diciembre de 2019 (artículo 1). Y en su artículo 2 establece que la ley

...tiene por objeto promover y defender los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía popular, en todo el territorio nacional, con mi-

ras a garantizarles alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, cobertura médica, transporte y esparcimiento, vacaciones y protección previsional, con fundamento en las garantías otorgadas al “trabajo en sus diversas formas” por el artículo 14 bis y al mandato de procurar “el progreso económico con justicia social” establecido en el artículo 75, inciso 19, ambos de la Constitución Nacional.

Es decir que la emergencia social tiene un sentido particular de protección hacia esa clase de trabajadores. Fundamenta tal orientación en el deber de protección del trabajo, reforzando la matriz trabajo céntrica desplegada ya en las políticas del kirchnerismo.

Afirmación de la categoría de economía popular (2017): el decreto reglamentario 159/17 de la ley 27.345 (2016) afirma la categoría de Economía Popular y la define como

toda actividad creadora y productiva asociada a mejorar los medios de vida de actores de alta vulnerabilidad social, con el objeto de generar y/o comercializar bienes y servicios que sustenten su propio desarrollo o el familiar. La Economía Popular se desarrolla mediante proyectos económicos de unidades productivas o comerciales de baja escala, capitalización y productividad, cuyo principal activo es la fuerza de trabajo.

Asimismo, por la ley 27.345 se crea el *Consejo de la economía popular y el salario social complementario* y el *Registro Nacional de la Economía Popular*, integrado por: un representante del Ministerio de Trabajo, un representante de Desarrollo Social de la Nación, otro del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación, y tres representantes de las organizaciones inscriptas en el Registro de

Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Auto-gestionadas, creado por la resolución 32/16 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, o la que en el futuro la reemplace, a través de sus respectivos representantes. De esta manera, se institucionaliza la intermediación de las organizaciones sociales formalizando el vínculo. Hasta ese momento el vínculo era exclusivamente de negociación política y de participación en la gestión de programas a través de las cooperativas. La novedad es la creación de un órgano mixto entre organizaciones y el Estado que de alguna manera rememora la lógica de institucionalización del movimiento obrero ocurrido en los años 40.

Aparición del Salario Social Complementario (2017): También es novedosa la aparición del Salario social complementario mediante el cual los trabajadores de la economía popular registrados en el Registro Nacional de la Economía Popular podrán acceder (no dice “accederán”) al Salario social complementario,

“conforme a los criterios de elegibilidad y clasificación propuestos por el CONSEJO DE LA ECONOMÍA POPULAR Y EL SALARIO SOCIAL COMPLEMENTARIO, con sujeción a la disponibilidad de partidas presupuestarias asignadas a tales fines y promoviendo los derechos contemplados en el artículo 2° de la Ley N° 27.345” (art. 7 dec. 159/17).

Redefinición de los programas sociales anteriores: de programas de empleo y fomento de la economía social y solidaria se convierten en un programa de subsidio a la capacitación individual. Es el caso de los Programas Argentina Trabaja y Ellas hacen. El 8 de febrero de 2018 el Ministerio de Desarrollo Social dictó la resolución Nro. 96/2018 por la cual introdujo un cambio de la estrategia de asistencia. La Resolución indicada crea el Programa Hacemos Futuro en la órbita de la Secretaría de Economía Social, estableciendo que dicho programa tiene como objetivo

“empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social” (Res. MDS 96/2018)

La normativa que aprueba el programa lo fundamenta en una idea de autonomía ligada al “empoderamiento”, en línea con la formulación de los documentos elaborados por el Banco Mundial desde los años 90. Dichos documentos consideran “empoderamiento” a las estrategias destinadas a aumentar la autoridad y el poder del individuo sobre los recursos y las decisiones que afectan a su vida. La culpabilización del sujeto es conocida ya como consecuencia de esta concepción que apunta al fortalecimiento individual para el mejoramiento de las condiciones de vida. En el mismo sentido, el programa, mediante el otorgamiento de una asignación monetaria, apunta a asegurar un ingreso a los destinatarios hasta su incorporación en el mercado de trabajo como trabajadores autónomos o dependientes.

Lo que se advierte además es la reformulación de los objetivos de la política, orientados ahora a la educación y la formación para la integración en el mercado de trabajo como trabajadores dependientes. La Resolución directamente deroga todas las normativas de implementación de los programas Argentina Trabaja y Ellas Hacen, manteniendo los convenios vigentes hasta el vencimiento de los plazos establecidos en los mismos.

Teniendo en cuenta los objetivos de educación y formación planteados, los titulares de derecho del programa pueden optar entre toda la oferta formativa disponible, sin quedar compelidos a aceptar la que ofrezca la organización social en que forman parte. Tal oferta está constituida por la educación formal, los programas de formación validados por la autoridad de aplicación y los talleres formativos dictados por las unidades capacitadoras. Tales unidades capacitadoras

pueden ser los municipios, organismos provinciales y nacionales u organizaciones sociales.

Las unidades capacitadoras deben presentar una propuesta de formación, que básicamente está orientada a oficios. Se mantiene la inserción de los titulares en el monotributo social, garantizándoles protección social. Asimismo, pueden integrarse a otros programas de economía social o de intervenciones en el hábitat o vivienda percibiendo un incentivo adicional. En el caso de los Talleres Formativos brindados por Unidades Capacitadoras, define a las Unidades Capacitadoras como:

“organizaciones que brindarán espacios de formación donde los titulares aprenderán un oficio (herrería, carpintería, cementicios, huertas y viveros, entre otros) de forma práctica”. Establece que podrán revestir la calidad de Unidades Capacitadoras los organismos gubernamentales y no gubernamentales, es decir organismos del Estado nacional, provincial y municipal, cooperativas, mutuales, federaciones de cooperativas y mutuales, fundaciones y asociaciones civiles sin fines de lucro, organizaciones de la sociedad civil, y organizaciones internacionales que trabajan en políticas sociales”. (Res. MDS 96/2018)

Aquí es donde la propia legislación amplía la participación de las organizaciones sociales, manteniendo en los hechos pleno protagonismo y decisión en la asignación de las prestaciones, tanto para las altas como para las bajas.

Por último, cabe destacar que el programa Hacemos Futuro no es comprendido como un instrumento de organización colectiva, a diferencia del programa Argentina Trabaja, el cual estaba orientado a la promoción de la llamada economía social y solidaria. Hacemos futuro, por el contrario, se orienta en un sentido de afirmación de la responsabilidad individual del sujeto para la superación de su propia

situación de pobreza o vulnerabilidad social, soslayando la responsabilidad del Estado por sus políticas. De esta manera, se parte de la comprensión de la idea de autonomía económica ligada a la descolectivización de la asistencia, aun cuando se mantenga la mediación de las organizaciones.

El ingreso resulta compatible con: la Asignación Universal por Hijo, la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social, las Prestaciones económicas o materiales de naturaleza alimentaria otorgadas por el Estado nacional, provincial o municipal. No se advierte ya como requisito la participación en una cooperativa de trabajo, aun cuando todos los titulares de derecho hayan ingresado a través de una cooperativa. Podemos identificar una “individualización” de la política, ya que los titulares del programa pueden optar entre la oferta formativa disponible, y no acotada a la que sea convenida con la cooperativa en la que forman parte. Esto tiene como correlato una mayor responsabilización individual respecto del cumplimiento de los requisitos para la continuidad de las prestaciones que se otorgan. El Instructivo (aprobado en la normativa) define al programa como de transferencia condicionada de ingresos para la formación integral. Establece diferentes corresponsabilidades directamente para los titulares consistentes en la presentación de documentación, declaraciones juradas, y en el cumplimiento y acreditación de la terminalidad educativa y/o la formación con una periodicidad cuatrimestral.

En materia de seguridad social

Ampliación de la cobertura de la AUH (2016) a monotributistas.

En 2016 se amplió la cobertura a los monotributistas de ciertas categorías (Decreto N° 593/2016), incorporándolos al sistema de asignaciones familiares contributivas. Esta medida amplía de manera muy importante la cobertura de la AUH llegando a sectores precarizados o beneficiarios del monotributo social que hasta ese momento habían quedado excluidos. Paralelamente, la prestación de la AUH irá per-

diendo poder adquisitivo por efecto inflacionario hasta el último año de gestión, el 2019, en el que se disponen medidas de recomposición.

Reparación Histórica (2016): Por el art. 1 de la ley 27.260 se crea el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados “con el objeto de implementar acuerdos que permitan reajustar los haberes y cancelar las deudas previsionales con respecto a aquellos beneficiarios que reúnan los requisitos establecidos por la presente ley”. Establece que podían celebrarse acuerdos con homologación judicial, iniciándose a través de un procedimiento instrumentado electrónicamente. Es decir que se autorizaba el pago masivo de deudas de jubilados y pensionados por reajustes con fondos del Fondo de garantía de Sustentabilidad de la ANSES. En la práctica se realizó con quitas de más del 40%, requiriéndose aceptación voluntaria.

Se advierte con esta medida, al mismo tiempo, una fuerte inyección de fondos con un debilitamiento del sistema previsional. Esta quita en la deuda del sistema previsional fue presentada como una “reparación” hacia el sector, que en principio fue bien recibida ya que no existían perspectivas de cobro inmediato. Como correlato significó, la “apertura” a la utilización del fondo de garantía de sustentabilidad (FGS) para otros destinos diferentes que los prescriptos en su creación -situaciones de insuficiencia o crisis financiera-. A partir de este momento, ante la posibilidad de disponer del FGS, disminuyeron las transferencias del Tesoro Nacional al ANSES para fortalecer el sistema previsional y se destinaron sus recursos no sólo al pago de juicios sino a gastos corrientes.

Creación de la PUAM: por la misma ley 27.260 en el art. 13 se aprueba la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), de carácter vitalicio y no contributivo, para todas las personas de sesenta y cinco años de edad o más. El beneficio es aplicable a ciudadanos argentinos o extranjero con residencia legal mínima acreditada en el país de veinte (20) años (de los cuales diez (10) deben ser inme-

diatamente anteriores a la fecha de solicitud). Asimismo aclara que es incompatible con cualquier prestación de jubilación, pensión o retiro, de carácter contributivo o no contributivo, o por Desempleo prevista en la ley 24.013. Se establece un estándar diferenciado para esta prestación previsional de carácter inferior a la jubilación. Por el art. 14 se dispone que la PUAM consiste en el pago de una prestación mensual equivalente al ochenta por ciento (80%) del haber mínimo garantizado de las jubilaciones ordinarias. Es decir que se segmentan las jubilaciones estableciendo una jubilación de menor calidad en términos de ingresos.

La Reforma Previsional de 2017: por medio de la Ley N°27.426 denominada como “Reforma Previsional”, se modificaron las Leyes N°24.241 y la Ley N°26.417, referidas al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y a la movilidad de las Prestaciones Previsionales, respectivamente. Asimismo, se efectuaron algunas modificaciones a la Ley de Contrato de Trabajo N°20.744. En primera medida se modificó el cálculo de movilidad de las prestaciones establecido en el Artículo 32 de la Ley N°24.241. La movilidad se basa a partir de este momento en un setenta por ciento (70%) en las variaciones del Nivel General del Índice de Precios al Consumidor Nacional elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y en treinta por ciento (30%) por el coeficiente que surja de la variación de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE), y se aplicará trimestralmente en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año calendario. Es decir que se establece una fórmula que se basa en inflación (70%) y variación de salarios (30%). Por otro lado, se modifica la edad jubilatoria en el ámbito privado, llevándola de manera voluntaria para el trabajador de 65 a 70 años. Recién en este momento el empleador puede desvincularlo del trabajo por motivos de jubilación. La suba de la edad jubilatoria era una demanda persistente de los organismos internacionales de crédito ante el creciente envejecimiento poblacional, y el

aumento de la proporción entre asalariados y trabajadores formales, como mecanismo tendiente a mitigar la “insustentabilidad” del sistema jubilatorio. Diferentes países en el mundo avanzaron en la suba de la edad jubilatoria. Sin embargo, en la Argentina la medida no tuvo la fuerza necesaria para imponerse y sólo se pudo implementar de manera voluntaria.

