



Área de Estado y Políticas Públicas

Tesis para optar por el Título de Magister en Políticas públicas y Desarrollo

Título

Percepciones de los trabajadores y trabajadoras territoriales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación pertenecientes al Partido de La Plata, respecto a las dimensiones: trabajo, capacitación y vínculo político, en el marco de su desempeño en los Programas Argentina Trabaja, Ellas Hacen y Hacemos Futuro.

Tesista Matías Daniel Cambiaggi

Director de Tesis Agustina Gradín

Lugar y Fecha: Buenos Aires, 27 de Julio de 2022

Resumen:

A partir del año 2009 tiene lugar una reorientación de las políticas sociales llevadas adelante por el Ministerio de Desarrollo Social en la cual el fomento y fortalecimiento de la organización cooperativa ocupa un lugar central. Aspecto que sólo en parte es modificado por la gestión que se desarrolla desde el año 2015, argumentando la centralidad de la capacitación como herramienta para la inclusión, pero sosteniendo el formato cooperativo. Este proceso del cual los trabajadores y las trabajadoras territoriales del Ministerio fueron protagonistas destacados, es abordado en este trabajo con el objetivo de dar cuenta de las miradas y las percepciones de estos actores en el marco de su desempeño laboral y vinculados a programas específicos de transferencia condicionada de ingresos, en el ámbito del partido de La Plata para abordar el período 2009-2019, dando cuenta al mismo tiempo y a partir de una mirada crítica, de las características de su desempeño, sus valoraciones sobre estas políticas, las características de sus intercambios en el territorio, frente a sus superiores jerárquicos, la puesta en juego de identidades precedentes y sus reformulaciones en el marco de su desempeño en la función pública.

El presente trabajo constituye una etnografía que pretende dar cuenta de las particularidades del trabajo llevado adelante por estos trabajadores territoriales, ubicando su impronta, en el marco de un proceso histórico precedente, a partir del cual someteremos a examen la conceptualización que sobre estos se construye, desde fuera, así como desde dentro de la administración pública, abordando a este sector en tanto “último eslabón” del Estado en la reproducción social.

El abordaje llevado adelante en este trabajo será a través de las dimensiones de Trabajo, Capacitación y Vínculos, en tanto conceptos enunciados como fundamentales en los fundamentos de los distintos programas sociales abordados en este estudio, al mismo tiempo que ligados a una tradición precedente y con peso propio.

Índice:

-Introducción: Protagonistas del Estado y el territorio.....	página 4
-Capítulo 1: Antecedentes y Marco teórico.....	página 9
-Capítulo 2: Políticas sociales en contexto.....	página 36
-Capítulo 3: Trabajo de Campo.....	página 63
-Conclusiones: Intersecciones Culturales, prácticas renovadoras y compromiso político	página 94
-Bibliografía:	página 104

Introducción

Protagonistas del Estado y el territorio

La temática de esta tesis consiste en el análisis de las percepciones de los trabajadores territoriales del Ministerio de Desarrollo Social, con sede en La Plata, respecto a las dimensiones Trabajo, Capacitación y Vínculos en el marco de los Programas Argentina Trabaja, Ellas Hacen y Hacemos Futuro, abordando el período 2009-2019.

Si bien la investigación sobre los distintos actores intervinientes en el ciclo de las políticas sociales cuenta con una creciente cantidad de trabajos que la retratan, ya sea desde la mirada de sus destinatarios o desde la de los distintos movimientos sociales que intervienen de una u otra forma en ella, uno de los aspectos menos abordados aún, resulta el análisis de las percepciones de las y los trabajadores territoriales sobre las múltiples dimensiones implicadas en la planificación, desarrollo y evaluación de las políticas públicas a nivel local.

Esta ausencia, entre otras problemáticas, dificulta abordar con mayor profundidad los alcances, características, prácticas y sentidos puestos en juego en los intercambios que suceden en el territorio, sus sentidos negociados, la construcción de consensos dinámicos de los roles de los trabajadores territoriales y de los referentes locales de los movimientos sociales, así como también comprender de una forma más acabada, los fundamentos, desenvolvimiento y alcance de estos programas de acuerdo a una mirada situada en el territorio, institucional, pero no siempre concordante con los argumentos u objetivos oficiales publicados en resoluciones, documentos o declaraciones de los distintos funcionarios de la cartera.

Los distintos programas abordados en este trabajo, durante el período 2009-2019, el Programa de Ingreso con Trabajo, bajo la modalidad de Argentina Trabaja, Ellas Hacen y el Programa "Hacemos Futuro", impulsado bajo la gestión de Cambiemos, constituyeron una de las políticas más importantes llevadas adelante por el Estado para la asistencia de los sectores más vulnerables de la sociedad a lo largo de todo el período en cuestión, ante la incapacidad sostenida y creciente del mercado laboral formal, bajo la actual etapa del capitalismo tardío, (Mandel, 79), para integrar mano de obra al sistema de trabajo formal y sus beneficios, entre los cuales pueden destacarse los salarios ajustables en relación a acuerdos paritarios, cobertura para los riesgos de trabajo, vacaciones pagas, o cobertura previsional, entre otros.

Estas iniciativas, sin embargo, si bien son presentadas oficialmente como temporales para los trabajadores que se inscriben en ellas, y ante las cuales el Estado sólo cumpliría un papel de sostenimiento temporario, resultan en cambio, constantemente renovadas, tanto en los casos en los que el Estado afirma que la capacitación permitirá el ingreso al mercado de trabajo formal, como en el de los emprendimientos productivos. Generándose una contradicción notable entre lo afirmado y lo ejecutado, aspecto nodal, que señala la necesidad de asumir nuevos enfoques para abordar este tema.

Ya sea bajo la forma de una capacitación que se supone redundará a partir de su finalización, en la convocatoria de estos trabajadores y trabajadoras por parte del mercado formal, (Ellas Hacen, Hacemos Futuro), o como fortalecimiento organizacional, a partir de la compra de equipamiento por parte del Ministerio de Desarrollo Social para las distintas cooperativas, (Argentina Trabaja), bajo el

supuesto de que éstas podrán autosostenerse por la propia demanda del mercado, en ambos casos, el ingreso al mercado formal o el autosostenimiento, son aspectos que no se comprueban en la práctica a partir del impulso de estos programas. Sin embargo, éstos se siguen reproduciendo, dando lugar, entre otras cuestiones, a un intercambio renovado entre agentes territoriales, titulares y organizaciones sociales.

La reproducción constante de estas iniciativas en el territorio por eso, merece ser puesta en cuestión analizándola no desde una mirada economicista, a partir, por ejemplo, de la exigüidad o no de los pagos realizados por el estado a los titulares del programa, o teórica, a partir del estudio de sus fundamentos. Sino desde una mirada multidimensional, profundizando en abordajes situados, inmersos entre sus actores primarios, para asumir en toda su complejidad, la dinámica aún invisible e invisibilizada del desenvolvimiento de los programas sociales en el territorio, escenario en el cual se cruzan y articulan, chocan y complementan trabajadores territoriales, titulares de los programas y movimientos sociales, dando forma a una experiencia basta y compleja.

Este trabajo se propone profundizar en el estudio de algunos de los significantes más activos, construidos, y reformulados al calor de esta experiencia compartida y a partir de la ejecución de estos programas sociales, tales como lo son el concepto de trabajo y el rico imaginario que recrea, tanto en los trabajadores territoriales o burócratas de calle, así como los titulares de estos programas; las modalidades que adquiere la construcción de vínculos en el territorio, así como los comportamientos que induce entre los distintos protagonistas del proceso que ponen en juego las políticas sociales y por último, la evaluación de los actores involucrados sobre los procesos de capacitación impulsados desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación según la mirada de quienes tienen a su cargo la organización, implementación y en algunos casos, dictado, de estas capacitaciones.

Para abordar estas cuestiones, analizaremos la perspectiva de los trabajadores territoriales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, uno de los principales actores implicados en la puesta en marcha y desarrollo de estas políticas públicas, al mismo tiempo que poco tenido en cuenta en los análisis académicos y del funcionariado estatal, no sólo en la construcción teórica dentro de la administración pública, sino también en la planificación y asignación de tareas y responsabilidades para la implementación y el desarrollo de los distintos programas.

En este marco, a continuación, se presentan los objetivos de investigación de esta tesis:

Objetivo general

- Analizar las percepciones de los trabajadores y trabajadoras territoriales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en el ámbito del partido de La Plata entre los años 2009 y 2019, en el marco de los programas Argentina Trabaja, Ellas Hacen y Hacemos Futuro atendiendo a las dimensiones de trabajo, capacitación y vínculo político.

Objetivos específicos

- Analizar la percepción de los trabajadores y trabajadoras territoriales sobre las dimensiones, trabajo, capacitación y vínculo, atendiendo a sus evaluaciones personales, las construidas como colectivo zonal junto a los titulares de los programas o a partir de la interacción con el nivel central, en el marco del desarrollo de estos programas y sus distintas iniciativas asentadas en el territorio.
- Describir a partir de la reflexión de las y los trabajadores territoriales logros, déficits y diferencias entre cada una de las etapas a las que pertenece cada política bajo la conducción de las distintas administraciones del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Describir según la percepción de las y los trabajadores territoriales las continuidades y rupturas de las diferentes gestiones de gobierno durante este periodo.

Estrategia metodológica

El presente trabajo utiliza una metodología etnográfica que combinó observaciones participantes y entrevistas en profundidad realizadas en varios de los distintos ámbitos en los que las trabajadoras y los trabajadores territoriales del Partido de La Plata desarrollaban sus tareas, ya sea durante intervalos de tiempo libre, o durante el desarrollo de sus tareas, pero siempre dentro de su horario laboral para registrar las condiciones del ambiente en las que éstas se realizaban. Los ámbitos en los que se realizó el trabajo de campo, se pueden identificar como de institucionalidad plena, como es el caso del CDR de la Plata, relativa, como es el caso del CAL de Gambier o mínima, como los clubes de barrio en los que se desarrollaron algunas de las capacitaciones llevadas adelante por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación o la sede de la ONG de ex combatientes de Malvinas, Punto Digital. El trabajo de campo fue realizado entre los meses de Junio de 2016 y agosto de 2018.

La elección de la metodología está sostenida en un intento por aportar un ángulo de comprensión distinto a los fundados a partir de abordajes teóricos que abordan a estos actores o a la burocracia en su conjunto, desde una mirada panorámica, totalizadora y vertical, desde arriba. En el estudio que encaramos, entendemos, por el contrario, resultaba necesario prestar atención a los detalles, interacciones cara a cara y los testimonios de los y las protagonistas, sometiéndolos a un examen riguroso, pero desde una mirada situada y horizontal, para la cual sólo la etnografía aportaba las herramientas y enfoques adecuados.

Estructura de la tesis

En los siguientes capítulos intentaremos aportar un acercamiento enriquecedor sobre al desempeño e imaginarios de los y las trabajadoras territoriales del MDS en el marco de los programas sociales en los que se desempeñan, abordándolos en tanto sector de la administración pública con características particulares, al

mismo tiempo que poniendo en discusión algunas de las conceptualizaciones que se construyen alejadas de los lugares de desarrollo de los intercambios materiales y simbólicos que tienen lugar en los territorios, y que, en muchas oportunidades suelen derivar en la comprensión de este colectivo, ya sea en tanto “último” responsable de la ejecución de las políticas públicas, o como último eslabón de la estructura burocrática, responsable de la reproducción social.