Conclusiones

Si tomamos en cuenta el periodo precedente a la era Cambiemos, las políticas, en particular a partir del gobierno de Néstor Kirchner, fueron orientadas en su dimensión de proyecto, por la búsqueda de restablecer la matriz nacional-popular estado céntrica. Sostienen Trujillo y Retamozo, citando a Garretón (2004), que puede caracterizarse como una matriz de fuerte predominio del Estado como agente de coordinación social, un modelo de industrialización nacional por sustitución de importaciones, la presencia de actores políticos emergentes en el campo de la producción (trabajadores y empresarios), con una política internacional de corte nacionalista (Trujillo-Retamozo, 2019).

Durante la era Cambiemos, la orientación neoconservadora de las políticas y la mutación de los programas, marcan un quiebre en este predominio del Estado. La individualización de la política social y el empobrecimiento de las transferencias monetarias definen una nueva estrategia centrada en el individuo “asistido” ya que se identifican procesos de individualización del vínculo de los beneficiarios con el Estado en la política social, sin que ello haya implicado una pérdida de participación de las organizaciones sociales. Al contrario, desde el plano jurídico, durante el gobierno de Cambiemos las organizaciones mantienen, e incluso acrecientan, una fuerte presencia. Se las incorpora a un consejo, burocratizando el vínculo y el rol de las mismas, pasando de ser más que un “puente” con el Estado, ya que se convierten en verdaderos entes con funciones públicas, por su inter-

vención en la capacitación de los destinatarios de los programas y en la asignación de los recursos.

Los autores citados advierten las tensiones que desde hace tiempo se verifica entre las funciones del Estado, básicamente entre el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Desarrollo Social. Mientras el MTEySS se ocupa de la inclusión laboral y la generación y sustentabilidad de los puestos de empleo, el MDS promueve la protección de sectores sociales vulnerables con independencia de su vínculo con el mercado de trabajo. Durante el kirchnerismo se mantuvo una perspectiva trabajo-céntrica, es decir, la idea del trabajo asalariado protegido como mecanismo típico de inclusión. Sin embargo, la persistencia y la heterogeneidad de los sectores vulnerables obligó a una revisión de las políticas que se dio en diferentes etapas. Durante la era Cambiemos en el plano de la legislación se identifica una continuidad de esa perspectiva trabajo-céntrica respecto a la política de asistencia. Esto se observa claramente en el programa Hacemos Futuro que es pensado como una transición al mercado de trabajo formal. Sin embargo, esta lógica es divergente con “el salario complementario” como derivado del trabajo en la economía popular, que más bien da cuenta de la persistencia de un “núcleo duro” de informalidad y precariedad.

La presencia de “universos específicos en el diagnóstico de la política social” (Trujillo-Retamozo, 2019) venía desde la experiencia kirchnerista. Es decir, un sector que podría ser incluido en el mercado laboral formal y un sector que presenta un “techo de cristal”. Este diagnóstico parece presentarse de manera más explícita en la diferenciación en la nueva estrategia de abordaje del macrismo. El Salario social complementario, particularmente se basó sobre todo en la idea de emergencia social y alimentaria como categorías que se instalan de manera permanente en el año 2002 junto a la emergencia económica, sanitaria, administrativa, financiera y cambiaria. La ampliación de los destinatarios de ese ingreso en detrimento de los programas orientados a la incorporación en el mercado de trabajo formal, da cuenta de que al final del periodo de Cambiemos toda la

política de asistencia social se irá basando exclusivamente en la idea de emergencia.

Tampoco se advierten en la estrategia tendencias más universalistas, como ocurrió en otros momentos con el Plan Jefes y Jefas de Hogar o el programa Argentina Trabaja. La idea de una franja “inempleable” en el mercado de trabajo formal, se refleja en la categoría “economía popular” que aparece en la legislación, la cual parte de una mirada peyorativa de la economía social, como forma de organización económica de sectores vulnerables cuyo principal activo es la fuerza de trabajo y de baja productividad. No da cuenta de otras funciones que puede cumplir la economía social, como por ejemplo la más directa vinculación entre el productor y el consumidor, eliminando intermediaciones especulativas, así como su papel fundamental en la regulación de los precios de los alimentos y productos de manufactura local.

Persiste la tendencia a la ampliación y universalización de la cobertura previsional que se advertía durante el kirchnerismo. Sin embargo, la estrategia conlleva una asistencialización de la seguridad social que se observa claramente en la PUAM, estableciendo un ingreso de menor categoría (por debajo de la jubilación mínima), con una concepción meritocrática, en conjunción con la decreciente cobertura de medicamentos del PAMI, la cual pierde su tendencia a la universalidad y queda condicionada a la constatación de vulnerabilidad.

Sobre esta cuestión podemos afirmar que si bien asistencia social y seguridad social son categorías propias de la política social, los términos adquieren fronteras más o menos diferenciadas según la orientación de las políticas. Adicionalmente, los términos se confunden cuando las políticas de asistencia se universalizan. Sin embargo, durante la era Cambiemos la legislación pareció estar fundamentada en una idea de la asistencia cada vez más ligada a la emergencia, dejando para la seguridad social la tendencia a la universalidad, aunque con criterios más meritocráticos y contributivos. Es desde ahí que podemos hacer una diferenciación, que se profundiza durante

la era Cambiemos, de políticas de asistencia y de políticas de seguridad social en nuestra legislación. Por ejemplo, en 2009 la AUH pudo haberse implementado como un ingreso de asistencia universal. Sin embargo, se lo incorporó a la seguridad social -universalizando una asignación familiar-, con fondos compartidos con las jubilaciones y con administración a través de la ANSES.

En la legislación los límites a veces son difusos. El modelo europeo de legislación de la política social se divide entre: asistencia social (ingresos sociales monetarios financiados por los presupuestos públicos con mayor o menor universalidad), los servicios sociales (como programas de entrega de bienes -alimentos- o prestación de servicios -geriátricos, residencias, hogares, comedores con fuerte intervención de las ONGs en algunos países), la asistencia sanitaria (sistema público de salud) y la seguridad social (ligada a determinado tipo de prestaciones jubilaciones, pensiones, seguros de desempleo y por riesgos de trabajo). De manera diferente, en nuestro país la seguridad social se confunde la política sanitaria y con la asistencia, ya que se entremezclan la universalización de prestaciones con prestaciones focalizadas a determinados universos. Podemos citar como ejemplo la política de salud pública; se verifica la universalización con la salud pública y por otro lado una focalización de prestaciones cubiertas a trabajadores formales a través de las obras sociales; o bien, por el contrario, estrategias de cobertura asistencial como las pensiones no contributivas que no obstante conllevan una importante tendencia a la universalización. Asimismo la asistencia se confunde con determinados servicios sociales como la prestación de alimentos o los comedores, con una fuerte participación de las organizaciones sociales desde el periodo kirchnerista en la asignación de prestaciones económicas.

Cabe destacar, por último, que de ninguna manera la nueva orientación de la política social en la era Cambiemos significó, desde el punto de vista legal, una reformulación profunda del régimen jurídico de la misma, sino que las nuevas estrategias se limitaron a refor-

mas que acompañaron la implementación de políticas económicas más ortodoxas, un proceso de ajuste de las cuentas públicas y una nueva discursividad política. Pero fundamentalmente lo que se llevó a cabo es la reposición y profundización de la fractura entre la asistencia y la seguridad social, es decir la diferenciación en la lógica de abordaje de la políticas, con una idea de asistencia cada vez más basada en la emergencia, y una seguridad social más cimentada en la contribución y el mérito, en detrimento de la idea de solidaridad.

Referencias bibliográficas

- Arcidiacono, P. (2012), *Políticas sociales y bienestar en Argentina 2002-2009. Entre el trabajo asalariado y los programas sociales*, Revista SAAP Vol. 6, N° 2, pp. 319-341, Buenos Aires, Argentina.
- Arias A., Gómez, A., Bisaro E. (2017); *Apuntes para leer las Políticas Sociales de Cambiemos*, Fundación GERMÁN ABDALA. Comisión de Políticas Sociales. Pub. En: <http://fundaciongermanabdala.org/wp-content/uploads/2018/08/Apuntes-politicas-sociales.pdf>
- Caputo, S. (2016); *El concepto de pobreza y la discursividad economicista*, Univ. Nac. de Rosario, Rosario, Argentina.
- Coraggio, J. L. (2013); *La economía social y solidaria ante la pobreza*, Voces del Fénix, La dignidad de los Nadies, Nro.22, Buenos Aires, Argentina.
- D'Auria, A. (2015); *Teoría y crítica del Estado*, Eudeba, Bs.As., Argentina.
- Gimenez, S. (2017); *Salvajismo discursivo y descuidadización de las Políticas Sociales*, Rev. Bordes, Nov. 2016- enero 2017, Bs. As., Argentina.
- Natanson, J. (2016); *Sobre los emprendedores*, Le monde diplomatique, 8-4-2016, Bs. As.
- Trujillo, L., Retamozo, M. (2019); *Políticas contra la pobreza en Argentina (2002-2015). Alcances, desafíos, limitaciones*. En: Revista

- Reflexiones, Univ. De Costa Rica, Vol. 98, pp.89-110. Enero- junio, Costa Rica.
- Schuttenberg, M. (2014) *Las identidades nacional-populares. De la resistencia noventista a los años kirchneristas*. Eduvim. Córdoba. Argentina.
- Vilas, C. (2011) *Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Universidad Nacional de Lanús. Buenos Aires. Argentina.
- Vommaro, G. (2017); *La larga marcha de cambiamos*, Siglo XXI, Bs. As., Argentina.

Políticas alimentarias y organizaciones sociales en La Plata (2015-2019)

*Lozano Juan Ignacio
Sala Juan Bautista*

Introducción

La Argentina tiene antecedentes de larga data en la intervención del Estado a través de políticas alimentarias, pero esta se desarrolla fuertemente, con una multiplicidad de estrategias plasmadas en planes y programas, a partir de la última recuperación de la democracia como respuesta al empobrecimiento generalizado de la población que dejó la política económica del gobierno militar.

El gobierno de Cambiemos (2015-2019), combinó una fuerte desregulación de la economía, con una persistente devaluación y consecuentes pérdidas de poder adquisitivo del salario y el aumento en el precio de los alimentos. En territorios de relegación⁵ (Merklen, 2005;

5 Optamos por definir a los barrios de relegación como aquellos que duplicaron el crecimiento demográfico del municipio al que pertenecen, generando así condiciones de vulnerabilidad social, que complejizan las relaciones a escala microsocial. Considerando las implicancias que el proceso de crecimiento de la desigualdad ha dejado se observa una inercia que genera un movimiento hacia la profundización de una sociedad dual y desigual. Se expresa en los territorios periféricos de las grandes ciudades de nuestro país como consecuencia de una acelerada segregación de pobres

Gravano, 2003; Wacquant, 2001) donde la presencia estatal es baja, se observa el protagonismo de organizaciones sociales para garantizar las necesidades de subsistencia de las personas. Estas organizaciones se destacan entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC) por tener un rol político y social de protagonismo en la agenda pública a la vez que se abocan a resolver necesidades específicas en los barrios de relegación en los que se asientan.

En el marco del proyecto de investigación “Organizaciones sociales de tradición nacional popular a partir del gobierno del Frente Político Cambiemos: Un estudio de casos sobre la reconfiguración de las prácticas en el territorio y vínculos con el Estado en la región capital⁶”, nos preguntamos en este artículo acerca de los procesos observados en torno a las políticas alimentarias, en cuanto a su concepción, implementación y la relación con las organizaciones⁷.