Para abordar estos objetivos, de acuerdo a nuestra comprensión, en su correspondiente marco, abordaremos en el capítulo 1 el estado de la cuestión, comentando algunos de los trabajos que anteriormente analizaron los programas sociales sobre los cuales trabajaremos (Argentina Trabaja, Ellas Hacen y Hacemos Futuro), luego algunos estudios y análisis sobre la burocracia del Estado Argentino pertinentes para el desarrollo de nuestro trabajo y, por último, algunas de los escasos abordajes etnográficos que centraron sus análisis en los trabajadores territoriales de la Administración Pública Nacional. En el apartado de Marco teórico, por su parte, identificaremos algunos de los conceptos aportados por otros autores y autoras que nos resultaron productivos para nuestro trabajo, ya sea utilizándolos como insumo para llevar adelante algunos desarrollos de nuestro análisis o, por el contrario, debatiendo con ellos para mejor precisar el enfoque que desarrollamos en este trabajo y sus objetivos.

En el Capítulo 2, Políticas en contexto, abordaremos la crisis de las mediaciones clásicas entre el estado y la sociedad propias del modelo del Estado Social (1945-1976), a partir del largo ciclo que comienza sin detenerse desde la Dictadura de 1976, como comienzo paradigmático del neoliberalismo en nuestro país, como profundo proceso regresivo en el terreno político, social y económico, del cual una de sus derivaciones más notables fue la decadencia pronunciada del mercado de trabajo formal y apenas más tarde, de las organizaciones sindicales. Aspecto que derivó, por diversos motivos que no viene al caso precisar en este apartado, en la aparición de los desocupados y sus nuevas organizaciones como novedoso actor social, transformado de forma creciente, en canalizador de las nuevas demandas de la vida social, a partir de su intervención como principales protagonistas del conflicto social contra el modelo de acumulación neoliberal. A partir de la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia, destacamos la aparición de lo que entendemos como la aparición de un modelo híbrido, asentado por un lado en la tradición del modelo clásico propio del Estado Social, al mismo tiempo que novedoso, dado que no puede obviar, ni desentenderse de las nuevas organizaciones sociales como un actor operativo de la vida social.

A partir de este contexto, en el cual la tradición y lo novedoso se articulan bajo las formas del acuerdo, el conflicto y la negociación, y con el cual dialoga nuestro trabajo en forma permanente, como lo hacen también las dinámicas propias de las políticas sociales, abordaremos el análisis del período 2009-2019 a partir, por un lado, de la descripción y análisis de los Programas Argentina Trabaja, Ellas Hacen y Hacemos Futuro. Por otro, las funciones, desempeños y condiciones de trabajo de los agentes territoriales respecto a estos programas, dando cuenta, en este apartado, de una de las características más particulares del trabajo territorial llevado adelante por el Estado desde el período 2003 en adelante: la presencia y protagonismo de los movimientos de trabajadores de la economía popular en la implementación de las políticas sociales, así como también una de las notables particularidades de los trabajadores y trabajadoras del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación como profesionales formados en una práctica de

contestación social anterior al año 2003, con la existencia de militancias precedentes y con fuertes vínculos con los movimientos de desocupados.

Es por este motivo, que abordamos con un importante grado de detenimiento y en su trayectoria, a los movimientos de trabajadores desocupados y a los y las jóvenes de los sectores medios que fueron primero protagonistas del proceso de conflicto social que derivó primero en el estallido social del año 2001, el cual propició la llegada al gobierno de Néstor Kirchner y más tarde protagonistas destacados de las políticas sociales llevadas adelante desde el año 2003 hasta la actualidad. Ya sea en tanto técnicos o trabajadores territoriales, los sectores medios, o en tanto “proveedores de territorialidad”, pero también responsables, impulsores y protagonistas del desarrollo de las políticas públicas, los movimientos de desocupados. Historias ambas, que se articulan, se enfrentan y complementan en su ejecución diaria, dando lugar a una experiencia muy particular, en muchos sentidos inédita y de la cual sólo es posible dar cuenta desde una mirada situada en el territorio.

En el capítulo 3, Trabajo de campo, daremos cuenta de las condiciones de trabajo y representaciones de los trabajadores y trabajadoras territoriales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación sobre su propio accionar, abordándolas a partir del estudio de las dimensiones trabajo, capacitación y vínculos, en tanto las consideramos como los aspectos destacados como centrales en la planificación e implementación de los distintos programas sociales estudiados según las resoluciones que les dieron nacimiento, pero también en tanto conceptos con tradición propia, a la vez que siempre en construcción a partir de la intervención colectiva. Lo cual nos permite establecer objetivos, identidades y compromisos colectivos que dialogan de distinto modo con las orientaciones de las distintas gestiones que se sucedieron al frente del Ministerio de Desarrollo Social, así como también, comprender su particular dinámica de intervención institucional. Lo cual nos permitirá poner en cuestión su rol en tanto agentes de la reproducción social, así como también comprender en qué modo dialogan y se complementan los conceptos burocracia y militante, articulados por nosotros en este trabajo como uno solo e inescindible. La burocracia militante en este sentido, además de constituirse en un concepto declaradamente polémico será también un aspecto a demostrar, tanto como la posibilidad de aproximarnos a la comprensión de un fenómeno complejo y dinámico que escapa a las conceptualizaciones de Estado y sociedad como ámbitos tabicados, atemporales y sin identidades previas puestas en juego a cada paso.

Capítulo 1

Antecedentes y Marco Teórico

Antecedentes

En relación a las investigaciones sobre estos programas pueden destacarse entre otros, los trabajos de Alzina y Otero (2013), “Controversias y debates sobre el Programa de Ingreso Social con Trabajo”, en el cual destacan la existencia de una polémica en el ámbito académico sobre la implementación de este programa, “tanto sobre el diseño y los objetivos del programa, como sobre las implicancias de su puesta en marcha. El manejo discrecional en la distribución territorial-tanto regional, provincial, como en los barrios-, y el fomento del histórico clientelismo son dos vectores observados, al menos como dudosos, y donde se asientan las críticas sobre su implementación”. (Alzina y Otero, 2013). Entre los representantes de estos debates, las autoras citan los trabajos de Abramovich y Pautassi, (2009), Giménez y Hopp, (2011), Fernández, (2012). La interpelación más aguda que asumen respecto al programa es, sin embargo, en relación a su misma orientación, en donde afirman asumiendo una reflexión de Lo Vuolo, (2010), que lejos de constituirse como una alternativa de política social, este programa (Argentina Trabaja), continúa siendo “un modo estático de regulación de la cuestión social”, esta vez bajo la gestión del empleo forzado, que establece una relación asalariada entre los beneficiarios y el Estado que es el que fija las reglas del contrato laboral. De modo que, en la práctica, el Argentina Trabaja, como otros programas de igual tipo, cambian “la dominación que ejerce el poder del capital sobre el trabajo en el mercado, por una dominación ejercida por el poder político” (Lo Vuolo, 2010:19).

Tomando un recorte temporal más amplio, desde una perspectiva abarcadora e integradora de los programas Argentina Trabaja, Ellas Hacen y su continuidad en el Programa Hacemos Futuro, resulta de especial interés el trabajo de la Fundación German Abdala del Sindicato de Trabajadores del Estado, denominado: ¿Hacemos Futuro? (2013), el cual reflexiona sobre lo que considera un importante retroceso en la calidad de las políticas públicas con respecto a las políticas precedentes impulsadas por la gestión del gobierno anterior.

Según la reflexión de este trabajo, centrado en el estudio del Programa “Hacemos Futuro”, impulsado por la gestión Cambiemos, se trataría de una iniciativa con fuertes desconexiones administrativas entre el Ministerio de Desarrollo Social y la ANSES y con un importante nivel de formalidad, exhibido, por ejemplo, en la ausencia del Estado a la hora de garantizar las capacitaciones requeridas a los y las titulares, o la terminalidad educativa.

Por último, abordando el mismo período, el informe número once del Observatorio de Políticas Públicas y Reforma Estructural de FLACSO, a cargo de Ferrari y Campana, (2018): “Del Argentina Trabaja y Ellas Hacen al Hacemos Futuro”, en el mismo sentido que el trabajo precedente, destaca también un cambio de paradigma en el terreno de la propuesta de política social, desde una mirada productivista, representada por el Programa Argentina Trabaja, hacia otra fundada en la capacitación, como herramienta de acceso a un mercado formal en acelerada declinación, según los argumentos estipulados en el Programa Hacemos Futuro, bajo la gestión de Cambiemos.

Según sus autoras: “La unificación del Programa Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja y del programa Ellas Hacen en el Hacemos Futuro permite vislumbrar antagonismos entre los supuestos y lineamientos de cada uno de ellos. Principalmente, podemos observar cambios discursivos y en la concepción del programa: cooperativista vs emprendedor, construcción colectiva y solidaria vs emprendedorismo, incentivo vs subsidio, entre otras. Por consiguiente, uno de los cambios del programa gira en torno a la eliminación de la concepción de economía social y solidaria que primó por más de seis años intentando consolidar cooperativas de trabajo. Para ello, se intenta instaurar la lógica del mercado laboral formal con fundamentos de meritocracia y de emprendedorismo”. (Ferrari, Campana, 2018).

También constituyen un importante antecedente para nuestro trabajo una serie de trabajos que enfocan su estudio de las políticas sociales poniendo el foco en particular en la burocracia estatal. Uno de ellos es el de Nicolás Santiago Dallorso (2008) “Intervenciones de las trabajadoras vecinales del Plan Más Vida-Comadres en conflictos domésticos y barriales (Gran Buenos Aires, 2005-2007)” el cual aborda la problemática de las políticas sociales desde una perspectiva histórica más amplia, al mismo tiempo que destaca con precisión el devenir institucional de las trabajadoras públicas de la etapa anterior al 2001, a las que se conoció como “las manzaneras”, constituyendo por eso, un importante insumo para nuestro trabajo, a la hora de establecer un marco histórico pertinente, así como también para establecer algunas relaciones entre estas actrices, las y los actuales trabajadores territoriales, las integrantes de las organizaciones sociales y las integrantes de organizaciones sociales que también forman parte del elenco territorial del Ministerio de Desarrollo.

Otro trabajo importante es el de Carla Zibechi ¿Interlocutoras del Estado? El caso de las destinatarias de programas sociales y las referentes de organizaciones territoriales en la Argentina, (2018), el cual se propone dar cuenta de las relaciones que establecen las mujeres pobres con el Estado y sus burocracias a través de una descripción de casos. Abordándolas primero como receptoras de los programas sociales asistenciales y después como representantes de las organizaciones territoriales que se desarrollaron en la historia reciente de la Argentina.

Según esta autora las mujeres de los sectores populares median entre poblaciones específicas y las agencias locales del Estado y sus burocracias. Su hipótesis consiste en afirmar que, “...a través de esta labor cotidiana, se transforman en mediadoras e interlocutoras de las burocracias estatales-asistenciales- especialmente de las burocracias de calle”. (Zibechi,2018).

Como se advierte, la autora pone el foco y destaca en su hipótesis el lugar que han adquirido las mujeres de los sectores populares, podemos asumir que en particular las referentes de las organizaciones sociales, en los intercambios que ocurren cotidianamente con el Estado y sus agentes. Sin embargo, cabe preguntarse por las formas que adquiere esta intermediación en el territorio. Por ejemplo, si esta condición de “mediadoras” e “intermediarias” puede ser asumida sin pérdidas como equivalente a solo receptoras de un diálogo en el que sólo el Estado y sus “representantes” en el territorio asumen la palabra. O si este diálogo toma la forma de la delegación entre dos partes, Estado y movimientos sociales o si existen formas negociadas, vínculos personales y como operan éstos. Aspectos en los cuales, en parte, intentaremos avanzar a lo largo de las páginas siguientes.

Finalmente, existe un tercer grupo de trabajos que se encargan en particular del estudio de la burocracia, a partir de las percepciones de sus agentes. Entre estos trabajos se destacan las investigaciones de Perelmiter, (2012), (2016), y Arcidiácono, Perelmiter, (2021) y (2022). Las primeras de ellas sobre los fundamentos y alcances de la gestión encarada por Alicia Kirchner al frente del Ministerio de Desarrollo Social desde el año 2003, así como sobre las características de aquel funcionariado y sus formas de vinculación en el territorio. Las de Perelmiter y Arcidiácono, (2021 y 2022): “Asistir sin ventanillas: el trabajo estatal de trinchera en los tiempos de Covid-19” y “Las burocracias de calle como primera línea del Estado y su papel en las políticas de integridad”, centradas en particular sobre los trabajadores y las trabajadoras asentados en el territorio.

En “La constitución de una autoridad plebeya. El ministerio de la pobreza en la Argentina reciente”. Luisina Perelmiter describe lo que entiende como algunos de los rasgos persistentes en el tiempo en las distintas gestiones del Ministerio de Desarrollo Social. Entre ellas “su inestabilidad en el aparato público, el carácter delegado en la ejecución de recursos y la sospecha pública en torno al rendimiento de sus acciones”, (Perelmiter 2012).

En Burocracia Plebeya (2016), a partir de entrevistas a funcionarios de nivel central provenientes de los movimientos sociales, y del análisis de otros dispositivos, la autora destaca, la existencia de una voluntad política que busca personalizar los vínculos asistenciales. El concepto que la autora utiliza para dar cuenta de este hecho es el de Distancia, el cual describe “el trato particularizado de problemas sociales, como un vector de resignificación del vínculo entre gobierno central y clases populares”, a partir del objetivo de organizar estrategias destinadas a anclar institucionalmente el Ministerio en el espacio local.

En “Asistir sin ventanillas: el trabajo estatal de trinchera en tiempos de Covid 19” (2019) Perelmiter y Arcidiácono, las autoras, conducen su investigación a partir de la pregunta sobre “¿Cómo se recrea el vínculo con la sociedad cuando hay que prescindir de los escenarios, dispositivos y hábitos de interacción contruídos bajo el supuesto de la libre circulación y el contacto?”. Entre las distintas conclusiones a las que llegan las autoras, nos interesa destacar, sobre todo ésta: “la intensificación de la porosidad en las fronteras institucionales y simbólicas del Estado que expuso la Pandemia”. Aunque a partir de aquí, se abren posibles líneas de investigación que avancen, más allá del acontecimiento inesperado de la pandemia, sobre algunas de las “porosidades” preexistentes, a las cuales la Pandemia intensificó y expuso.

Por último, en “Las burocracias de calle como primera línea del Estado y su papel en las políticas de integridad”. Las autoras retoman el concepto de burocracia de calle, según la mirada de Lipsky (1980), señalando a partir de allí su importancia como eslabón burocrático capaz de aportar integridad a las políticas públicas y realizando una serie de “recomendaciones” para el mejor desempeño de ésta. Aspectos éstos que resultan estimulantes para el debate de una verdadera comprensión sobre este sector de la administración pública.

En el terreno etnográfico resultan centrales también los trabajos de Javier Auyero, La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo, (1998), en el cual pone en juego una definición de clientelismo que pone el acento en los lazos previos, las identidades, los vínculos, las memorias y los proyectos, antes que en el acto del intercambio.

El otro trabajo de Auyero importante para nuestra investigación es Pacientes del Estado, (2013), dado que, en él, el autor para abordar los significados de la

espera como mecanismo de subordinación social analiza distintas prácticas de los “burócratas de calle”, otra vez, según el término que utiliza de Lipsky (1980), aunque abordándolos como los “puños blandos del Estado como contraparte de los “puños de hierro”, guiados ambos por el compartido objetivo del control social. Afirmación que a lo largo de nuestra investigación someteremos a examen.

Por último, nos resultó de importancia el texto: “La cotidianidad de la administración: contribuciones a la comprensión del derecho administrativo en acción”, de Isabel Jaramillo y Lina Buchely, (2019), en su aporte sobre la importancia del trabajo etnográfico volcado al estudio del Estado, en donde en uno de sus párrafos se afirma:

“La investigación etnográfica revela significados anclados en las relaciones sociales que analiza, develando relaciones no visibles dentro de una mirada normalizada de las acciones e interacciones dadas en una realidad social singular. En este sentido, la etnografía desnaturaliza vínculos que se dan por sentados, estableciendo conexiones impredecibles que explican los flujos y movibilidades de poder capital y símbolos en espacialidades particulares. Esto se logra en la penetración de la vida y prácticas cotidianas del lugar social seleccionado por parte del investigador/a, quien realiza una descripción densa de lo que ocurre. Dicha descripción está encargada de hacer de lo extraño algo familiar y de lo familiar, algo extraño para el etnógrafo, desmembrando así la estructura y los órdenes de la realidad social que observa”.

Marco teórico: Del estado regulador al estado anudado La regulación

A partir de la crisis del treinta, los países más desarrollados de occidente, primero de forma embrionaria y luego de forma más decidida, tras la segunda guerra mundial y el nuevo orden surgido de ésta, desarrollaron un modelo de acumulación inspirado en la teoría de J.M. Keynes, basado en el rol central del Estado como planificador y regulador de la demanda y el empleo en los momentos de baja de la actividad de la economía.

Este hecho que en el terreno político intentó convertirse en un freno para el avance del comunismo, constituyó en el plano de la organización de la economía de estos países, una verdadera ruptura epistemológica en relación a los fundamentos sostenidos y aplicados con anterioridad por la teoría económica clásica y abrió el camino a “La Gran Transformación”, según la caracterización de Karl Polanyi (2007), en su libro clásico, para dar cuenta de un cambio trascendente en la orientación económica, dado que, que si bien antes de ella, existían mercados locales o incluso internacionales, no existía, una configuración de mercados capitalistas de nivel nacional y regulados por medio del Estado.

Este Estado, como un renovado actor, al frente de nuevas tareas, antes en manos de privados, fue denominado como Estado de Bienestar, o también, como Estado Social de Derecho, en tanto, no solo protegía derechos individuales, como lo hacía el Estado Liberal del Siglo XIX, sino que también derechos sociales, como el trabajo, la salud, la educación, la vejez, los decesos y nacimientos. De este modo, las necesidades básicas que antes tenían que ser resueltas por el individuo, resultaban satisfechas progresivamente por el Estado, dando lugar a lo que también se denominará como el modelo del “El Estado Asegurador”.

La instauración del Estado de Bienestar tuvo en el plano de la dinámica social, como una de sus implicancias, transformaciones en las formas de la confrontación, dado que se reemplazó en alguna medida la conflictividad clasista y revolucionaria del período anterior, por una suerte de cooperación en donde todos, en parte, se beneficiaban de los acuerdos alcanzados.

El fundamento de esta conciliación se sostenía aduciendo que, a partir de ésta, todos ganaban: los obreros al ganar más, consumían más y conseguían más protagonismo en las negociaciones por beneficios sociales. Los empresarios, a su vez, con el mayor consumo de estas sociedades, conseguían una tasa de rentabilidad mayor, y el Estado por su parte, también conseguía a partir del aumento de los impuestos, continuar atendiendo los costos del “bienestar”.

Latinoamérica: regulación para el desarrollo y la inclusión

Este modelo en latino américa tuvo características propias, porque si bien luego de la crisis del treinta se dio un proceso similar al que tuvo lugar en los países del centro, éste se basó en la construcción de un Estado Social, (García Delgado, 1996, Aponte Blank, 2012) y de un modelo de acumulación desarrollista sostenido por el proceso de industrialización por sustitución de importaciones y fundamentado en el desarrollismo y el estructuralismo cepaliano.

Esto implicó, un Estado promotor de derechos sociales e integrador de las clases trabajadoras en el desarrollo, y procesos de Industrialización por Sustitución de Importaciones. El objetivo de este Estado social consistió en reducir la dependencia con los países del centro, potenciar las economías regionales y, por ende, constituir sociedades más equitativas.

Bajo la conformación del Estado Social, la concepción sobre la democracia dio un viraje hacia lo popular, como reacción tanto a la crisis del capitalismo primario exportador, como a la sociedad que éste había producido, la cual manifestaba crecientes contradicciones entre distintas fracciones de la burguesía y entre éstas y las clases trabajadoras. Esta renovada democracia, constituyó su identidad en contraposición con el modelo de democracia del Estado liberal bajo su formato oligárquico, (Delgado, 1996) donde “la temprana incorporación de instituciones democráticas, (...), se veía distorsionado en la práctica por el fraude electoral o por otros mecanismos de reproducción de la hegemonía política” (Peruzzotti, 2008).

La democracia popular entonces, fue la expresión de una nueva forma de decisión sobre el excedente, respaldada en un Estado Social y la voluntad general expresada por la ciudadanía. Ello se llevó a cabo a través de acciones institucionales para la promoción económica y social –políticas de distribución del ingreso, promoción del mercado interno y del consumo, disminución de las desigualdades sociales y ampliación del Mercado del trabajo– que posibilitaron la incorporación de clases y sectores sociales que hasta entonces habían sido marginados o subordinados. Por otra parte, la democracia popular potenció el ejercicio activo de la ciudadanía, erigiéndose como un proyecto democratizador organizado en función de la demanda por elecciones libres y competitivas con el objetivo de incorporar políticamente a los sectores excluidos, a través de la promoción de la organización y participación popular.

Las características de este proceso de inclusión social a partir de la decidida intervención del Estado, al que Carlos Vilas (2004), denomina como populismo, serían, también según este autor: “una amplia movilización social, la integración

de las clases populares principalmente pero no exclusivamente en un esquema de articulación multclasista, la promoción de una mayor diferenciación económica capitalista con énfasis industrializador, impulsado desde un estado intervencionista dentro de una estrategia de economía mixta y de no alineamiento internacional, de resonancias ideológicas nacionalistas; con una conducción fuertemente personalizada” (Vilas, C. 2004).

Este modelo de Estado y de acumulación, exitoso en varios sentidos, entrará en crisis al igual que en los países del centro, por sus propios límites, a mediados de los años setenta.

La particularidad del proceso de crisis interna, consistió en un proceso de estancamiento de la economía con inflación, cuestiones que, hasta ese momento, no se habían dado juntas. Consecuencia de una merma en la tasa de ganancia de los empresarios, los cuales empezaron a invertir menos o dejaron de invertir, produciendo una oferta deficiente de bienes y servicios, lo que terminó en un aumento de precios, y en una tensión entre éstos y los salarios.

La transición hacia las primeras medidas de tipo neoliberal, sin embargo, no se darán por consenso entre los distintos actores implicados sino a partir de una violenta y sangrienta represión que tendrá en nuestra región su avanzada y laboratorio de pruebas, para después trasladarse con otra intensidad, tiempos y modalidades hacia los países desarrollados, (Harvey, 2007), (Klein 2007).