Las políticas alimentarias en la Argentina

La política alimentaria, como la conocemos hoy,⁸ tiene su origen en la década de los ochenta, ya con las consecuencias económicas, sociales y laborales del modelo aperturista instaurado en la última dictadura militar. El empobrecimiento originado por la crisis económica y par-

con acumulación de desventajas en sus procesos de integración relacional y su inserción laboral.

6 Por “Región capital” nos referimos a la ciudad de La Plata, la que es la sede administrativa de la provincia de Buenos Aires.

7 En este sentido el objetivo principal que nos propusimos en el equipo de investigación es conocer y analizar la reconfiguración de las prácticas en el territorio y los vínculos con el Estado en la región capital de las organizaciones sociales a partir del gobierno del Frente Político Cambiemos (2015-2019). En este artículo nos referimos particularmente a las relaciones que surgen de la política alimentaria.

8 A los fines de este capítulo nos centraremos en las acciones estatales de las últimas décadas, sin embargo, es pertinente destacar que la intervención social del Estado en la problemática de la alimentación se remonta en nuestro país, a la década del 30’ con una serie de leyes y acciones estatales que buscaron intervenir a través de comedores escolares, la Junta Nacional de Ayuda al Niño y del programa materno infantil creado por la Ley Palacios de 1936. En ese período también estaban presentes iniciativas comunitarias impulsadas a través de las instituciones de la caridad y la filantropía. (Britos y otros, 2003)

ticularmente del proceso inflacionario impactó en una consecuente pérdida del poder adquisitivo de los salarios. Por lo que la respuesta estatal a la problemática, que se entendía como una crisis coyuntural, fue la creación del Programa Alimentario Nacional (P.A.N) en 1984.⁹

Hacia fines de la década del ochenta y principios de los noventa la crisis alimentaria se manifestó a partir del surgimiento de las ollas populares, que junto con la colectivización de las compras y el P.A.N. dieron lugar a la creación de los comedores comunitarios como estrategias que protagonizaron la acción social de las organizaciones territoriales de la época.

La institucionalización de organizaciones sociales como ejecutoras de la política social alimentaria redefine nuevamente la relación Estado-sociedad y abre un particular escenario de conflicto, articulación y negociación.¹⁰

La crisis del 2001 marca un antes y un después en muchos aspectos de la vida social y particularmente en el de la seguridad alimentaria. La agudización de las condiciones de pobreza asociadas en este contexto a la pérdida del empleo propició el despliegue de estrategias de supervivencia donde los comedores comunitarios tomaron un renovado protagonismo multiplicándose y articulándose con otras

9 El Plan Alimentario Nacional de 1984 se planteó el objetivo de “tratar de ayudar a solucionar la emergencia alimentaria que sufren especialmente los niños” El mismo consistió en la entrega de alimentos a familias donde hubiera mujeres embarazadas y niños de menos de 6 años con riesgo de morir o enfermar por falta de alimentación. A su vez, se proponía también estimular la participación comunitaria y la solidaridad social para desarrollar hábitos que favorezcan la salud y mejoren el crecimiento y desarrollo infantil.

10 La relación entre organizaciones sociales territoriales y los gobiernos debe pensarse de manera dinámica atendiendo a las contingencias. Por conflicto, articulación y negociación nos referimos a situaciones diversas en las que se logran y constituyen dispositivos con distintos niveles de institucionalidad, desde mesas de diálogo, consejos consultivos, a creación de programas, financiamientos, etc. esta relación es contingente en la mayoría de los casos atendiendo a los cambios de los procesos políticos, tanto desde el Estado como desde el territorio.

estrategias populares de autogestión, y acompañados por los componentes de “desarrollo comunitario” de la política social.¹¹

En 2002 se declaró la emergencia ocupacional, sanitaria y alimentaria y se sancionó la ley 25.724 creándose el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación el cual, luego de diversas modificaciones, se constituye en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNNSA) por medio de la resolución ministerial 2040/2003, que en 2019 se vuelve a prorrogar.

Se puede observar en la legislación específica y en documentos de trabajo que en todos o casi todos los diferentes momentos se apela a la idea de emergencia (salvo en los 90) para justificar la política alimentaria; y en todos los casos se entiende como transitoria.¹²

La idea de emergencia y la idea de transitoriedad le dan un carácter de provisorias a las acciones llevadas a cabo, que remiten a las ideas modernas del desarrollo por venir. O sea, se entienden como un problema coyuntural que se corregirá una vez que se retome la senda del crecimiento económico. Estas ideas refuerzan el carácter asistencial y desestiman la posibilidad de pensar la problemática de una forma que dé cuenta de causas estructurales vinculados a la pobreza, la seguridad y la soberanía alimentaria.

Lo cierto es que, más de 30 años de lanzamientos de acciones y programas por parte de gestiones de gobierno de diversas raigambres políticas, que suelen incluir personalidades de diferentes ámbitos y representantes de la cultura y los medios de comunicación, dan cuenta de una situación que trasciende las coyunturas y entrelaza sus causas con las del desarrollo argentino.

11 Entendemos por componentes de desarrollo comunitario a todas las iniciativas de política pública orientadas a fortalecer la organización comunitaria en términos de recursos e infraestructura, pero también en términos de organización, construcción de redes y promoción de la participación.

12 Al respecto de la apelación a la idea de Emergencia ver: Ley N° 23.056/8; Ley N° 25724/02; Ley N° 27519/19. Decreto 400/89. Decreto Prov. Bs As 1685/92.

Caracterización de las respuestas asistenciales de las políticas alimentarias

De la experiencia acumulada se pueden recoger distintas modalidades de intervención que han sedimentado la política alimentaria vigente. Las mismas las podemos sintetizar en tres modalidades, siempre en referencia a una perspectiva de respuesta asistencial.

Nos estamos refiriendo a los *comedores*, los *módulos alimentarios* y las *transferencias de ingresos*, vía tarjetas de débito para la compra de alimentos en comercios de proximidad¹³.

Las estrategias mencionadas están matizadas por otras dimensiones que tienen que ver con el nivel jurisdiccional de implementación de la política (Nación, Provincia, Municipio); la institución responsable (del ámbito de salud o desarrollo) y la multiplicidad de actores, jurisdicciones estatales, Organizaciones de la sociedad civil, escuelas, centros de atención primaria CDI, entre otros. (Maceira & Srechina, 2011)

A- La intervención a través de “comedores” incluye por un lado a los *comedores escolares* que ya a principios del siglo XX intentaban mitigar el ausentismo de niños con problemas de alimentación. En la actualidad los servicios de alimentación escolar (SAE, como se le llama en la provincia de Buenos Aires) están provincializados. Por otro, a los comedores comunitarios que en la historia reciente ubican el mito del origen hacia fines de los ochenta con el surgimiento de las ollas populares en el contexto de la hiperinflación.

En la actualidad asumen distintas características¹⁴ según el tipo de organización que lleva adelante la iniciativa, pero en términos

13 Consideramos los programas de autoproducción de alimentos como no asistenciales por estar en una perspectiva productiva, por lo que no serán considerados en este trabajo.

14 A fin de caracterizar las organizaciones sociales en las cuales se prestan servicios alimentarios apelamos a tres categorías elaboradas a partir de la intervención en la temática y el resultado de las entrevistas de la investigación. La primera surge a partir de identificar los actores que impulsan los comedores, en este sentido se identifican diferentes tipos según la vinculación, como ser aquellos surgidos de los movimientos sociales, de Iglesias, partidos políticos. (No obstante,

generales a través de diferentes programas se financian instituciones sociales que llevan adelante comedores o merenderos, asumiendo, el Estado, el rol de principal financiador, supervisor y promotor de actividades complementarias¹⁵. En este sentido, algunas instituciones cuentan con los aportes de los programas alimentarios provinciales y municipales, y específicamente en la provincia de Buenos Aires con las Unidades de desarrollo Infantil (UDI). A su vez algunas de ellas, contaban hasta julio del 2016 con la colaboración de los titulares del Programa de Ingreso Social con Trabajo (Argentina Trabaja, Ellas Hacen) que desarrollaban actividades socio comunitarias en los comedores, llevando adelante las prestaciones alimentarias.

Las instituciones que brindan servicios alimentarios en La Plata incluyen las Casas del Niño, centros comunitarios (centros de día, de

hay otras con mayor desarrollo institucional y con recorrido histórico de más larga data, las cuales son difíciles de caracterizar según estos aspectos). Otra perspectiva es según la finalidad o las actividades que realizan, en estos casos se refiere a aquellas que sólo brindan la prestación alimentaria y a lo sumo realizan algunas actividades esporádicamente, a las que prestan servicios de salud generalmente vinculadas a atención de enfermedades particulares y a la vejez, o las que están más orientadas a la promoción y protección de derechos de los niños/niñas y adolescentes. Por último, se puede diferenciar a las organizaciones según la capacidad organizativa. Se observan algunas instituciones que tienen mayores capacidades para desarrollar proyectos y sostienen una diversidad de actividades que por lo general están posibilitadas por la presencia de participantes/miembros con capacidad técnica-profesional o con el apoyo de otras instituciones como la Universidad; y aquellas que están menos provistas, las cuales tienen mayores dificultades para llevar adelante otras actividades e incluso cumplimentar con los requisitos administrativos de programas nacionales y provinciales, en esta categoría se incluye por ejemplo merenderos, copas de leche llevadas adelante de forma doméstica.

15 Si bien se ha constituido en la principal fuente de ingresos para los comedores, Abordaje Comunitario es un programa de co-financiamiento que supone que las organizaciones aportan recursos provenientes de otras fuentes. Por lo que, para llevar adelante los servicios alimentarios, los referentes de estas y otras organizaciones que no están incluidas en este programa, deben desplegar una diversidad de actividades para conseguir recursos, que incluyen la gestión de distintos programas de las diferentes jurisdicciones y actividades específicas para juntar fondos, entre otras. En La Plata, el Programa Abordaje Comunitario trabaja con 46 organizaciones. Según el registro del Banco de Alimentos hay 160 (la página del Banco de Alimentos informa que trabajan con comedores en La Plata: 92, Berisso: 14, Ensenada: 6, Almirante Brown: 1, Pipinas: 1, Berazategui: 1, Pastoral social 72). Si a esto le sumamos comedores gestionados por las iglesias, la cifra para la ciudad asciende a unos trescientos.

apoyo escolar, etc.), comedores, Copas de Leche, hogares (de niños y ancianos), guarderías, jardines de infantes, merenderos, instituciones religiosas (iglesias evangelistas, parroquias, etc.)

B- Los Bolsones refieren a la entrega directa de mercaderías en módulos alimentarios, es la modalidad más difundida y surge casi junto con la estatización de la política social. En la historia reciente que contamos en este artículo, ya el Plan Alimentario Nacional de 1984 incluía esta modalidad. La particularidad de esta forma de intervención tiene que ver con todo el andamiaje de distribución en el que toman papeles principales las organizaciones sociales. El Estado compra alimentos, organiza módulos de alimentos y los distribuye a los intermediarios en distintos territorios. Los mismos pueden ser en centro de distribución de provincias y municipios como así también en centros de organizaciones sociales. Luego, cada actor a su criterio redistribuye los mismos de manera discrecional en la población que en principio requiera esta asistencia.

C- La intervención a través de transferencias de ingresos en tarjetas de débito tiene sus orígenes a principios del nuevo siglo. El programa de emergencia alimentaria del 2002 incluía la entrega de vales o tickets alimentarios. A partir del 2003 el PNSA retoma la modalidad y desde el 2004 se comienza con la bancarización a partir de la implementación de las tarjetas. Esta modalidad es muy bien recibida por parte de la política, los medios de comunicación y la academia, porque incluiría la posibilidad de eliminar la intermediación de los referentes territoriales, además que se individualiza la prestación y garantiza la transparencia, lo que en ese momento era una necesidad que protagonizaba la agenda pública.

Algunos rasgos de la gestión Cambiemos

La asunción de un gobierno de signo neoliberal en 2015 obligó a reconfigurar la relación del Estado con las organizaciones sociales, generando nuevos alineamientos, nuevas modalidades de gestión y transformaciones en las respuestas estatales.

Al recrudecer las condiciones sociales de gran parte de la población argentina la satisfacción de necesidades básicas como la alimentación recobran preponderancia en la agenda pública y por lo tanto en la acción social del Estado.

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), vigente hasta ese momento¹⁶ contaba con las siguientes Modalidades de intervención¹⁷:

- Tarjeta alimentaria federal: se implementa mediante Convenio con la Provincia. La tarjeta cuenta con un aporte tanto de la Nación como de la provincia.
- Tarjeta alimentaria centralizada: La tarjeta alimentaria centralizada se paga directo al titular de la Tarjeta (se acredita el dinero desde el MSyDS de la Nación).
- Comedores Escolares: El Programa se implementa mediante Convenio con la Provincia.
- Apoyo Alimentario a Organizaciones Comunitarias (Merenderos): se implementa mediante Convenio con Organizaciones de la Sociedad Civil que están formalmente constituidas.
- Asistencia Alimentaria Directa: entrega de módulos alimentarios con Organizaciones de la Sociedad Civil que no necesariamente están formalmente constituidas.
- Pro Huerta y Proyectos Especiales: se implementa directo con la Comunidad/Destinatarios.

16 “El PNSA lanzado a partir de 2003 en el marco del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación supuso un aumento considerable del gasto afectado y una profundización de la descentralización del sistema de asistencia alimentaria. Iurello (2010) estima que el 80% del presupuesto se ejecutaba a través de provincias, municipios, y en menor medida organizaciones sociales. Otro punto de inflexión se generó a partir de la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la moratoria jubilatoria. Estas políticas de seguridad social transfieren ingresos a los sectores más pobres aumentando el consumo familiar.” (Palacios, Preux, Sala, 2018, pág. 56).

17 Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Alimentarias: “Tablero de planes, programas sociales y prestaciones de la seguridad social.” Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/informacion-sobre-planes-y-programas-sociales/guias-de-programas-sociales>. Consultado el 10-6-19.

- El Programa *Abordaje Comunitario (PAC)*: se implementa a través de comedores comunitarios, mediante Convenio con Organizaciones de la Sociedad Civil formalmente constituidas. El mismo es ejecutado por la Dirección Nacional de Políticas Alimentarias, con la supervisión del PNUD.

Uno de los rasgos que hallamos como novedad en el gobierno de “Cambiamos”, es lo que denominamos “*centralización en las organizaciones*”. Con esto se hace referencia a una operatoria que identificamos, y que vuelve a colocar (al menos en el escenario estudiado) a las organizaciones como centro de la gestión de los principales programas. Es decir, determinadas organizaciones que se encuentran nucleadas en torno a la CTEP -que es la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular- participan de una denominada “*mesa*” de negociación con representantes de alto rango gubernamental (ministros y/o sus representantes).¹⁸

En comunión con esta operatoria, resulta un proceso de “*despolitización*” de la gestión local de los programas y su vínculo con las organizaciones dado que espacios estratégicos como los Centros de Referencia quedaron reducidos a la gestión de algunas pensiones y capacitaciones. A su vez, los Centros Integradores Comunitarios fueron desprovistos y se desarticularon gran parte de las mesas de actores locales.

Por otro lado, encontramos la persistencia de lo que hemos denominado la *perspectiva trabajo céntrica*. Esta perspectiva guarda estrecha vinculación con todo el andamiaje discursivo y práctico que ya desplegaba el Ministerio de Desarrollo Social en la gestión anterior, al reinstalar la “*integración social vía el trabajo*” que postulaban ya los gobiernos kirchneristas. Quizás la variante más significativa, al menos en los discursos de las y los entrevistados con responsabilidad de gestión, sea la apelación al “*emprendedurismo*”.

18 La mesa de negociación refiere al “Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario” creado en el año 2016 mediante la Ley 27345.

Entonces podemos aventurar que los principales programas alimentarios que estructuran la política del Ministerio de Desarrollo Social muestran una continuidad con la gestión anterior. La lectura, que se apoya en los testimonios de los entrevistados, se orienta a que más que cambios radicales o estructurales, se identificaron “problemas de eficiencia” en su gestión.

Las/os referentes de las organizaciones entrevistadas también señalan que no se constata una baja en los recursos disponibles, aunque sí destacan un empeoramiento general de las condiciones de vida de los sectores que representan.

En este marco la gestión política del vínculo entre organizaciones y el Estado tramitó, contuvo o canalizó la conflictividad social. En un escenario que presentó una gran cantidad de actores locales que fueron quedando por fuera de esta “mesa” debido, presumiblemente, a su baja incidencia política o su matriz ideológica.

Más, en un contexto en donde se observan iniciativas individuales, familiares o colectivas que muestran un aumento generalizado de la demanda a los servicios de provisión de alimento. Efectivamente uno de los primeros indicios que hallamos en la investigación es un crecimiento exponencial de los servicios de distribución de alimentos durante la gestión de Cambiemos que se constatan con los datos del Consejo Social de la UNLP. (UNLP Consejo Social, 2018: 4)

Consecuentemente son las mismas organizaciones que se sientan en la “mesa” de negociación, las que luego en el espacio territorial distribuyen y organizan las denominadas “altas” y “bajas” de las personas destinatarias de determinados programas sociales. En especial, esta operatoria se identificaba para el caso del Programa Argentina Trabaja, denominado comúnmente por los y las entrevistadas como las “Cooperativas” y a partir de la disolución del PRIST con los Proyectos Productivos Comunitarios (PPC) y el Salario Social Complementario (SSC).

Según los testimonios relevados esta operatoria limitaría el acceso a estos recursos a organizaciones locales más pequeñas o sin vínculos

con aquellas que de alguna manera monopolizan la vía de ingreso a estos programas.

Los cambios operados desde el Estado también generaron un debilitamiento de la mediación de las organizaciones sociales y comunitarias. Esto lo podemos hallar en una serie de programas, y los alimentarios no son la excepción.

En este sentido cobra relevancia el aumento significativo de la dotación de recursos asignados a la política alimentaria que surgen de las entrevistas realizadas a referentes estatales del Programa Asistencia Alimentaria Directa del PNSA de las cuales se desprende que en 2015 se asistía a 192 organizaciones sociales con aprox. 1.250.000 kg de alimentos lo que representaba unos 200.000 módulos alimentarios y en 2019 se asiste a 451 organizaciones sociales con 3.750.000 kg de alimentos, por lo que se estiman unos 800.000 módulos. De los cuales un 30% se concentran en la CTEP y otro 30% en Barrios de Pie. Cabe aclarar que según se informa el aumento de estas prestaciones se sustenta a través de reasignación de partidas de otros programas que han quedado sin ejecución.

En el mismo sentido referentes de organizaciones sociales entrevistados explican que pudieron compensar las deficiencias de sus financiamientos con el aumento de los convenios con el MDS por el programa Apoyo Alimentario a Organizaciones Comunitarias el cual tienen formas de supervisión en territorio casi inexistentes y rendiciones de cuentas más flexibles.

Continuidades o ruptura

Las políticas alimentarias crecen en términos institucionales y cuantitativos, como compensación por los costos sociales de la política neoliberal. Y da cuenta del traspaso de responsabilidades de ejecución de la política social a actores de la sociedad civil. Una práctica neoliberal iniciada en la reforma de la administración pública desarrollada en los años noventa, que consistió, entre otras cosas, en desconcentrar y descentralizar funciones y recursos a las jurisdicciones locales y organi-

zaciones no gubernamentales. Desde otra perspectiva, cabe entender que las organizaciones sociales brindan servicios sociales y familiares que el Estado no presta, o bien, presta a través de las organizaciones. Es decir que podría pensarse esta estructura de mediación como parte de los límites borrosos que configuran el Estado. (Bob, 2014)

A partir de la Resolución 592/16 del Ministerio de Desarrollo Social, se reconfiguró el PRIST de tal manera que su principal objetivo está orientado a realizar capacitaciones en vistas a lograr una mejora en la calidad de vida y en la empleabilidad. Estas transformaciones y, posteriormente, la sustitución del PRIST por el Programa Hacemos Futuro¹⁹ afectaron el funcionamiento de los comedores que contaban con la colaboración de titulares del programa para el desempeño de tareas cotidianas.

Estas transformaciones que venimos refiriendo impactan en las políticas alimentarias. La individualización es una de sus notas particulares. Es decir, el reforzamiento de la responsabilidad individual de los sujetos que viven en territorios relegados, junto a instituciones comunitarias y organizaciones sociales, que deben restablecer modos organizativos y estrategias en la interlocución con el Estado en pos de obtener recursos, repercutió en la capacidad de respuesta.

Cuando nos referimos a la interlocución entre Estado y organizaciones sociales, debemos observar la existencia de un proceso que se continuó en los últimos años y que referimos como la *desprofesionalización de la asistencia*, proceso también identificado en otras políticas al interior del Estado nacional. Se explica por la priorización de los componentes de la política alimentaria orientados a la asistencia directa y la entrega de tarjetas, por sobre componentes que incluían modalidades de intervención con seguimiento técnico profesional, y

19 Nos referimos a los cambios operados en el entonces conocido Programa como el Argentina Trabaja (Programa de Ingreso Social con Trabajo, PRIST) a un movimiento al Programa Haciendo Futuro operando mediante el fortalecimiento de la responsabilización individual de los destinatarios con un fuerte sentido meritocrático, al convertirlo en un subsidio a la capacitación o a la formación.

promoción de otras actividades asociadas relativas a niñez, adolescencia y género.

Otro proceso es la constante *reducción presupuestaria relativa* en las políticas alimentarias, cuando el rubro alimentos es el que más ha aumentado por encima de la inflación (Iruelo, 2018), que desarrolla mos a continuación.

	Gasto nominal devengado 2015	Valor nominal devengado 2018	Variación porcentual	Variación respecto de la evolución de la canasta alimentaria
Tarjetas Alimentarias	\$ 1.421.806.500	\$3.150.924.101	221,6%	-19,7%
Comedores Escolares	\$ 712.979.710	\$1.523.725.411	213,7%	-27,6%
Comedores comunitarios	\$ 356.773.426	\$ 890.000.000	249,5%	+8,1%
Entrega de módulos alimentarios	\$ 526.747.526	\$2.931.000.000	556,4%	+315,1%

Cuadro 1: IERULLO 2019. Según: Cuentas de Inversión 2015-2018. Ministerio de Hacienda de la Nación²⁰.

Si analizamos los montos previstos en los presupuestos alimentarios de 2018 y 2019 la variación nominal es solamente de +26,1%, muy lejos de la inflación²¹ que, según el Indec, para el 2018 fue de 39.4% y para el 2019 de 43.1.²² El recorte en asistencia alimentaria se profundiza si se analiza el futuro que tendrían las transferencias que se realizan a las provincias y municipios para el sostenimiento de los programas tarjetas alimentarias y comedores escolares. Recordemos que, en el esquema de política social de nuestro país, la asistencia ali-

20 El autor analiza la variación de los fondos comparando ciudad y provincia de buenos aires con el resto del país dando cuenta que hubo una concentración de recursos en la zona metropolitana por lo menos en lo que respecta a los fondos transferidos para comedores escolares.

21 Según el BCRA: La inflación anual se calcula combinando el IPC-GBA hasta diciembre de 2016 inclusive con el IPC desde enero de 2017.

22 Fuente: INDEC-IPC Disponible en <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-5-31> el 1-10-2020.

mentaria es gestionada principalmente por los estados provinciales y municipales a través de la descentralización de fondos.

Tampoco se previó un aumento considerable para el PAC, el cual brinda asistencia directa solamente a 1.224 organizaciones de todo el país. (Iruelo, 2018), y se observa una sostenida reducción relativa del financiamiento.