La Gran Regresión

La crisis del Estado de Bienestar derivó en una profunda transformación en la comprensión sobre la relación Estado-Sociedad y Modelos de Desarrollo e implicará, en el terreno del modo de acumulación, el reemplazo de un sistema basado en el capitalismo industrial por otro, basado en la acumulación financiera, en donde las rentabilidades de bonos, arbitrajes de moneda y endeudamientos, van a tener una importancia creciente.

Estas transformaciones, no fueron por supuesto consecuencias de acuerdos, sino impuestas a partir de la generación de un clima social de violencia y desasosiego social, a partir del cual, bajo el auspicio de la Doctrina de la Seguridad Nacional impulsada por el Gobierno de los Estados Unidos, se instalaron en los distintos gobiernos latinoamericanos dictaduras violentas, en muchos casos, genocidas y con el claro objetivo de una “restauración del poder de clase”, (Harvey. 2007).

Los 90: ajuste en democracia

Será durante los noventa, sin embargo, cuando estas políticas regresivas nacidas en Dictadura, serán implementadas con fuerza renovada, paradójicamente durante y bajo la ejecución de gobiernos democráticos, avanzando casi sin limitaciones, como producto de un cambio profundo en la geopolítica a partir de la caída de los socialismos reales y el desarrollo del proceso globalizador, bajo la conducción sin oposiciones por parte de los Estados Unidos en un proceso que articuló desregulación financiera, privatizaciones, flexibilidad de los mercados laborales, liberalización del comercio y reprimarización, (Basualdo, 2006).

La teoría social para dar cuenta de la profundidad de las transformaciones del contrato social a nivel mundial, alumbró distintas categorías para conceptualizar

las nuevas sociedades nacidas de este proceso: “modernidad reflexiva”, (Guidens, 1993), “sociedad del riesgo” (Beck, 1998), “Sociedad red”, (Castells, 1999), “sistema mundo”, (Wallerstein, 2010), “imperio”, (Hardt y Negri, 2002), entre otras. Formulaciones que, en su recepción local, atendiendo al proceso tecnológico tanto como al social, fueron conceptualizadas para nuestro país, de forma pedagógica como una “modernidad excluyente”, (Barbeito-Lo Vuolo, 1992).

Esta verdadera revolución conservadora pretendió terminar con cualquier expresión de lo popular en el terreno de las decisiones de la gestión y utilizó para ello, el clásico argumento del mercado y su mano invisible como reguladora de las relaciones sociales y a la “teoría del derrame”, (Trickle Down), en rigor, goteo, (Nun,2015), como argumento para sembrar expectativas entre los sectores populares convenciéndolos de que su suerte estaría atada a la de los grandes grupos económicos y a su enriquecimiento sin obstáculos.

Esta nueva reducción del Estado en función del rol protagónico del Mercado se evidenció, según Vilas, en una concepción de la democracia que puso el énfasis más en las herramientas que en los procedimientos, en los objetivos y las relaciones de poder que implicaba la democratización del excedente.

Como consecuencia también de este retroceso social, cambió la mirada del Estado sobre el Ciudadano quien ya no fue visto como sujeto de derechos, sino como un cliente con demandas específicas y segmentadas a las que el Estado debía responder mediante contraprestaciones particulares de sus agencias. (Vilas, 2007).

Los posneoliberales

El período neoliberal de democracias restringidas, endeudamiento externo sin control, venta del patrimonio nacional y desestructuración social, dio lugar a una profunda y creciente crisis política, económica y social en buena parte de la región, a partir de la cual crecieron y se consolidaron nuevas expresiones sociales, muchas de ellas con fuerte capacidad de movilización y de hacer sentir sus reclamos, las cuales en algunos casos fueron protagonistas destacadas del final de estos gobiernos.

Es en este contexto que asumieron nuevos gobiernos a los que algunos analistas identificaron con un pasado populista, otros con una nueva izquierda, surgida de la senda abierta por los sucesivos foros de San Pablo y su consigna de que “otro mundo es posible” y finalmente, quienes sin mayores precisiones propusieron denominarlos como posneoliberales.

Más allá de las distintas conceptualizaciones, estos gobiernos se caracterizaron por desandar algunos importantes tramos recorridos por sus antecesores neoliberales, y por ser protagonistas de una reconciliación del Estado con sus fundamentos sociopolíticos, con la democracia y con el retorno de ciertos planteos de un retorno al desarrollo. Sin embargo, más allá de sus prédicas industrialista o desarrollista, carecieron de la capacidad en el terreno económico de establecer una nueva matriz productiva, así como también de avanzar más profundamente en otros terrenos, tales como la recuperación del mercado de trabajo formal, entre otros.

La idea de desarrollo que supieron esgrimir muchos de estos gobiernos “posneoliberales” se diferenció de la perspectiva desarrollista del industrialismo sustitutivo que predominó desde los ‘40 hasta mediados de los ‘70

(estructuralismo cepalino), entre otros motivos, porque debió asumir la complejidad del cambio de época en aspectos estratégicos:

En términos políticos, un estado debilitado por la falta de herramientas para intervenir en una economía globalizada y un sistema político desprestigiado que convive con una multiplicidad de otros actores sociales de peso. En términos económicos, con el legado de la globalización sin control, la cual implicó la transformación radical de la estructura productiva de la región, la reducción dramática del producto industrial, la reprimarización de la economía, y la fragmentación y destrucción de ramas productivas hasta entonces densamente integradas. Esta modernización reprimarizadora tuvo su otra cara en el proceso de financiarización de la economía, con sus consecuencias de fuerte incremento de los servicios, reducción de las exportaciones y del peso de la economía real, transnacionalización de la propiedad, volatilidad y una profunda desconexión de la economía respecto de la suerte de los trabajadores.

En el plano social, una sociedad que ha dejado de caracterizarse como una comunidad de trabajadores asalariados, homogéneos e integrados y de movilidad ascendente.

Esto ha implicado una profunda transformación en la estructuración social mostrando una sociedad con una configuración excluyente, crecientemente desigual, fragmentada y, a su vez, escéptica, (García Delgado, Gradín, 2017).

Al igual que sucedió con el final del período desarrollista en su versión clásica, el final de los gobiernos posneoliberales fue consecuencia tanto de sus propios límites, como de una fuerte presión interna de los grupos de poder internos y desde el exterior por torcer su rumbo. Sin embargo, la recuperación por parte de las fuerzas populares de algunos de estos gobiernos tras un breve período de gobierno neoliberal, el fuerte proceso de movilización social en Chile que derivó en una nueva constitución y la elección de un presidente proveniente de la izquierda, el ciclo de luchas sociales de Colombia, o la aparición de una figura inesperada como la del nuevo presidente del Perú, aunque en un clima de constante inestabilidad política, más que de una recomposición dan cuenta de una crisis profunda y sostenida, que ilustra más que ningún otro aspecto la inestabilidad de toda la región latinoamericana, por la ausencia de un proyecto político y económico sostenible en el largo plazo, con fuerzas populares sin proyecto político y sectores dominantes sin capacidad de ejecutar sus proyectos neoliberales, dada la fuerte conflictividad social que éstos generan.

Estado anudado

Las medidas llevadas durante un largo proceso que tuvo su comienzo desde la Dictadura militar de 1976 y profundizadas durante la década de los noventa, tuvieron entre sus resultados la desestructuración del mundo del trabajo, e implicaron un cambio en el perfil de la política social entendida como aquella “orientación normativa expresada en las decisiones prácticas del conjunto de las políticas socio laborales del Estado, en las cuales se pone de manifiesto (y queda especificado) el lugar y peso relativo que ocupan las necesidades de reproducción de los sujetos en el conjunto institucional estatal” (Grassi, 2000).

La perspectiva político-cultural del sector hegemónico que lideró este proceso de reforma, se caracterizó, en cambio, por una concepción que dividía conceptual y prácticamente las políticas económica, laboral y social, y en la que cobró fuerza la convicción de que ésta última debía quedar reducida a “contener” los efectos

sociales “no deseados” de las reformas estructurales, y los posibles desbordes sociales que progresivamente comenzarían a visualizarse.

El objetivo de la política social pasó a ser de este modo el de “administrar” la situación de pobreza focalizando en los bolsones más pobres entre los pobres. Según Vilas (1997) la política social pasó a ser concebida como un conjunto de medidas tendientes a compensar los efectos iniciales negativos de la implementación del ajuste macroeconómico, por lo que asume un carácter de “transitoriedad”; una vez superada la etapa inicial de implementación del modelo, éste generaría los “equilibrios básicos” necesarios para articular demanda y oferta de trabajo, quedando sólo una pequeña proporción de la población necesitada de asistencia.

La capacitación, según esta perspectiva, sería entonces uno de los principales, vehículos de integración al mercado laboral y a partir de allí a la ciudadanía plena y desde esta perspectiva es que se nutrieron la inmensa mayoría de las políticas sociales que utilizaron como su paraguas teórico, la corrección de las fallas propio del desarrollo de un proceso modernizador en el que es necesario contener a los “rezagados”, como sinónimo peculiar de pobres o desempleados. Sin embargo, para esta teoría, a pesar de sus vínculos, se trataría también de distintas problemáticas, por eso también atendibles de manera específica y focalizada.

La construcción de la cuestión social durante los noventa, se expresó entonces, discursivamente, como “pobreza” y “desempleo”, pero de manera desarticulada. La pobreza fue tratada como estado de carencia pasible de ser atendida mediante la asistencia estatal o por la beneficencia privada. En tanto, el desempleo se construyó y abordó en un primer momento, como una inadecuación entre oferta y demanda y, por lo tanto, como problema inherente al mercado, es decir “al margen de las necesidades del sujeto desempleado” (Grassi 2000).

A partir de la gestión de Alicia Kirchner al frente del Ministerio de Desarrollo social de la Nación, pero sobre todo desde el lanzamiento del Programa Argentina Trabaja estas orientaciones fueron modificadas en gran parte de acuerdo a la narrativa oficial, aunque sin darle una respuesta teórica ni práctica equivalente a las dimensiones que plantea la problemática. Mientras que la asunción por su parte del gobierno de Cambiemos y su gestión en el Ministerio de Desarrollo Social a cargo de Carolina Stanley en relación a los programas en estudio, en parte puede considerarse un retorno a algunos de los postulados hegemónicos durante los noventa, aunque resultan también un aspecto a destacar las continuidades entre esta gestión y la inmediatamente anterior a partir de algunas de sus políticas concretas, más allá de los aspectos discursivos.

Para abordar estas cuestiones asumimos el concepto de Estado, según Vilas (2007) “(...) como una construcción humana que emerge de la sociedad y de la configuración que imprimen a ésta la pluralidad de sus actores en sus múltiples relaciones recíprocas y en sus articulaciones con otras sociedades. Esa estructura se objetiva en instituciones y se expresa a través de mandatos obligatorios dentro de un ámbito territorial delimitado”. Destacando, si bien esta definición busca subrayar ante todo la unidad de sentido y mando del estado, que también supone un concepto de sociedad civil en donde “Estado y sociedad son dos sistemas inter penetrados por una cantidad creciente de relaciones mutuas que se organizan en el sistema político (institucional) y desde allí se proyectan hacia el gobierno” (Portantiero, 1988:163).