Al respecto, cabe señalar que el financiamiento del programa PAC se realiza a partir de asignar valor a las cinco prestaciones alimentarias con que se trabaja de las cuales, por lo general, los comedores brindan una o dos. Los montos asignados se actualizan de forma no regular y se observa un significativo retraso. Como se puede observar en el cuadro y el gráfico presentados a continuación la comparación de los montos de las prestaciones con la canasta básica alimentaria da cuenta de ello. Dado que en abril de 2016 la suma de todas las prestaciones diarias ascendía a un total de \$ 40,5 (desayuno \$5, almuerzos \$11, meriendas \$5; meriendas reforzadas \$8,5 y cenas \$11) lo que representaba un 80% de la Canasta Básica Alimentaria para adulto equivalente por día, que tenía un costo de \$50,48 (\$1514,53 mensual). Para el mismo mes del año vigente la sumatoria de los montos asignados representan el 48% (\$61 contra 127, 78).²³

23 Canasta básica alimentaria y canasta básica total. Variaciones porcentuales mensuales e interanuales. Abril 2016 a enero de 2019 https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/sociedad/serie_cba_cbt.xls y datos de extensiones de convenios de financiamiento entre el MDS y organizaciones sociales.

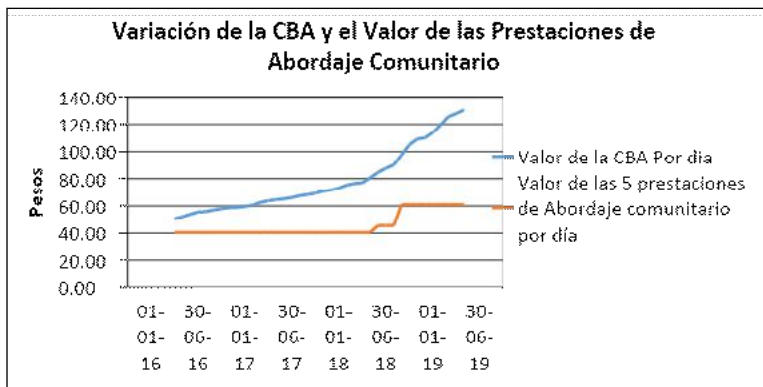


Gráfico 1: Elaboración propia en base a información de testimonios y datos del INDEC sobre Valorización mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total. Disponible en: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-43-149>, consultado el 7-11-2019.

Mes	Canasta Básica Alimentaria en \$	Valor de la CBA por día (/30)	Valor de las 5 prestaciones de abordaje comunitario por día	Proporción de la prestaciones de Ab Com en relación a la CBA
abr-16	1.514,53	50,48	40,5	80,22
abr-17	1.915,47	63,85	40,5	63,43
abr-18	2.308,11	76,94	40,5	52,64
abr-19	3.833,28	127,78	61	47,74

Cuadro 2: Elaboración propia en base a información a testimonios y datos del INDEC sobre Valorización mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total. Disponible en: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-43-149>, consultado el 7-11-2019.

Conclusiones

Las políticas alimentarias tienen un recorrido en nuestro país vinculado a la implementación de medidas neoliberales, las que se crearon y fortalecieron como respuesta a la desestructuración del mundo del trabajo, de la pérdida de eficacia de las instituciones y sobre todo de la emergencia de la inseguridad alimentaria.

Consecuentemente se observa, durante el período estudiado, que el aumento de la cantidad de organizaciones sociales que brindan servicios alimentarios producto de un deterioro de los ingresos de las familias, fue acompañado con una reforma de la política social en general y particularmente en la política alimentaria.

Entre los cambios se destacan, la desarticulación del PRIST (Argentina Trabaja y Ellas Hacen) y la implementación de los programas Hacemos Futuro, Proyectos productivos comunitarios y Salario Social Complementario.

En relación a la Política Alimentaria se puntualizó en la reducción presupuestaria en general y en particular en la reducción paulatina del financiamiento que provee el PAC a las organizaciones sociales que brindan servicios alimentarios y el abandono del eje de intervención “Niñez adolescencia y familia”. Paralelamente se observa el crecimiento de los programas con menor acompañamiento técnico-profesional como el de “Apoyo Alimentario a Organizaciones Comunitarias” y la “Asistencia Alimentaria Directa” también a organizaciones.

Estas transformaciones dan cuenta de un proceso de desprofesionalización y de asistencialización de la política pública. A la vez que brindan pistas para comprender las formas en que se establece la relación Estado- organizaciones sociales en tanto se observa una centralización de las organizaciones sociales y un renovado protagonismo en la implementación de la política social.

Cuando nos referimos a un proceso de asistencialización desprofesionalizada, lo hacemos para dar cuenta de una serie de reformas

ministeriales que no hacen más que debilitar la respuesta estatal y aumentar los grados de responsabilidad de las organizaciones comunitarias. Nuevas formas de abordaje asistencial, en detrimento del universalismo creciente registrado entre 2007-2015, se complementa con otro proceso que es la focalización de los programas de asistencia; que, como Arias, Gómez y Bisaro sostienen, muta:

“...desde la perspectiva de derechos a la idea de ayuda. Y la reaparición con enorme centralidad de la pobreza como problema. No estamos diciendo que no había pobreza o que no fuera un problema. Lo que estamos diciendo es que la identificación de la pobreza como el problema central, desvinculado de lo laboral y de la discusión sobre la desigualdad, es un logro político del macrismo...” (Arias y otros, 2017, pág. 3)

De las estrategias identificadas en las políticas alimentarias, Cambiemos priorizó la distribución de módulos alimentarios por sobre el fortalecimiento de los comedores y merenderos y las políticas de transferencia de ingresos vinculados a la compra de alimentos. La relación con las organizaciones, el fortalecimiento de compras directas de alimentos, la pérdida de poder de compra de los ingresos relacionados a tal fin, fortalecen dicha política. A la hora de la implementación requirió la centralización de las organizaciones para viabilizar la logística en cuanto a distribución, y la desprofesionalización de las políticas sociales, por la priorización de tal estrategia.

Referencias bibliográficas

- Abeya Gilardon, Enrique. (2016). *Una evaluación crítica de los programas alimentarios en Argentina*. Salud Pública. SCIELO Recuperado el 20 de 9 de 2019, de <https://www.scielosp.org/article/scol/2016.v12n4/589-604/#>. Consultado el 7-11-19.
- Arias, Ana Josefina, Gómez, Ana., & Bisaro, Emiliano. (marzo de 2017). *Apuntes para leer las Políticas Sociales de Cambiemos*. Recuperado el 1 de Agosto de 2019, de Fundación German Abdala:<http://fundaciongermanabdala.org/wp-content/uploads/2018/08/Apuntes-politicas-sociales.pdf>. Consultado el 7-11-19.
- Bob, Jessop. (2014). *El Estado y el Poder*. (I. 1315-5216, Ed.) Utopía Y Praxis Latinoamericana, 19 -35. Recuperado el 18 de Octubre de 2016, de Sistemas de Servicios bibliotecarios y de Información:<http://produccioncientificaluz.org/index.php/utopia/article/view/16225/16197> Consultado el 7-11-19.
- Britos, Sergio. O`Donnell, Alejandro. Ugalde, Vanina. y Clacheo, Rodrigo. (2003). *Programas alimentarios en Argentina*. Buenos Aires: CESNI.
- Ierullo, Martín (2009). *La consolidación de las políticas de asistencia social en el marco del afianzamiento del proceso de familiarización del bienestar. El caso de los programas de asistencia alimentaria*. Jornadas Jóvenes Investigadores. Bs.As: Gino Germani, Consultado 10-10-11 en http://iigg.sociales.uba.ar/jornadas-de-jovenes-investigadores/#5o_Jornadas_de_Jovenes_Investigadores. Consultado el 7-11-19.
- Iruelo, Martín. (2018). *Informe de Coyuntura N° 10 ¿Es cierto que el Presupuesto 2019 prevé un aumento de las partidas destinadas a las políticas Alimentarias?* CABA, Disponible en: <http://cec.sociales.uba.ar/?p=1102>: CEC. Sociales, UBA. Consultado el 7-11-19
- Palacios, Soledad. Preux, Emilia, & Sala, Bautista. (2018). *Acceso a los alimentos en La Plata y Gran La Plata. Nuevos y viejos escenarios*. En DILORETTO, María; LOZANO, Juan & SALA, Bautista

¿Cuestión de Clases? (págs. 51-61). La Plata: edulp http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/65017/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y Consultado el 7-11-19.

Vommaro, Gabriel. (2017). *La larga marcha de Cambiemos*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Documentos, leyes, decretos y reglamentos consultados

A.G.N. (2018). Auditoría General De La Nación: Gestión Del Plan Nacional De Seguridad Alimentaria (PNSA) Con Énfasis En El Programa Abordaje Comunitario (PAC) En Sus Tres Ejes De Acción. CABA: AGN Resolución 240/18.

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. (2019). Tablero de planes, programas sociales y prestaciones de la seguridad social. CABA: <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/informacion-sobre-planes-y-programas-sociales/guias-de-programas-sociales>. Consultado el 7-11-19.

Ministerio de Desarrollo Social (2016). RES. 592/2016. CABA: <http://digesto.desarrollosocial.gob.ar/2019/normaTexto.php?Id=1038&organismo=Ministerio%20de%20Desarrollo%20Social>. Consultado el 7-11-19.

Ministerio de Desarrollo Social (2018). RESOL-2018-96-APN#MDS. Argentina: <http://digesto.desarrollosocial.gob.ar/2019/normaTexto.php?Id=1275&organismo=Ministerio%20de%20Desarrollo%20Social>. Consultado el 7-11-19.

Secretaría de Economía Social (2018). RESOL-2018-151-APN-SES#MDS. LINEAMIENTOS Programa Hacemos Futuro CABA: <http://digesto.desarrollosocial.gob.ar/2019/normaTexto.php?Id=1276&organismo=Secretar%EDa%20de%20Econom%EDa%20Social>. Consultado el 7-11-19.

UNLP Consejo Social (2018). Relevamiento de sitios de distribución de alimentos del gran la plata. La Plata: UNLP <http://www.fahce>.

unlp.edu.ar/extension/descargables/informe-de-sitios-de-distribucion-de-alimentos-ano-2019. Consultado el 7-11-19.

El proceso de virtualización de la gestión de las políticas públicas de Cambiemos: su impacto en la reconfiguración de las prácticas en el territorio y en los vínculos con las organizaciones sociales

Adriana Aguinaga

Introducción

El presente artículo se propone hacer foco sobre el proceso de virtualización de las políticas públicas en el marco de la Modernización del Estado llevada a cabo por Cambiemos y el lugar que asumieron y ocuparon las organizaciones sociales en esa nueva reconfiguración de las relaciones sociales, planteada a partir de la mediación con las tecnologías.

Los continuos avances tecnológicos han tenido importantes repercusiones en el ámbito de la vida cotidiana, no sólo en los procesos de gestión, sino generando nuevos espacios y modalidades de interacción entre los sujetos y las instituciones. Es interesante hacernos la pregunta sobre qué tendencias se produjeron y qué nuevas relaciones se establecieron entre el Estado como gestor de políticas públicas, las organizaciones sociales y los nuevos recursos tecnológicos.

Surgen varios interrogantes, que serán abordados en el presente en el artículo, para pensar esta relación entre políticas públicas y vir-

tualización ligada a la idea de modernización del Estado propuesta por Cambiemos:

¿En qué medida la modernización de la política pública bajo el lema de un Estado más eficiente impulsada por el gobierno de Cambiemos abonó a un proceso sostenido de “descolectivización” y “des-ciudadanización”?

¿En qué medida la “mediación” digital entre el Estado y el “ciudadano” propuesta por Cambiemos afectó/a el trabajo al interior de las organizaciones sociales?

¿La modernización encubre procesos de individualización de la política?

¿Qué lugar ocupan las organizaciones en esta nueva reconfiguración de las políticas públicas a partir de los avances tecnológicos?

¿Cómo las organizaciones logran apropiarse de la tecnología?

¿Qué prioridades deberían tenerse en cuenta en el diseño de políticas públicas tendientes a favorecer la apropiación de las tecnologías por parte de los sectores populares, tal como lo plantea Larghi?

Si bien en la actualidad, es muy difícil y contradictorio pensar la no incorporación de las tecnologías en la gestión de las políticas tanto en la fase de diseño como de implementación, durante el recorrido del presente artículo se analizará, cómo la “tecnologización de las políticas públicas” afectó la vulneración de derechos impactando al interior de los movimientos sociales en el período comprendido durante el gobierno de Cambiemos bajo el lema de la Modernización del Estado.

Esta pretendida modernización implicó la consideración de los/as destinatarios/as de las mismas como meros beneficiarios para los cuales, las tecnologías se volvieron un instrumento de acceso o una herramienta. Las tecnologías no fueron consideradas desde una perspectiva relacional que habilitara la construcción de una ciudadanía digital potenciando el acceso a determinadas políticas que favoreciera un despliegue de oportunidades de acceso a información, bienes y recursos que circulan en la web.

Es necesario plantear en este sentido que las tecnologías no son portadoras en sí mismas de dimensiones positivas o negativas, sino que pueden obturar o potenciar procesos de accesibilidad e inclusión en una sociedad cada vez más desigual. En este punto, es central promover el análisis sobre cómo fue planteada esta relación contradictoria, en la era macrista, en la cual se afianzó y profundizó la brecha digital empeorando las condiciones de accesibilidad de muchos ciudadanos mientras que la misma podría haberse convertido en la apertura a un gran número de posibilidades acortando las distancias en el acceso a las políticas sociales.

Los avances tecnológicos son parte constitutiva de la vida cotidiana de las organizaciones, instituciones y sujetos y la velocidad con la que los mismos se vienen instalando e imponiendo ha dado cuenta de una nueva reconfiguración, en lo que Bruno Latour, ha dado en llamar entornos sociotécnicos.

Los aportes de la teoría de actor en red en general, y las nociones de mediación técnica, en particular, se configuran en un repertorio teórico-metodológico idóneo para la explicación de fenómenos complejos que comprometen no sólo a humanos sino también a aquellos agentes no humanos que coexisten en las relaciones colectivas. La complejidad de las sociedades es medida por la cantidad de nuevos objetos emergentes, constituyendo su número un papel decisivo para la definición de nuevas relaciones y entidades. Vivimos en una época de proliferación de no humanos sin igual, ocupando la tecnología un papel cada vez más decisivo en nuestras acciones y prácticas cotidianas. Este hecho acarrea el problema de la democratización del conocimiento y con ello la posibilidad o no de participar e incidir por parte de los directamente involucrados en los temas de la agenda política-científica (Correa Moreira, 2012, p. 73).

En resumen, el presente artículo intentará analizar de qué manera operó en la relación entre el Estado y los movimientos sociales, la denominada “Modernización del Estado” llevada a cabo por Cambiemos, por medio de la Plataforma Digital a través de la cual, se propiciaba el acceso a diferentes tipos de información relacionada con el acceso planes, programas y proyectos, a portales de internet de distintas dependencias administrativas, aplicaciones móviles, guía en línea de trámites, servicio de mensajería de texto, atención telefónica, creación del perfil digital del ciudadano y servicios de atención prestados a través de las redes sociales.

Reconstrucción de las transformaciones recientes

El Poder Ejecutivo Nacional del gobierno de Mauricio Macri creó la Plataforma Digital del Sector Público Nacional a partir del Decreto 87/2017, retomando el Decreto del 10 de diciembre de 2015 que modificó la ley de ministerios. Por medio del mismo, además se originó el Ministerio de Modernización. Dicho decreto sostiene que dentro de sus competencias tiene la facultad de:

diseñar, proponer y coordinar las políticas de transformación y modernización del Estado en las distintas áreas del Gobierno Nacional, su Administración central y descentralizada, y determinar los lineamientos estratégicos y la propuesta de las normas reglamentarias en la materia; de diseñar, coordinar e implementar la incorporación y mejoramiento de los procesos, tecnologías, infraestructura informática y sistemas y tecnologías de gestión de la Administración Pública Nacional; y de proponer diseños en los procedimientos administrativos que propicien su simplificación, transparencia y control social y elaborar los desarrollos informáticos correspondientes. (Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 87/2017)

Es interesante observar cómo claramente se explicitó desde el gobierno la idea de “control social” a partir de la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), con la intención expresa de garantizar la simplificación y transparencia en la gestión de la política pública. En este sentido, se planteó la modernización de la mano de las tecnologías desde una concepción meramente instrumental, que se abordará más adelante, a partir de la cual se entró el proceso de “virtualización” de las políticas públicas.

En el año 2016, por decreto se conformó la estructura organizativa del Ministerio de Modernización a partir de la Subsecretaría de Gobierno Digital dependiente de la Secretaría de Gestión e Innovación Pública. En este contexto se habilitó la Plataforma Digital para facilitar “la interacción entre las personas y el Estado, con el objetivo de unificar la estrategia de servicios y trámites en línea...”. Los servicios a los que refiere el sitio (que actualmente fue dado de baja), tienen que ver fundamentalmente con solicitar turnos para la realización de trámites y el acceso a información sobre planes y programas a partir de diversos canales.

En el marco de esta “modernización” del Estado y bajo el lema de la eficacia y la eficiencia de la gestión de las políticas públicas proclamada por el gobierno de Cambiemos, se creó la “Ventanilla Única” como un intento de reconfigurar la mediación entre los/as ciudadanos y el Estado. Desde el portal del Ministerio se la define de la siguiente manera: “La Ventanilla Única es un espacio que permite encontrar información y gestionar todos los servicios del Estado en un mismo lugar, con atención formada específicamente para tal fin, es decir especializada”²⁴.

A través de esta ventanilla, desde el discurso oficial, el Estado garantizaba una “atención eficiente y de calidad” al ciudadano/a mediada por un “dispositivo tecnológico como el celular o la computadora”.

24 Fuente <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/gobiernoabierto-y-pais-digital/serviciospdigitales/ventanillaunica> (Fecha de consulta 22 de septiembre de 2020).

Aquí es necesario pensar seriamente en las dificultades de acceso a las tecnologías que presentaban los sectores más vulnerables, en términos de la brecha digital que se profundizó y dejó al margen de esta llamada modernización a los sujetos más vulnerables, tanto por no contar con el acceso a los dispositivos como por la imposibilidad de abonar el servicio de conexión a internet.

Mediaciones en clave de apropiaciones para pensar las tecnologías

A partir de lo hasta aquí descrito, se marca la necesidad de repensar la idea de mediaciones en clave de apropiaciones, tal como lo plantea J. M. Barbero (2008), quien nos invita a investigar en el contexto de lo digital:

“los modos con que las culturas se están apropiando de las nuevas tecnologías de comunicación y, por tanto, de las nuevas visibilidades sociales y políticas que pasan por los medios ciudadanos como el blog o la página de Internet”. Ello “nos obliga a reflexionar no en términos de recepción, sino de apropiación y de empoderamiento” (Barbero, 2008: 18).

Retomando esta idea Morales (2019) plantea:

“la apropiación de tecnologías, nos permite comprender quién se apropia de qué y cómo. Implica transitar un camino hacia la comprensión de los modos, las disputas, las controversias en que ocurre la apropiación por parte de los usuarios, por un lado, y los productores de tecnologías, por otro.” (Morales; 2019)

La “mediación” se vuelve una categoría potente para analizar el vínculo que tenemos las personas con el mundo, tratando de discer-

nir el lugar que ocupan los medios masivos de comunicación en la comprensión de la realidad.

Por último, tomo la invitación de Morales para poner en tensión el concepto de mediación a partir su consideración de integrar una nueva categoría de análisis: la de “apropiación.” El desafío es poder pensar la doble cara que implica el uso de las TIC: por un lado, nos permiten expresar nuestras ideas, pero a partir de su uso, nuestros datos son utilizados, y en esta doble tensión hay que comprender la idea de mediación y apropiación.

El presente artículo intenta plantear el sentido de la apropiación de tecnologías de la información y la comunicación tanto por parte de los medios, las instituciones y los sujetos en clave relacional y no instrumental.

Esta apropiación de las tecnologías permite realizar ciertas elecciones y no otras, pasar de ser un mero receptor de la información a productor de significados a partir de la selección de determinadas herramientas, medios y recursos que posibilitan acordar con algunas publicaciones, compartirlas, manifestar una posición contraria o simplemente optar por el silencio, lo cual también aporta a la construcción de miradas y posicionamientos.

Aquí entran en juego la resistencia, la expresividad, creatividad de parte de los “usuarios”, lo que se ha denominado “empoderamiento”. Es importante remarcar la importancia de la apropiación de las tecnologías por parte de los usuarios, los discursos y mensajes que circulan a través de ellas y las prácticas culturales que habilitan. En este sentido, es importante la necesidad de repensar la idea de mediaciones en clave de apropiaciones, tal como lo plantea J. M. Barbero en 2008, quien nos invita a investigar en el contexto de lo digital,

“los modos con que las culturas se están apropiando de las nuevas tecnologías de comunicación y, por tanto, de las nuevas visibilidades sociales y políticas que pasan por los medios ciudadanos como el blog o la página de Internet”.

Lo cual “nos obliga a reflexionar no en términos de recepción sino de apropiación y de empoderamiento” (Barbero, 2008, p 18)

Tomando esta concepción de apropiación que nos propone Morales, en términos de disputas y controversias, García Canclini (2019) manifiesta en una entrevista en el sitio Digital Hipermediaciones: “Las reinventiones más atractivas de los movimientos sociales ocurren cuando se enlazan las conexiones tecnológicas de las redes con la convivencia vecinal y la interculturalidad transnacional”.

Es interesante recuperar el tejido de redes que ha posibilitado la apropiación de las tecnologías al interior de las organizaciones sociales a partir de la necesidad de lograr el acceso a las políticas sociales. Esto ha facilitado el ingreso al territorio digital, en el cual circulan saberes, se producen interacciones y transcurren procesos organizativos mediante los cuales se logra una mayor visibilización y posicionamiento en la disputa por los recursos, bienes y servicios dando cuenta de un nuevo capital simbólico y cultural acumulado.

En el sitio web del Ministerio de Modernización creado en la era macrista podía leerse hasta hace unos meses, entre algunos de sus propósitos:

- Buscar brindar un servicio cercano y eficiente para responder a las necesidades del ciudadano con el fin de que se sienta representado y contenido por el Estado.
- Acercar los servicios del Estado, hacerlos amigables, significa eso: que haya personas con las herramientas necesarias para acortar brechas.

Aquí, surge la idea de la cercanía, contención y representación del ciudadano por parte del Estado “sin intermediarios”, es decir pareciera observarse una acción intencionada, de corrimiento del protagonismo

que han tenido los movimientos sociales en esta relación a partir de la presencia de la tecnología. Se propone el achicamiento de la brecha entre Estado y el ciudadano. Pero contradictoriamente, sabemos que el acceso a las tecnologías ha profundizado y ampliado la brecha de amplios sectores de la población más vulnerable en nuestro país y que la misma, tal como lo han expresado varios autores, no es neutra.

En este punto es interesante recuperar los aportes de Larghi (2009/2010) en el marco de su tesis doctoral en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires, titulada “Cazadores de e-topías. La lucha desigual por la apropiación de las TIC en las Organizaciones de Trabajadores Desocupados”, para pensar y visualizar cómo se venía reconfigurando, ya en aquellos años una suerte de apropiación desigual de las TIC al interior de uno de los Movimientos de Trabajadores Desocupados en el sur del conurbano bonaerense. El autor realiza una serie de entrevistas donde analiza y muestra cómo comienza a tejerse el vínculo entre la dinámica de la organización interna y la forma en la que se vivenciaba la incorporación de las TIC en la vida cotidiana de las mismas.