En este escenario estatal, poroso en sus fronteras con la sociedad, en permanente construcción y disputa, las políticas estatales se comprenden como nudos que permiten analizar el proceso social (Oszlak y O'Donnell 1995) a la vez que también las modalidades y acuerdos que aborda el propio estado como institución.

El **Estado anudado** se corresponde con una imagen que representa la existencia de esta condensación de sentidos, pero a la vez intenta subrayar una continuidad estructural, a la vez que una renovación teórica en un sentido progresista que no termina de encontrar sustento en políticas concretas. Se trata de una tensión, pero también de una voluntad expresa, por parte de los sectores dirigentes, de no destruirla.

Se trata, por cierto, de una inadecuación evidente entre acciones y postulados, pero que asume un profundo carácter institucional a partir de que esta imposibilidad, este anudamiento, es asumido por todo el sistema político en el cual los distintos idearios puestos en juego en las plataformas electorales, en el momento de la gestión, asumen estrategias similares para conducir las políticas sociales, frente a los límites del mercado de trabajo formal inclusivo y las características limitativas del formato propuesto por el proceso globalizador.

En este sentido, si bien es cierto que el avance del poder globalizador encarnado en poderosas multinacionales desterritorializadas condiciona severos límites a las estructuras políticas de decisión, es decir a los Estados, para imponerles reglas y disciplinamiento frente a los poderes económicos. Consideramos, en cambio, coincidiendo con Twaites Rey y Ouviaña, (2018), que la hegemonía del capital global no ha prescindido de las instancias estatales nacionales para su afianzamiento y que, además, estas constituyen el espacio central en el que se dirimen las luchas sustantivas por el rumbo social. Es por eso que los Estados nacionales conservan un peso significativo en la organización de la dominación y, al mismo tiempo, en su disputa.

En este sentido es que, resulta necesario la utilización de un concepto que subraye el carácter político de las decisiones asumidas. Y que lo haga, por cierto, más allá de las lecturas de distintos teóricos del neoliberalismo, sobre el carácter benéfico de este proceso globalizador al cual asumen como una fuerza natural benéfica e imparable que permitiría un crecimiento económico -nunca comprobado- de la mano del libre mercado, pero también de aquellas lecturas críticas de este proceso, pero que frente a él, sostienen “estrategias de acción social y política arraigadas en lo local y alejadas de la disputa por el poder estatal”, (Twaites Rey-Ouviaña, 2018) o que en todo caso, relegan la confrontación a la espera de mejores condiciones para avanzar en este campo. El de “Estado anudado” es un concepto que intenta discutir por eso, con las posturas que asumen un Estado condenado, para destacar, transparentar en cambio, la capacidad real que aún reviste, tanto como la falta de decisión por hacer uso de ella.

Se trata también, de la necesidad de ahondar por distintos caminos, en la construcción de una síntesis productiva sobre el pasado reciente y la elaboración de soluciones que superen los “imposibilismos permanentes”. En este sentido podemos inscribir la siguiente reflexión de Martín Cortéz, en *El Leviatán criollo*, (2012).

“El ciclo de gobiernos posneoliberales obliga a formularse interrogantes acerca del impacto que estas transformaciones producen en la fisonomía de los Estados de la región, al tiempo que actualiza el problema de la centralidad del Estado y

de la disputa que se entretiene en torno del problema nacional. A su vez, estos procesos de cambio, que encuentran su expresión más avanzada en las reformas constitucionales que se han suscitado en Venezuela, Ecuador y Bolivia, nos enfrentan de manera evidente con la necesidad de construir reflexiones acerca de las condiciones de los países latinoamericanos en el capitalismo contemporáneo (¿cómo repensar el problema de la periferia, de la dependencia, de la condición neocolonial?), con el afortunado fin de enfrentar nuevamente los dilemas de la emancipación: socialismo del siglo XXI, socialismo comunitario, revolución ciudadana, el problema del desarrollo y el cambio social”.

Aproximación a la Burocracia

Tras el fracaso de las políticas impuestas por el llamado Consenso de Washington durante la década de los noventa, el fuerte ciclo de conflictividad social que lo acompañó y la posterior asunción, desde comienzos de los años dos mil, de gobiernos pos neoliberales, tuvo lugar en nuestra región, y en particular en el ámbito académico, una importante recuperación teórica sobre el rol del Estado intervencionista para afrontar los procesos abiertos en estos países, (Martínez Puón, 2011; Thwaites Rey, 2008; Vallespín, 2010).

Este debate académico de alcance regional, como el proceso político que le daba sustento, se demostró interesado en reconsiderar por una parte, la importancia de la administración pública en el desarrollo y, por otra parte, de pugnar a favor de la consolidación de las capacidades estatales (Cao y Laguado, 2014; 2009; Motta, 2012; Rivero Ortega, 2007; Schweinheim, 2011), y exhibió como uno de sus temas de interés en el plano de la conceptualización sobre la burocracia, la preocupación por demostrar las serias limitaciones de la llamada Nueva Gerencia Pública (o New Public Management), el modelo que se había vuelto dominante al ritmo del avance y consolidación de las políticas neoliberales durante la década anterior, (Abal Medina, 2012, 2012(a) Dussauge Laguna, 2009; Guerrero Orozco, 2009; Vicher, 2009).

Como parte de este nuevo clima de época inaugurado durante los comienzos de los años dos mil, se postuló junto a una reafirmación del rol del Estado en la conducción económica y social, también una transformación de su funcionamiento administrativo al que distintos autores denominaron como “neoweberiano”, para identificar sus nuevas características, ubicarlo dentro de la tradición precedente, (Moriconi Bezerra, 2011; Narbondo, 2015), así como también ubicarlo como una superación, entre el modelo gerencial y el clásico paradigma weberiano.

Tres formas de pensar el Estado

En líneas generales, las tres corrientes de pensamiento en torno al funcionamiento burocrático del Estado, la weberiana, la de la nueva gerencia pública, y la neoweberiana, suelen caracterizarse a partir de sus atributos más identificables de la siguiente forma:

Modelo Weberiano:

El Estado burocrático, según la definición de Weber (1995: 297-298), se caracteriza por el principio de racionalidad.

Como consecuencia del proceso plurisecular europeo de centralización política y de despersonalización del poder (Elias, 2016), el Estado weberiano se define por una gestión del bien público de tipo impersonal, universal y gratuita; ejecutada por funcionarios seleccionados con base en criterios profesionales; y cuya independencia respecto al poder político es estrictamente garantizada por procedimientos legales, así como el funcionamiento cotidiano del aparato administrativo.

Nueva Gerencia Pública:

El modelo de la Nueva Gerencia Pública por su parte, centra, según sus postulados, la atención en la satisfacción del ciudadano, lo cual implica un tipo de racionalidad político-administrativa, orientada al éxito (Feffer, 2000), dándole relevancia a los principios de competitividad y de eficiencia (Ménard, 1997).

Según Bresser, (1998) y Osborne y Gaebler (1992), citados por Sergio Chica Velez, en su trabajo “Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública, (2011), esta nueva racionalidad administrativa significa una superación del “burocratismo”, al cual identifican con la ineficiencia y la crisis de la gestión pública fundamentando sus principios bajo la noción de éxito en los términos del mercado y como mediador entre el Estado y la sociedad.

Esta mediación que se propone como base del modelo que debería sustituir al modelo “burocrático”, supone establecer mercados intra gubernamentales y orientar al gobierno hacia el concepto de ciudadano-cliente, así como desarrollar la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos e introducir un “espíritu empresarial” en la cultura de la Administración Pública.

En una orientación similar, Michael Barzelay ((1998), identificado también con la corriente crítica hacia el modelo weberiano, afirma por su parte, que la compartimentalización de servicios, el mal uso de las competencias, la especificación de las funciones, la verticalidad de la autoridad, la desconfianza respecto a las iniciativas de los agentes, la falta de conocimiento sobre las necesidades de la ciudadanía y la prevalencia del control, la regla y el procedimiento, han desligado la racionalidad de la eficiencia, dado que este modelo, no tiene en cuenta que la calidad y el valor son valorados por los ciudadanos, a partir de resultados, antes que en procedimientos, (Barzelay,1998:177).

Modelo Neoweberiano:

Este modelo, el más reciente, nace a partir de la aceptación de errores y virtudes de los modelos anteriormente descritos, buscando antes que una síntesis, una superación de los mismos.

Según Abal Medina, (2012:9), la visión general de La nueva gerencia pública consiste en “orientar a la administración pública por los valores y los instrumentos del sector privado”, lo que implica introducir en ella, técnicas de gestión del personal, específicas de una racionalidad empresarial, que no se condicen con las del ámbito público.

Por otro lado, este modelo al proponer pequeñas unidades autónomas y horizontales respecto a una estructura jerárquica y vertical única, con el pretendido objetivo de agilizar el funcionamiento administrativo para hacerlo más eficaz, más responsable y sobre todo más eficiente, tiende a reforzar la

fragmentación institucional y fragilizar, por consecuencia, los mecanismos de control y responsabilidad.

En este contexto, las modalidades de funcionamiento patrimonialistas (clientelismo, patronazgo, nepotismo) se intensifican. Concretamente, las lógicas de reclutamiento discrecional y politizado son susceptibles de consolidarse, al mismo tiempo que se degradan las condiciones de trabajo, debido a la competencia exacerbada entre las diferentes administraciones centrales, agencias, empresas.

La búsqueda de los defensores del modelo neoweberiano, podría sintetizarse, como la búsqueda de combinar el rigor de la lógica burocrática con la flexibilidad del funcionamiento neogerencial, asociando el formalismo jurídico del modelo weberiano con la agilidad institucional del NGP, y buscando asociar los principios de una gestión pública gratuita, impersonal y de calidad con las exigencias contemporáneas de rapidez, pragmatismo y coherencia presupuestaria.

En esta búsqueda de síntesis entre modelos, afirma Narbondo (2015: 188), “los modelos neoweberianos son ‘neo’ porque fortalecen la orientación de la administración pública en función de resultados y logros sustantivos, con una mayor sensibilidad por diagnosticar y resolver problemas de la gente concreta y del funcionamiento material de sus áreas de acción”. Y según Moriconi Bezerra (2011: 93), la corriente neoweberiana “no se posiciona discursivamente como oposición a la NGP, sino como una revisión crítica de sus preceptos para mejorar su utilidad y resultados”.

Uno de los aspectos en donde se destacan las continuidades respecto al modelo de la nueva gerencia pública es, por ejemplo, en la introducción de incentivos al rendimiento y en las evaluaciones sistemáticas a los funcionarios. Según Narbondo (2015: 188), “sin abandonar la lógica de cumplimiento de la legalidad pública, se introducen en la carrera incentivos positivos y negativos para que los funcionarios actúen en función de resultados no solo legales sino económicos, culturales, sociales, específicos de su tarea y responsabilidad”.

Otro aspecto notable consiste en la renovada politización administrativa, concepto que Shuster, (2013: ix) definió como “clientelismo meritocrático” para designar la acción de instalar en los puestos administrativos más estratégicos, personas abiertamente partidarias en el terreno político, pero al mismo tiempo expertas al nivel técnico, (estudios elevados, formación adecuada y competencias indiscutibles). Al nombrar cuadros leales y experimentados en los puestos claves del aparato estatal, los gobiernos se aseguran la eficacia de la acción pública y la ubicuidad respecto a las promesas electorales. En esta lógica, la estructura organizacional es, por una parte, más jerárquica desde el momento en el cual la decisión política constituye el acto catalizador de la maquinaria burocrática y, por otra parte, en teoría, más horizontal y desconcentrada, en la medida en que la idea es otorgar a cada órgano la agilidad institucional necesaria para satisfacer esa misma decisión política, teniendo como presupuesto, la búsqueda de cooperación interinstitucional.

Finalmente, dado que es pertinente para nuestro trabajo, resulta interesante abordar la interpretación de la participación social según las distintas orientaciones sobre el Estado abordadas. El paradigma neoweberiano destaca la importancia de este aspecto bajo el nombre de cogestión o coparticipación, lo que constituye una innovación importante respecto al funcionamiento más hermético del aparato estatal en el modelo burocrático clásico, en el cual la participación de la sociedad civil es restringida, dado su fuerte corte verticalista.

En este modelo, por norma, la autoridad política confía a la administración central (el agente) la misión de implementar sus decisiones. Por su parte, en el modelo neogerencial, la participación de la sociedad ocurre bajo la modalidad de una convocatoria formal a satisfacer sus exigencias, pero no en calidad de ciudadanos, sino en tanto “clientes” de las políticas sociales. Aspectos que surgieron con claridad durante el trabajo de campo realizado para este trabajo. Corresponde, por último, y más allá de las distintas concepciones sobre el Estado revisitadas, señalar la persistencia, a lo largo de los años, de importantes dificultades con las que convive la administración pública nacional. Entre ellas, aspectos tales como la “insularidad institucional”, señaladas como limitantes de la coherencia de la acción pública (Waissbluth, 2003); el creciente debilitamiento de las carreras administrativas en el plano económico, jurídico y social, la falta de celeridad en las respuestas administrativas, la falta de racionalidad de algunos procedimientos burocráticos la superposición de distintas racionalidades, o de coherencia política de las medidas llevadas adelante, son entre otros, aspectos a reflexionar tanto en el plano teórico, como en el práctico, para evaluar por un lado los posibles límites de cada postulado, o las formas concretas en que éstos se implementan siguiendo modas académicas o imposiciones externas, por otro, las propias limitaciones que impone la grave situación social.

A modo de síntesis y más allá de las virtudes y defectos de cada escuela teórica, en la medida en que cada país posee un patrimonio administrativo y una cultura institucional particulares, se impone, sobre todo, la racionalidad, dado que según demostró Kliksberg (1998), resulta contraproducente obstinarse en adoptar recetas falsamente universales.

Los y las trabajadoras territoriales son en este sentido, antes que el último eslabón en la implementación de políticas públicas bajo la conceptualización de aquellas miradas que observan las dinámicas del Estado sólo “desde arriba”, la primera línea de respuestas ante una realidad social crítica y cambiante, y en este sentido un verdadero laboratorio de experiencias aún por sintetizar, en el cual la gestión de lo público, se desarrolla bajo un complejo entramado de decisiones nacidas de intereses diversos y motivadas por una realidad cambiante, en la que los actores sociales en ocasiones tienen peso suficiente para imponer sus propios criterios y en otras, para forzar una negociación con un Estado que por momentos se asume teóricamente moderno y progresista, pero impotente en su capacidad de intervención práctica. Ambicioso en sus discursos, pero conservador en sus disposiciones, lo que lo convierte en un *Estado anudado*. Atado por la notable contradicción entre sus dichos y la realidad de la gestión comprobable.

La importancia de la etnografía burocrática, en este sentido, consiste en mostrar la fragmentación de aquello que se muestra como unitario y poderoso. Antes que unidad, la etnografía muestra las burocracias como entramados densos de yuxtaposiciones, a veces incluso, sin sentido. La etnografía, de este modo, “pone en escena algunos de los aspectos centrales de la estatalidad, el procedimentalismo, (protocolos), la generación de expectativas como gestión emocional que renueva y consolida la legitimidad estatal; la burocracia como aparato de control y disciplina y la burocracia como ideología legitimadora de discursos oficiales, (...)”: Jaramillo, Buchely, (2019).

Burocracia militante

La importancia del estudio de las percepciones de los agentes territoriales del Ministerio de Desarrollo social y de la observación participante en sus lugares de trabajo como ámbito de interacción por excelencia entre ellos y los titulares de los programas abordados (Argentina Trabaja, Ellas Hacen y Hacemos Futuro), está dada por la importancia que este eslabón particular de la burocracia estatal ofrece como explicativo del desenvolvimiento en el territorio de las políticas sociales y sus resultados verificables, de las distintas orientaciones políticas en el ejercicio de la gestión por parte de las distintas conducciones del Estado, el equilibrio de fuerzas entre los distintos actores intervinientes en el territorio, así como de una de sus principales derivaciones, la particular forma en que se construyó la ciudadanía en nuestro país, desde el amplio ciclo que comienza en 2003 y continúa aún en la actualidad.

En este trabajo analizamos las percepciones de los trabajadores territoriales del Ministerio de Desarrollo Social, en el marco de los programas Argentina Trabaja, Ellas Hacen y Hacemos Futuro, porque consideramos que éste es uno de los actores invisibles a la hora de evaluar los desarrollos de las políticas públicas, tanto en el análisis de los científicos sociales, así como en la elaboración de acciones o programas de los niveles directivos de la gestión estatal encargados de llevarlos adelante. Y lo estudiamos en relación a su trabajo situado en el territorio y en el marco de su desempeño en relación a los programas nombrados porque es ésta la arena en la cual se desarrollan, según nuestro punto de vista, los momentos más ricos para el estudio de estos actores.

Desde este lugar, consideramos, que este particular sector de la administración pública reúne atributos importantes para reflexionar sobre la implementación y desarrollo de los distintos programas sociales y sobre todo de los de transferencia condicionada de ingresos en los cuales las “mediaciones” y vínculos resultan aspectos claves.

Los trabajadores territoriales o “agentes”, según la terminología utilizada por el Ministerio de Desarrollo Social por su vínculo estrecho con las organizaciones sociales, con los “titulares de derecho” inscriptos a los distintos programas en estudio ,y por su propio lugar en tanto que burocracia estatal, en vínculo permanente con los niveles centrales del Ministerio de Desarrollo, aportan una mirada multidimensional sobre la implementación de las políticas sociales, pero también estimulan reflexiones sobre la construcción de la subordinación social, tanto como de líneas de resistencia, contradictorias con la reproducción del control social, elementos sólo visibles a partir del estudio de las interacciones reales en el territorio, del desenvolvimiento real de los programas, y sus aspectos negociados hacia arriba, abajo y de forma horizontal.

En este sentido, no es aventurado afirmar que este actor, en particular el que desempeñó tareas de intervención territorial en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante el período que comienza en el año 2003 y se extiende hasta el 2015, es portador de una experiencia histórica particular e inédita, de gran importancia teórica, dado que por un lado, su intervención institucional tuvo la particularidad de realizarse junto al proceso de institucionalización de los movimientos sociales tanto en el territorio como así también en las tareas de gestión, por otro, que esta misma relación encuentra múltiples vasos

comunicantes en el período anterior al considerado, y bajo la forma del conflicto social policlasista que tuvo su máxima representación en diciembre de 2001.

En este actor se encuentra por eso, mucho material capaz de dar cuenta de las políticas sociales en su particular dinámica real, en la que los movimientos sociales y el Estado construyen y reformulan de manera constante una relación novedosa, constructiva y problemática en la cual los trabajadores territoriales del Ministerio de Desarrollo Social ocupan un lugar estratégico como correa de transmisión, pero también de intercambio, entre estos dos actores.

Los trabajadores territoriales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a diferencia de otros ámbitos de la burocracia del estado nacional o aún incluso en relación a otros niveles de la burocracia del propio Ministerio de Desarrollo Social, representado por ejemplo en el alto funcionariado, manifiestan como una de sus particularidades más notables, el hecho de componer un dispositivo que lejos de tener una tarea específica, con arreglo a fines racionales, en el sentido de Weber, tuvo y tiene, como su principal característica, la atención de la incertidumbre, de la contingencia, de la emergencia, admitiendo al mismo tiempo, como otra de sus particularidades, la negociación, complementación y competencia en sus atributos y tareas, con otros actores del territorio, investidos también de una cierta estatalidad no formalizada, como es el caso de los movimientos sociales.

Es por esto que, asumimos como propia y productiva para nuestro propio trabajo, la mirada de Oszlak, (1980), expresada en “Políticas públicas y regímenes políticos en relación a algunas experiencias latinoamericanas”, sobre la burocracia entendiéndola como “proceso real, aspecto permeable a las distintas determinaciones de la política, así como a la naturaleza y contenidos de las políticas públicas que implementa”, antes que como “el resultado de un proceso racional de diferenciación estructural y especialización funcional”, (Oszlack, 1980).

Sin embargo, para abordar y subrayar algunas de las particularidades propias que revistió este actor-las trabajadoras y trabajadores territoriales del Ministerio de Desarrollo Social, a lo largo del proceso que tuvo su inicio desde el año 2003, le asignamos a este concepto, como su complemento necesario su carácter militante, a partir del cual es posible entonces, hablar de una burocracia militante, como concepto complejo, explicativo, tanto de las tareas por este actor desarrolladas, así como de su entrega e identificación con un particular proyecto de gestión de la cuestión social, tanto como de ciertas resistencias frente a distintos lineamientos propuestos durante el período 2015-2019, como elementos característicos de su intervención territorial y construcción de vínculos en él.

Existen otros conceptos pertinentes también, para abordar esta cuestión, tales como los de burocracia de calle de (Lipsky, 1980) o el de burocracia plebeya, (Perelmiter, 2016), pero entendemos, no son capaces de abordar de la mejor forma este fenómeno tan particular en sus condiciones históricas, y funcionamiento real, el cual se circunscribe a un particular dispositivo del ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante la etapa abordada.

La burocracia de calle, o “los burócratas de calle” en los términos propuestos por Lipsky, (maestros, policías, jueces, trabajadores sociales, trabajadores de la salud) ocupan, según el autor, un lugar decisivo en la implementación y “ajustes” de las políticas públicas, y su tarea se caracteriza por la interacción cotidiana “cara a cara” con los gobernados, la alta discrecionalidad en aspectos

importantes de la implementación de políticas, la relativa autonomía respecto de las autoridades de la organización y las expectativas de una actitud de apoyo activo hacia los gobernados, más allá del contenido específico de las políticas o de los atributos extra organizacionales de los agentes.

Todos estos aspectos englobados bajo el concepto de burócratas de calle, si bien resultan pertinentes, más allá de algún aspecto puntual a rechazar o poner en tensión, para describir un ámbito de funcionamiento, y algunas de sus características o fundamentos desde su pertenencia institucional, dan cuenta también de una generalización que oscurece y empobrece el acercamiento a este universo, abordándolo desde una mirada unilateral, oscureciendo las distintas miradas y conceptualizaciones sobre estos funcionarios y funcionarias, nacidas desde abajo, en la cual estos funcionarios aparecen, en no pocas oportunidades, como representantes de imágenes contradictorias, muchas veces incluso contra puestas, a partir del papel que desempeñan en la reproducción social. Pero también subestimando los resultados negociados, (en donde los hay), conflictivos, e inciertos, de estos intercambios y sus derivaciones posteriores en terrenos prácticos como simbólicos. Se sigue de esto, que no sólo se trata de la mirada “desde abajo”, sino de la incapacidad de esta conceptualización para aportar un conocimiento pertinente, capaz de generar condiciones para la implementación de políticas públicas efectivas desde el Estado.