A lo largo de su artículo (Larghi, 2010) aparece una clara visión instrumental y contradictoria de la utilización de las tecnologías de la información y comunicación por parte de los miembros del movimiento, las cuales por un lado son percibidas como “depositarias de miedos pero también de esperanzas y expectativas”. Larghi, (2010) retoma a Winocur (2007) para plantear que “las nuevas tecnologías aparecen como un recurso compensatorio que permitiría superar o paliar las desventajas de la situación de pobreza y por ello mismo, como fuente de amenaza de nuevas formas de exclusión.”

La idea de que la computadora, Internet y los teléfonos celulares son herramientas muy importantes, tanto para el desarrollo individual como para el éxito de las acciones colectivas del movimiento, alimenta una representación instrumental compartida por todos los miembros del MTD. Es decir, el manejo de las TIC aparece en su imaginario como garantía de acceso a conocimientos, información y

fuentes laborales a nivel personal, y como recurso trascendental para dar un salto cualitativo en la autogestión de proyectos, ganar visibilidad y tender puentes de solidaridad y protección a nivel colectivo.

Ahora bien, más allá de que esta visión es instrumental para el conjunto de integrantes del MTD sin importar el lugar que han ocupado dentro de la organización, de las entrevistas se desprende que la participación, el compromiso y la responsabilidad inciden en cómo cada individuo se enfrenta a las nuevas tecnologías y procesa simbólicamente aquellas potencialidades y amenazas. (Larghi; 2010. p. 169)

Es indudable que las tecnologías se inscriben y forman parte de la vida cotidiana de los sujetos y por ende están presentes y entramadas al interior de las organizaciones y movimientos sociales. La mayoría de los miembros de las organizaciones sostienen que las tecnologías son una herramienta que facilita la organización de las acciones tanto hacia el adentro como el afuera en términos de lograr una mayor agilidad e intercambio de información, mejor comunicación, aumento de la visibilidad de las organizaciones, mayor facilidad para acceder a recursos, oportunidad de establecer contactos y establecer lazos con otras organizaciones, armar redes de intercambio y organización.

Larghi (2010) sostiene que a nivel colectivo, en todas las organizaciones se destacan tres fuentes generadoras de la necesidad de incorporar las TIC en sus acciones:

- las exigencias generalizadas del mercado laboral y la importancia de brindar capacitaciones en el uso de tecnologías a todos los miembros del movimiento para obtener más oportunidades de acceder a puestos de trabajo.
- las reglas del juego implantadas por el Estado para la gestión de subsidios sociales, el acceso a planes, programas y proyectos, y
- la extensión de vínculos y relaciones con diversos movimientos sociales. La experiencia de los actores colectivos estudiados pone de manifiesto que los sectores populares pueden por sí solos reflexionar y agenciar en torno a la apropiación de las nuevas tecnologías. La capacidad táctica esgrimida por algunas OTD,

en términos de acceso al equipamiento y adquisición de habilidades y competencias tecnológicas, evidencia el desencuentro constitutivo existente entre el diseño de las políticas públicas tendientes a la inclusión digital y los modos concretos en que ellas son recepcionadas y resignificadas por parte de los sectores populares. En esta dirección se puede concluir que la acción colectiva contribuye a la superación de la llamada brecha digital tanto de primero como de segundo orden, llegando en algunos casos a plantear estas cuestiones en términos de derechos sociales y culturales universales. (Larghi, 2010)

El cambio de escenario provocado por la llegada del macrismo al gobierno exacerbó el diseño de políticas públicas tendientes a la inclusión digital, tal como lo venía avizorando Larghi (2010). En este sentido, el Estado va tomando un rol protagónico en el diseño de políticas exigiendo la apropiación y manejo de ciertas prácticas tecnológicas por parte de los sujetos y las organizaciones, para acceder a ciertos derechos en términos de políticas públicas. Esta nueva coyuntura implica un cambio de estrategias en la relación con el Estado. Aparecen nuevos discursos en quienes tienen la responsabilidad de decidir y ejecutar las políticas públicas.

Los retrocesos tanto materiales como simbólicos en el campo de las políticas sociales no dejan de sucederse. Como en la década de los 90, la política económica transita por un sendero separado y alejado de la política social, disociación que es coherente con el paradigma (neo)liberal que caracteriza este plan de gobierno.

Hay una construcción discursiva político-cultural por parte de los funcionarios, que busca justificar el avance en la desintegración del sistema de protección social, en la pesada herencia de corrupción e ineficacia de los planes sociales. (Giménez, 2017)

El Estado va configurando nuevas formas de gestionar subsidios y administrar los planes sociales. En este sentido, las organizaciones se vieron empujadas a manejar programas como procesadores de texto,

planillas de cálculo, enviar correos electrónicos para dar respuesta a las exigencias de la “eficiencia estatal” exigida por el neoliberalismo. Así los movimientos sociales y sus miembros comienzan a “navegar” en las páginas de los ministerios nacionales y provinciales en busca de respuesta a sus necesidades y al acceso a determinados bienes, recursos, planes, programas. Tal como sostiene Larghi (2008) “...los movimientos debieron adecuarse al imperativo tecnológico bajado desde el Estado para no quedar marginados de una ayuda social indispensable.”

El autor da cuenta a lo largo de sus artículos sobre el tema, del uso desigual de las tecnologías al interior de las diferentes organizaciones y sus rasgos diferenciales. La apropiación es muy heterogénea dependiendo de una serie de factores como: la importancia otorgada a la comunicación como un elemento estratégico al interior de cada organización, la presencia más protagonista de jóvenes, la infraestructura, la capacitación tecnológica, el nivel de autogestión alcanzado por sus integrantes, entre otras variables.

Giménez en un artículo publicado en la revista de la UNPAZ (2017) sostiene que las políticas sociales son algo más que la sumatoria de programas sociales:

- El esquema de políticas sociales expresa material y simbólicamente qué lugar ocupan las personas, los trabajadores en particular, si el Estado les da prioridad e importancia a su integración social como sujetos plenos garantizando condiciones de oportunidad para todos y todas, o no.
- El gobierno de Cambiemos es portador de una definición liberal en la cual el reparto de responsabilidades y funciones entre el Estado, el mercado y la familia, están claramente diferenciadas. El Estado debe intervenir lo mínimo posible, garantizando la mayor cantidad de áreas que puedan ser mercantilizadas, en tanto el lugar de la familia se ve recargado, debe hacerse cargo de las funciones que el estado no garantiza y que no se pueden comprar en el mercado.

- La apelación a la meritocracia se vuelve el eje del discurso marxista sacando por fuera de las acciones de las políticas sociales, la concepción de sujetos de derechos, provocando la un proceso de descuidadización.
- El problema del desempleo se plantea desde las autoridades públicas de gestión, como cuestión de específica responsabilidad de quienes se ven afectados por esa situación, des-responsabilizando al estado del rol que debe cumplir y que le cabe en función de haber dispuesto una batería de medidas económicas que son la razón fundante del desempleo. Las autoridades se presentan como agentes foráneos a esa dinámica... produciendo esa escisión entre economía y política social. (Giménez, 2017)

Aquí aparece nuevamente una mirada procedimental de la política pública que puede relacionarse directamente con el uso de la tecnología desde una concepción “instrumental”. Esa serie de procedimientos en el acceso a los planes y programas, son recuperados en varias de las entrevistas realizadas a los referentes de las organizaciones, lo cual puede graficarse en una de las entrevistas a una de las coordinadoras del CDR La Plata quien menciona que la contra-prestación del acceso al programa era la participación de acciones de capacitación. Una de las temáticas ofrecidas por ejemplo, era “el tema del ciberbullying y capacitaciones de todo tipo”, otras tenían que ver con la forma de confeccionar un currículum.

Queda reflejada la idea de capacitación como una instancia meramente individual ligada a la meritocracia y al individualismo y nuevamente la capacitación ligada a la apropiación de las tecnologías como garante de una mejor preparación individual para conseguir un empleo.

Mientras el kirchnerismo ligó su discurso a las conquistas de derechos colectivos a partir de la acción del Estado, Cambiemos posee una mayor identificación con la idea del mérito propio, el esfuerzo personal y la inversión privada.

Hay algunas readecuaciones de políticas que, por ejemplo, priorizan el reconocimiento individual frente a la gestión colectiva, esto es perceptible para las organizaciones y para los trabajadores de las políticas, pero no siempre para los destinatarios de las mismas. Este es el caso de las transformaciones en políticas como las moratorias jubilatorias.

También una lógica que aumenta los niveles de desconocimiento de los efectores públicos, la gestión por medio de ONG, la tercerización de la gestión de las políticas. Frente a estas cosas el discurso del emprendedurismo, la idea del esfuerzo individual, es otra clave de lectura.

En el ítem anterior planteamos el tema del emprendedurismo como una respuesta denunciante en tanto negadora de las diferencias de posiciones, en cuanto licúa la relevancia de los contextos y del lugar de lo común en las trayectorias, la idea de que te va bien por tu propio esfuerzo, en sectores con fuertes protecciones es sin dudas una estrategia de sostenimiento de la desigualdad. (Arias y otros; 2017)

Modernización del Estado, políticas públicas y empleo público

Esta concepción sobre las políticas públicas en el marco de una creciente virtualización, sin lugar a dudas ha provocado un cambio de estrategias al interior de las organizaciones sociales reconfigurando algunas de sus formas de relación con el Estado. Esta lógica no logró, por otro lado, incorporarse de la misma forma en el marco de las relaciones laborales de los empleados estatales, quienes resistieron, en gran medida, a los cambios tecnológicos y al proceso de modernización impuesto por Cambiemos, dado que veían en éstos un peligro inminente de achicamiento del Estado en términos de reducción del personal contratado y de planta y la precarización de las relaciones laborales. En este punto, el propio ministro de Modernización Ibarra manifestaba, en el Diario El Cronista, en enero de 2019, que el Estado vivía “una situación de partida dramática” con “personal en varios or-

ganismos con dificultades para ejecutar los procesos administrativos y carencia de tecnología adecuada.”²⁵

Durante este período se implementaron diversas medidas en los organismos públicos, como por ejemplo, el lector de huellas en varias dependencias del Estado, mediante el cual se controlaba la asistencia y horario de ingreso y egreso de los empleados públicos. Esto se vivenciaba como un claro mecanismo de control sobre el personal. Sería interesante profundizar si esta resistencia al uso de dispositivos tecnológicos ligados al control y vigilancia, se vuelve paradójicamente, en un rechazo de los empleados estatales a la incorporación de las tecnologías en el ámbito laboral dada la forma de control social que con la que se asocia y, si esta última termina obstaculizando y/o generando una brecha mayor en la relación entre las organizaciones sociales y el Estado.

En la dirección analítica propuesta por De Certau y trabajada por (Oyhandy, 2020), se entiende que las organizaciones populares despliegan prácticas que son inevitablemente multidimensionales, contingentes y contradictorias (como toda práctica social) y aquí entra en juego la forma en la que las mismas se apropian y usan las tecnologías. Es muy interesante pensar el vínculo que construyen las organizaciones con el Estado a partir de las tecnologías y cómo este vínculo conjuga nuevos intereses, identidades y subjetividades. Toma relevancia la importancia de la cuestión del saber-hacer, como un capital militante que refuerza la relación con el Estado en los términos que éste le propone. El autor hace referencia a la “aventura del entendimiento de lo cotidiano” y aquí es necesario pensar cómo las organizaciones construyen prácticas tomando textos y elaborando relatos mediatizados por el uso de las tecnologías.

Retamozo (2009), nos brinda algunas pistas para desentrañar el modo en el que las organizaciones participan en las disputas sociales. Es significativo poder pensar qué prácticas, sentidos, discursos

25 “Ibarra: ‘Entre el 60% y 70% del empleo público es precario’” (miércoles 23 de marzo de 2016). Diario El Cronista. Recuperado el 15/01/19 de: <https://bit.ly/2FqJi9s>.

movilizan y ponen en juego las tecnologías en este nuevo vínculo que el Estado les propone.

Las acciones, la organización, la retórica, las experiencias colectivas inciden en los significados, decanta, construye, reconstruye y crea una configuración particular a cada movimiento social (mitos, imaginarios, proyectos, alteridades etc.) que aportan a la reconfiguración constante de la identidad. En efecto, la identidad es un elemento importante (aunque no suficiente) para la conformación de un movimiento social, tal como lo hemos expuesto. De esta manera, la identidad se transforma en una categoría tanto para comprender la conformación de un sujeto social a partir de una subjetividad colectiva, como para reconstruir las dinámicas de los movimientos sociales donde la subjetividad y la identidad se articulan con proyectos (una dimensión de futuro) y acción colectiva (voluntad). (Retamozo, 2009)

Conclusiones

Si bien las tecnologías, generalmente, han sido analizadas como nuevas prácticas a partir del uso de instrumentos y herramientas, es necesario tener en cuenta el sentido relacional que implican las mismas en la vida de los sujetos. Es significativo mencionar aquí el concepto de “interfaz” que desarrolla Scolari (2018) como categoría que nos permite mirar los mismos fenómenos de otras formas.

Cuando alguien dice “interfaz” todos pensamos en una pantalla interactiva, un teclado o un joystick. Esa es la “interfaz de usuario”, el lugar donde los seres humanos interactuamos con los dispositivos digitales. Si ampliamos esta idea –la interfaz como el lugar de la interacción- no tardaremos en descubrir un mundo de relaciones, hibridaciones, competencias y cooperaciones que marca el ritmo de la evolución del gran sistema tecnológico. Las leyes de la interfaz propone una exploración de ese universo a partir de diez principios: Ley 1. La interfaz es el lugar de la

interacción. Ley 2. Las interfaces no son transparentes. Ley 3. Las interfaces conforman un ecosistema Ley 4. Las interfaces evolucionan. Ley 5. Las interfaces coevolucionan con sus usuarios. Ley 6. Las interfaces no se extinguen, se transforman. Ley 7. Si una interfaz no puede hacer algo, lo simulará. Ley 8. Las interfaces están sometidas a las leyes de la complejidad Ley 9. El diseño y uso de una interfaz son prácticas políticas. Ley 10. La interfaz es el lugar de la innovación.” (Scolari, 2018).

Es necesario pensar en el cúmulo de relaciones que se entraman entre sujetos, necesidades, movimiento social, Estado, Políticas Públicas, recursos, planes, programas, recursos, computadoras, teléfonos, sitios web gubernamentales y no gubernamentales. El movimiento social, la política social y la política pública pueden ser analizadas como interfaces nos permite pensar de qué manera los sujetos se van apropiando colectivamente del espacio digital, el cual es parte de su vida cotidiana, para dar respuesta a sus necesidades y demandas colectivas.

La noción de interfaz que nos proporciona Scolari (2018), nos permite pensar ese lugar donde confluyen los elementos sociotécnicos (humanos y tecnológicos) como lugar de interacción, retroalimentación, como un ecosistema de prácticas que da la posibilidad de la innovación. Aquí aparece también la idea de “producciones astutas” trabajadas al interior del equipo de investigación como aquellas maneras, en la cual los movimientos sociales, construyen formas de poder para emplear los productos impuestos por el orden económico dominante.

La lógica de la inclusión de las tecnologías en los términos propuestos por la “modernización” propugnada por Cambiemos, quedó reflejada por ejemplo, en la idea de la necesidad de capacitación en el uso de instrumentos tecnológicos como una instancia meramente individual ligada a la meritocracia y al individualismo que sujetaba

la apropiación de las tecnologías como garante de una mejor preparación individual para conseguir un empleo, tal como fue analizado anteriormente en el presente artículo.

Como hemos expresado en nuestro proyecto de investigación:

el estudio de las reconfiguraciones de las prácticas en el territorio por parte de las organizaciones sociales y los vínculos de éstas con el Estado constituye un aporte al estudio de los debates en torno a la institucionalidad, la capacidad estatal, como así también las manifestación de las problemáticas sociales en los sectores populares y como el estado procesa a las mismas, a partir de respuestas públicas traducidas en políticas o legislación, como así también en espacios de encuentro o no con actores relevantes de dichos barrios.

Indudablemente, en nuestras sociedades mediatizadas, si bien el espacio público integra numerosos ámbitos y modalidades de organización, los medios masivos y las redes informáticas adquieren una centralidad insoslayable, como escena privilegiada de intercambios. Por eso las reflexiones sobre la condición ciudadana como condición necesaria de la democracia resulta limitada si no se relaciona con esta nueva característica del espacio público. Esa es la primera razón por la cual considero válida en términos políticos y analíticos la articulación comunicación- ciudadanía. (Mata; 2006: p 8)

Referencias bibliográficas

Arias, Ana y otros (2017). *Apuntes para leer las políticas sociales de cambiemos*. Comisión de Políticas Sociales. Fundación GERMÁN ABDALA. <https://es.scribd.com/document/341609100/Apuntes-para-leer-las-Politiclas-Sociales-de-Cambiemos>

- Barbero, Juan Martín (2008). *Políticas de la comunicación y la cultura*. Claves de la investigación. Revista Dinámicas institucionales. Vol. 11.
- Benítez Larghi, Sebastián. (2010) *Las experiencias de apropiación de las TIC por las organizaciones de trabajadores desocupados*. En *Peronismos, izquierdas y organizaciones populares*. EDULP, La Plata.
- Benítez Larghi, Sebastián. (2010). *Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), democracia y sectores populares en Argentina*. En Dossier: Democracia y medios de comunicación en América Latina. Andamios vol.7 no.14 México.
- Benítez Larghi, Sebastián. (2010). *Un piquete a la brecha digital. La apropiación de Internet por parte de las organizaciones de trabajadores desocupados*. *Argumentos*. Revista de crítica social (no. 9 jul 2008). Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/iigg-uba/20120626041300/9_2.pdf
- Blutman y Hoya. (2019). *Reinventando la rueda-cuadrada. El empleo público en la modernización del Estado Argentino (2015/2019)*. REAd. Rev. eletrôn. adm. (Porto Alegre) vol.25 no.2 Porto Alegre May/Aug. 2019 Epub Sep 09, 2019. REAd. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre) Print,version ISSN 1980-4164 On-line version ISSN 1413-2311. https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-23112019000200040
- Correa Moreira, Gonzalo Matías (2012). *El concepto de mediación técnica* en Bruno Latour Una aproximación a la teoría del actor red Psicología, Conocimiento y Sociedad, vol. 2, núm. 1, mayo, 2012, pp. 56-81 Universidad de la República de Montevideo, Uruguay.
- García Canclini, Néstor (2019). Entrevista publicada en el sitio digital Hipermediaciones. <https://buff.ly/31zdurb>
- Giménez, Sandra (2017). *Salvajismo discursivo y descuidadización de las políticas sociales*. Bordes, Revista de política, derecho y sociedad. UNPAZ.

- Mata, María Cristina (2006). *Comunicación y ciudadanía. Problemas teórico-políticos de su articulación*. Revista Fronteiras – Estudos midiáticos VIII(1): 5-15, janeiro/abril 2006© 2006 by Unisin
- Morales, Susana (2019). Clase N° 3: *Apropiación de tecnologías. Módulo La Mediación Tecnológica. Maestría en Procesos Educativos mediados por Tecnologías*. Córdoba: Centro de Estudios Avanzados, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.
- Oyhandy, Marcela (2020). *Documento de debate del equipo de investigación* Proyecto de Investigación: “Organizaciones sociales en la era Cambiemos: debates y perspectivas sobre la reconfiguración de las prácticas en el territorio y los vínculos con el Estado”. Directora: Dr. Ana Arias.
- Retamozo, Martín (2009). *Orden social, subjetividad y acción colectiva. Notas para el estudio de los movimientos sociales* Athenea Digital. Revista de Pensamiento e Investigación Social, núm. 16, 2009, pp. 95-123 Universitat Autònoma de Barcelona Barcelona, España.
- Scolari, Carlos (2018). *Las leyes de la interfaz. Diseño, ecología, evolución, complejidad*. Editorial Gedisa. España.

Ana Josefina Arias

Licenciada en Trabajo Social. Magister en Políticas Sociales y Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Es docente regular e investigadora en la Universidad Nacional de La Plata y en la Universidad de Buenos Aires.

Marcela Victoria Oyhandy

Licenciada en Trabajo Social. Magister y Doctora en Trabajo Social (UNLP). Profesora regular de la Universidad Nacional de la Plata. Investigadora y extensionista. Coordinadora del Programa Agentes Sanitarios (IOMA).

Juan Ignacio Lozano

Licenciado en Trabajo Social. Magister en trabajo social (UNLP) y Doctor en Ciencias Sociales (IDES-UNGS). Docente regular en la Universidad Nacional de La Plata y en la de Luján.

Juan Bautista Sala

Licenciado en Trabajo Social. Especialista en políticas sociales (FTS/UNLP) y maestrando en Políticas de Desarrollo (FaHCE-UNLP). Docente investigador en la UNLP y docente del Instituto Universitario Nacional Madres de Derechos Humanos.

Adriana Aguinaga

Licenciada en Trabajo Social. Especialista en docencia universitaria (UNLP) y maestranda en Procesos Educativos mediados por Tecnologías (UNC).

Federico Sebastian Pellagatti

Licenciado en Trabajo Social. Especialista en política social (FTS/UNLP) y docente regular en la FTS/UNLP. Investigador y extensionista.

Mariano Cardell

Abogado. Magister de la Universidad Nacional de La Plata. Docente investigador de la UNLP y de la UNDAV. Ex Director de la Especialización en Seguridad Social de la FTS/UNLP.

Este libro explora los vínculos entre organizaciones populares y Estado en el escenario de la política social durante los años de gobierno de la Alianza Cambiemos. Los capítulos que lo componen se sumergen en la trama diversa y compleja de estas relaciones dando origen a la construcción de una obra coral que posibilita indagar el modo de articulación de diferentes dimensiones, desde las transformaciones del capitalismo global, hasta la dinámica en comedores comunitarios pasando por las transformaciones del Estado y las políticas sociales.

La imagen del mural forjado en hierro negro con el rostro de Evita que dominan las caras norte y sur del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación dejaron de estar alumbrados durante los años 2015 y 2019. El gobierno nacional de entonces adujo razones presupuestarias para justificar aquella decisión. Sin embargo, pese al significativo hecho simbólico mencionado, en el interior de la nave ministerial de 22 pisos apostada sobre la icónica Avenida 9 de Julio, la administración de Cambiemos encendió una multiplicidad de dispositivos de asistencia social sinuosos en su implementación territorial. La presente pieza disecciona estos dispositivos desde distintas miradas disciplinares.

En la franja temporal abordada, un gobierno neoliberal de nuevo cuño, sagaz para colocar a la derrota de la pobreza como una de sus tres principales bazas programáticas, forzó en el campo de las organizaciones populares un esfuerzo organizacional mayúsculo porque, en la memoria popular no había un saber sobre cómo responder ante un gobierno neoliberal que elevaba el gasto público y, en paralelo, descargaba a diario una batería de injurias públicas contra un otro social al que trataba de jibarizar.

El rescate de la orfebrería imaginativa que permitió a los sectores subalternos: negociar, gestionar y resistir, articulan la lectura del período estudiado durante la larga noche macrista en nuestro país.

Ana Josefina Arias Licenciada en Trabajo Social. Magister en Políticas Sociales y Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Es docente regular e investigadora en la Universidad Nacional de La Plata y en la Universidad de Buenos Aires.

Marcela Victoria Oyhandy Licenciada en Trabajo Social. Magister y Doctora en Trabajo Social (UNLP). Profesora regular de la Universidad Nacional de la Plata. Investigadora y extensionista. Coordinadora del Programa Agentes Sanitarios (IOMA).