Es por esto, por ejemplo, que sólo desde la mirada institucionalista provista por el trabajo de Lipsky y su concepto de burocracia de calle, no pueden comprenderse, ateniéndonos al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, los cambios en los dispositivos de intervención, de los trabajadores territoriales o las modificaciones en los criterios para las contrataciones de estos de acuerdo a sus diferentes perfiles, trayectorias, vínculos o conocimientos a partir del cambio de gestión que tuvo lugar en 2015.

En el trabajo de Perelmiter y Arcidiácono (2022) si bien se describe el país (EEUU) y momento político en el cual surge esta conceptualización, (Final del Estado de Bienestar), así como también se pone de manifiesto la dificultad en la traducción de aquel ámbito al de nuestra región, se asume, sin embargo, la operatividad de este concepto para dar cuenta de este amplio sector de la administración pública al cual pretende hacer referencia en su texto clásico, (1989), Lipsky. Aspecto que, de acuerdo a nuestra investigación, asumimos como una desacertada elección metodológica de estas autoras para abordar con propiedad el objetivo declarado de las autoras por aportar integridad a las políticas públicas.

Según la afirmación de Perelmiter y Arcidiácono: “dado el origen norteamericano de esta teoría, es conveniente contextualizarla. La Argentina y los países del sur global comparten algunos rasgos que están menos presentes en los países centrales. Altos niveles de desigualdad e informalidad, falta de infraestructura estatal y de recursos institucionales estables, escasa confianza en las leyes y el poder público, entre otros, generan un punto de partida singular para entender los dilemas de nuestras burocracias de calle (Lotta et al., 2022)”. Se trata, por cierto, de dos escenarios, notablemente distintos, ante los cuales, resulta difícil prescribirles la utilización de una conceptualización compartida para una tarea tan específica como dar cuenta de las correctas políticas sociales para cada escenario. Sin embargo, esta distancia entre el concepto y la realidad sobre la cual intenta intervenir resulta aún más evidente ante la propia conceptualización

de las autoras sobre el funcionamiento que exponen del Estado de acuerdo a su mirada teórica sobre el mismo:

“Para pensar las condiciones de funcionamiento del Estado, proponemos suspender los siguientes supuestos: que el Estado existe como una entidad integrada; que es unitario y coherente; que establece una frontera clara respecto a la sociedad; y que su funcionamiento institucional puede caracterizarse a partir del estudio de sus instituciones formales. Como ya hace tiempo argumentó el politólogo Oscar Oszlak (1979), el carácter contradictorio del funcionamiento del aparato estatal, en cuanto arena de conflicto político, debiera asumirse como un rasgo constitutivo, o al menos muy esperable, antes que como una “incongruencia” o “patología”, (Perelmiter, Arcidiácono, 2022).

Resultan pertinentes las preguntas de las autoras para dar cuenta de esta cuestión:

“¿Qué rol cumplen estas burocracias tan diversas entre sí en la reproducción del orden social, en la unificación o diversificación de los lenguajes de las demandas, en la garantía de los derechos ciudadanos, en las experiencias de justicia e injusticia que las personas vivimos a diario? ¿Qué papel pueden tener, en definitiva, para mejorar la transparencia e integridad de la acción pública?”. (Perelmiter, Arcidiácono, 2022).

¿Puede asumirse, como sugieren estas autoras, que estas burocracias pueden asumir un rol equiparable en la reproducción del orden social, en las experiencias de justicia e injusticia, o en la transparencia e integridad de la acción pública?

¿Puede asumirse sin pérdida en relación a cada institución de las mencionadas (salud, justicia, desarrollo social, policía), las “burocracias de calle” como conjunto pueden aportar en el mismo sentido, y con la misma capacidad alguna de las respuestas reformadoras que las autoras juzgan necesarias?

En nuestra opinión no es posible suponer esto, dada la disparidad de funciones, de capacidades, estructuras o los imaginarios que recrean en la sociedad estas instituciones y sus agentes, entre otros aspectos importantes, características todas, que, a su modo, dan cuenta de las complejidades del Estado argentino y entendemos, en este sentido, la utilización del concepto importado, aporta a lo que entendemos, como una confusión.

Por este motivo, entendemos, corresponde recorrer un camino inverso al señalado por Lipsky, (1980), hacia la desagregación de las tareas estatales, un acercamiento a la especificidad de cada ámbito del Estado en el territorio para dar cuenta de funcionamientos reales, sus límites y sus potencialidades. En este sentido, correspondería, por ejemplo, no sólo distinguir entre los agentes territoriales de cada institución, sino también al interior de la misma de acuerdo a sus particulares características y dinámicas. Por ejemplo, distinguir en el caso del Ministerio de Desarrollo, entre aquellos trabajadores que realizan tareas individuales y/o de oficina en cada territorio, de las que atienden emergencias, o de las que tienen como característica la intervención colectiva, entre otras posibles distinciones o áreas a considerar y más allá de que después puedan o no, ser sintetizadas de acuerdo a los objetivos a evaluar.

Como se observa se trata de un esfuerzo inverso al realizado por Lipsky, el cual lejos tanto de un atomismo improductivo como de una totalización engañosa, tiene como objetivo una mirada que intente abordar en toda su riqueza el vínculo entre Sociedad y Estado para comprenderlo en su complejidad, así como para

reflexionar con mayor propiedad sobre las herramientas más pertinentes de intervención.

En cuanto al concepto de Burocracia Plebeya, por su parte, interesante en su formulación aportada por Perelmiter, (2016), entendemos, resulta acotado a un sector particular del funcionariado del Ministerio de Desarrollo- en este caso, los funcionarios de nivel central, a los cuales dedica su estudio la autora, pero restringiendo la particularidad más notable del fenómeno que caracteriza como plebeyismo, la cual ocurre en su desenvolvimiento territorial, antes que en el ámbito de alcance nacional en el que se desenvuelve el funcionariado al que se refiere la autora, sin trato cotidiano con los destinatarios de las políticas públicas, con domicilios lejanos al “lugar de los hechos” y situados en el “nivel central” como principal ámbito de trabajo y de rendición de cuentas por las tareas realizadas.

“Una burocracia plebeya se caracteriza por estar orientada a la producción de vínculos de apego, a salvar distancias. Pero su núcleo específico es que, para hacerlo, subvierte jerarquías de estatus. Sus prácticas habituales asignan valor positivo a objetos, personas o actividades no valorados socialmente, y lo hacen precisamente por eso. No obstante, dichas jerarquías no son abolidas, sino que permanecen tácitas, su negación es contextual. Es precisamente la persistencia de la jerarquía, a la vez negada y afirmada en la práctica, la que le confiere a la acción propia de la burocracia plebeya su valor simbólico”. (Perelmiter, 2016).

En los términos propuestos por la autora, resulta difícil no asumir la “burocracia plebeya” como un actor con fríos objetivos instrumentales y movimientos calculados. Sin embargo, no se destacan en esta argumentación, otros aspectos, tales como los afectivos, las experiencias compartidas, u objetivos políticos en común, elementos centrales para considerar las características que el concepto plebeyo también induce y para asumir en toda su profundidad la labor burocrática, bajo las características que asumió en la reciente experiencia histórica.

Por otro lado, tampoco son, de acuerdo a nuestra mirada, las jerarquías el elemento a despejar en el análisis del accionar de la burocracia militante, frente a los “titulares de derecho”, dado que precisamente, las diferentes condiciones de estatus y el rol burocrático, que ostentan son elementos insoslayables en los términos de ese intercambio. Aunque también éste aspecto debería relativizarse dada la inclusión de militantes de los movimientos sociales-compañeras de las titulares- a tareas burocráticas. O, incluso también por el hecho de que estas jerarquías deban negarse “contextualmente”, es decir durante la interacción. Aspecto que también contiene una importancia notable sobre la cual es posible profundizar.

Más allá de esta importante cuestión, antes que subrayar la diferencia de status entre los actores en diálogo en el territorio, resulta el universo simbólico compartido, la densidad de sus vínculos, la existencia de lazos precedentes, militancias paralelas en muchos casos, así como también, una identidad compartida, más allá de ciertas y notables tensiones.

Existe, por último, un aspecto importante, muchas veces soslayado en los análisis que ubican a los burócratas de calle frente a los destinatarios de los programas sociales, como actores enfrentados y es la experiencia compartida de la precariedad laboral, más allá de la condición de sujetos asalariados de unos, con los beneficios sociales que esto implica y la de obreros sin patrón del otro, con la precariedad acentuada que conlleva.

Es por este motivo que elegimos hablar de trabajadores territoriales, antes que, de agentes, la terminología utilizada a nivel ministerial, o burócratas sin más, del mismo modo que preferimos hablar de trabajadores también, antes que de “titulares de derecho”, al referirnos a quienes cobran algún programa de asistencia social, a excepción de que, por algún motivo, se quiera resaltar la jerga ministerial.

Subrayamos por ello, como afirma Denis Merklen, en Pobres Ciudadanos, (2006) la necesidad de la recuperación de una conceptualización políticamente más pertinente, dado que: “...desde el principio de los años ochenta asistimos a una proliferación de diagnósticos sobre la pobreza. Ahora bien, la definición de estos diagnósticos no se realiza a través de una nueva elaboración teórica sino a partir del perfeccionamiento de las técnicas de investigación, en particular de las estadísticas. Un excedente de información y datos viene a colmar el vacío dejado por la teoría. Obviamente, la ilusión empírica tiene un objetivo tranquilizador ante la “crisis de los paradigmas”. Tanto más cuanto el científico puede, con el respaldo de datos, responder a las solicitudes de los hombres de Estado sin recurrir a teorías ya enviadas al cajón de los recuerdos”.

Generación política y Ethos

Por último, retomamos como pertinente para nuestro trabajo, la articulación de dos conceptos que colaboran en la búsqueda de comprensión sobre las características de las tareas desarrolladas por los trabajadores territoriales del Ministerio de Desarrollo Social durante el período con el que trabajamos, aunque abordándolo como fragmento temporal de un período más vasto que se extiende desde el año 2004 en adelante.

Estos conceptos son el de Generación, de larga tradición en las ciencias sociales y amplia circulación fuera de ellas, por un lado, y por otro, el de ethos de utilización más reciente en los ámbitos académicos, aunque de modo intenso.

Entendemos con Omar Acha, a la generación como “un hecho colectivo, no la adición de individuos, sino la multiplicación de las preocupaciones particulares en pactos de discusión y cooperación comprometida, (Acha, 2008). Ahondando en esta cuestión, la generación política, a su vez, se constituye al momento en que los lazos identitarios se estrechan al interior de un grupo, subjetivando a un nosotros colectivo, (Lewkowicks, 2003).

En cuanto al ethos, teniendo en cuenta la diversidad de imágenes que asumió este concepto, a partir de su uso de la mano de distintos autores y autoras, nos resulta de utilidad la definición de ethos con la que trabaja Maristella Svampa, (2010, 2015), para referirse a las características que asumió la militancia que emergió de los años noventa, entendiendo a este ethos como “..un conjunto de orientaciones políticas e ideológicas que se expresan a través de diferentes modelos de militancia”.

A partir de estas dos definiciones, Francisco Longa, (2016) afirma que mientras el concepto de generación ofrece una estructura general, de sesgo principalmente biológico, -aunque también social- acerca de grupos militantes estables en el tiempo, el ethos militante permite profundizar en los valores, orientaciones y significados que configuran la acción de dichas generaciones”, (Longa, 2016).

A partir de estos aportes, y a los efectos de nuestro trabajo utilizaremos el concepto de ethos generacional, sometiéndolo a examen frente a las

experiencias y los testimonios recogidos, para referirnos al colectivo social moldeado por el proceso que tuvo al 20 de diciembre de 2001 como fecha emblemática, aunque como parte de un proceso más vasto que lo trasciende, antes, desde comienzos de los años 90, en los que madura un activismo social de nuevo tipo y después de esa fecha, hasta el año de la asunción del gobierno de Néstor Kirchner. Intentaremos a partir de allí, identificar qué comportamientos o imaginarios es posible asumir como ligados a esta doble conceptualización propuesta, como un elemento vinculado y complementario al de burocracia militante.

Las Políticas Sociales

La orientación neoliberal en materia económica implementada a partir del proceso de ajuste estructural en la Argentina con la dictadura militar (1976-1983) primero y luego con los gobiernos menemistas (1989-1999), se expresó en la desregulación económica, la apertura financiera y comercial, y en las privatizaciones de las grandes empresas del Estado que derivaron en una fuerte concentración y extranjerización de la economía, desindustrialización, flexibilización y precarización de las condiciones de empleo. Aspectos que impactaron directamente en las condiciones de vida y de reproducción de amplios sectores de la sociedad argentina, aumentando de forma aguda los niveles de desigualdad en la misma, impactando a su vez, también en profundas transformaciones en los modos de integración y regulación social (Soldano y Andrenacci, 2006).

Como destacan Notcheff y Guell (2003), el retroceso distributivo en la Argentina se aprecia comparando la distribución de la riqueza en 1974, 1991 y 2002. En 1974, el 10% más rico recibía 5,4 veces el del 10% más pobre; en 1991 15,12 veces, y en 2002, 30 veces. A su vez, en este periodo según datos oficiales la tasa de desempleo creció del 8,6% al 18,4% en el mismo periodo, bajando al 16,4% en 2001. La subocupación, por su parte, registró un crecimiento sostenido pasando del 9,3% en 1990 al 14,9% en 2001 (MTySS 2003).

En este marco, podemos afirmar siguiendo a Feijoó (2001) que, como resultado de los procesos socioeconómicos de mediano y largo plazo, se configuró en la Argentina una nueva estructura social excluyente que implicó una ruptura de la homogeneidad del mundo popular y un aumento creciente de las desigualdades en su interior.

Las transformaciones en el mundo del trabajo y en el sistema de protección

Este modelo de modernización excluyente (Lo Vuolo-Barbeito, 1992), se caracterizó por disociar el crecimiento económico del bienestar del conjunto de la sociedad.

Las reformas estructurales de la economía y del Estado implicaron el desmantelamiento del modelo salarial fordista, y por lo tanto de las formas de acceso de un sector de la población a los derechos sociales y la protección estatal, dando lugar a un creciente grado de diversidad y discontinuidad en la situación laboral, reemplazando el paradigma del empleo homogéneo y estable, por el crecimiento continuo de empleos precarios, la destrucción de los empleos protegidos y la creciente incorporación de los trabajadores asalariados a situaciones de desocupación, sub-ocupación e informalidad, para dar forma a un

conjunto heterogéneo, aunque igualmente explicable como una masa marginal. Tal cual el concepto acuñado por José Núñez, (2010).

A su vez, durante este periodo y producto de los procesos antes señalados, Argentina dejó de tener un sistema de seguridad social contributivo, basado en el empleo como forma de acceso a la protección social, para construir un esquema de protección social centrado en programas focalizados, compensatorios y asistenciales. Los cambios más significativos ocurridos a nivel del modelo de política social fueron durante este periodo, la transformación en los modos de regulación pública del mercado de trabajo (flexibilización laboral), el surgimiento de estrategias alternativas para gestionar el desenganche entre el empleo formal y los mecanismos de protección social (programas focalizados y compensatorios, la tercerización a partir de la participación de la sociedad civil en la gestión de la cuestión social), la privatización parcial o total y la desuniversalización de los esquemas públicos (desregulación de las obras sociales, Si pensamos, en términos de Cortes y Marshall (1991), a la política social como los instrumentos estatales de regulación de la fuerza de trabajo, las condiciones de vida y el conflicto social, la política social asistencial y compensatoria refirió a la necesidad de contener y garantizar la integración a la sociedad de aquellos individuos que, por incapacidad de incorporarse al mercado de trabajo, por falta de capacitación y/o adecuación de la mano de obra a las necesidades del sector privado, son los “perdedores” transitorios del modelo.

De esta manera, producto de las transformaciones en los modos de integración social, es decir de la pérdida relativa del empleo formal como el elemento integrador y la puerta de acceso a la protección social, las demandas de la sociedad corrieron su foco de la relación capital-trabajo y las condiciones y derechos de los trabajadores, a las cuestiones de la pobreza, la desocupación y la pauperización de las condiciones de vida de una parte importante de la población de nuestro país.

Las transformaciones en las políticas estatales

Estos cambios ocurridos a nivel socioeconómico y en las formas de acceso a la protección social, tuvieron su impacto en las formas de intervención del Estado para atender esta nueva cuestión social que emergía, (Rosanvallon, 1995).

El modelo gerencial como estilo de gestión (García Delgado, 2006) fue promovido desde las usinas de pensamiento de los Organismos Multilaterales de Crédito, quienes, a partir de la década de los ochenta, cumplieron un rol estratégico como prestamistas para financiar los procesos de ajuste estructural en los países de la región, entre ellos Argentina

Dicho financiamiento, restringido en los mercados financieros internacionales luego de la crisis de la deuda de fines de la década, fueron acompañados por una agenda de reformas y ajuste estructural que incorporaba una serie de “recomendaciones” para enfrentar la crisis económica de los países subdesarrollados.

La crisis de legitimidad y de gobernabilidad que acompañó a la crisis hiperinflacionaria de 1989, y al final del gobierno de Alfonsín (1983-1989), posibilitaron instalar socialmente la idea de la “necesidad” de reformar al sector público. En este marco el Banco Mundial (BM) propuso orientar las acciones de reforma estructural de las sociedades latinoamericanas en tres líneas

estratégicas: favorecer el desarrollo económico, fortalecer la capacidad institucional del gobierno en sus diferentes niveles, y la disminución de las desigualdades sociales. En su informe de 1996, el BM dio cuenta de la necesidad de prestar especial atención a este último punto, ya que era necesario garantizar la viabilidad política y social de las reformas estructurales en la economía. Ya para esa fecha, en nuestro país, los “perdedores” transitorios del modelo de ajuste estructural comenzaban a ser una preocupación para el gobierno menemista (1989-1999).

El diagnóstico sobre el cual el BM, y el gobierno argentino, propusieron el desarrollo de programas sociales asistenciales fue la rigidez del sistema de protección social. A esta rigidez, expresada en la poca capacidad de realizar cambios en el corto plazo, se le sumaban aspectos negativos como el excesivo costo administrativo, y la fragmentación y súperposición de programas. Sobre una mirada de la cuestión social escindida de la cuestión económica, se asentaba la idea de que la desocupación y la pobreza eran situaciones “transitorias” en el proceso de re estructuración económica (consecuencias no deseadas) que era necesario abordar con políticas focalizadas y compensatorias. La política social, y sus programas sociales asistenciales, debían entonces reducir los efectos no deseados y los impactos negativos de las reformas estructurales. Este diagnóstico incluía el supuesto según el cual el Estado debía jugar un rol complementario con el sector privado, no de intervención directa (salvo en los casos de ausencia del mismo) sino de regulación y complementariedad. Dicha complementariedad implicaba, justamente, hacerse cargo de los efectos e impactos negativos producidos por el proceso de ajuste. La política social era necesaria, pero no para garantizar un piso igualitario de derechos y protecciones, sino para “compensar” y contener a los perdedores del modelo.

En este proceso de reforma del Estado, un primer elemento significativo fue la sanción en 1991 de la Ley de Empleo N° 24.013/91. Dicha ley fue sancionada en noviembre de ese año y otorgó atribuciones al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS) para desarrollar políticas destinadas al fomento del empleo y de la capacitación laboral a nivel nacional. A través de la misma, se instituyó por primera vez en nuestro país un seguro de desempleo para trabajadores despedidos del sector formal con 12 meses de antigüedad y a trabajadores eventuales contratados por empresas habilitadas que hayan cotizado al Fondo Nacional de Empleo, al menos 90 días en el último año laboral. Para esto se conformó el sistema integral de prestaciones por desempleo, y se creó el Fondo Nacional de Empleo con aportes del 1, 5% de las contribuciones patronales correspondientes a las asignaciones familiares. Paralelamente, se facultó al MTySS¹ para desarrollar lo que en la letra de la ley se definió como “políticas activas de fomento del empleo y la capacitación”, pero que funcionaron más bien como una serie de políticas de asistencia al desempleo que incorporaban algún tipo de ocupación a través de la figura de la contraprestación, como parte del mismo a cambio de una ayuda económica no remunerativa. En el marco de dicha ley, en el año 1994 y por resolución N° 54 del MTySS se crearon las “gerencias regionales de promoción del empleo” en las provincias de Formosa, Santiago del Estero, Tucumán, Salta, Jujuy, La Rioja y Catamarca, con la misión de desarrollar dichos programas.

¹ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Las “gerencias” se implementaron transformando las tradicionales delegaciones del MTySS en unidades de gestión de las políticas de empleo y de los programas sociales financiados por fondos públicos. Sus funciones eran la difusión, evaluación y administración de la ejecución de los programas de empleo transitorio y de empleo privado de la secretaría de Empleo y Capacitación laboral del MTySS, la administración de la documentación correspondiente a los beneficiarios de dichos programas ante el ANSES, y a la Dirección Nacional de Empleo y Capacitación laboral, la promoción y asesoramiento de las modalidades promovidas de contratación previstas en la Ley de Empleo. Durante todo el año 1994 se fueron completando la constitución de las gerencias de empleo en las provincias restantes. Paralelamente a los esfuerzos por “*re-entrenar la mano de obra*” y contener los desocupados que no ingresaban en el seguro por desempleo, se desplegaron una serie de “políticas de promoción del empleo”. En el año 1992 se instituyó por primera vez un programa de este tipo: el Programa Intensivo de Trabajo (PIT)², dirigido a ocupar desempleados sin calificación, en obras o servicios públicos que permitieran un uso intensivo de mano de obra.

Los programas de “lucha contra la pobreza”: una nueva forma de acceso a las políticas sociales

La respuesta estatal al aumento de la pobreza, el desempleo y a la pauperización de las condiciones de vida, fueron una batería de programas de asistencia focalizados, que buscaron “*contener*”, o “*compensar*” a los sectores populares y a los “*nuevos pobres*”, principales “*perdedores*” en la distribución de la riqueza socialmente producida durante el modelo neoliberal. Estos programas denominados de “lucha contra la pobreza” han sido analizados por Duhau (1997), Isuani (1989), Lo Vuolo y Dávila (1999), Repetto (2000; 2004), Grassi (2003), Dinatale (2004), Danani (2005), Vommaro (2011), Arcidiácono (2012), entre otros. Como señala Gradin, (2014), “...la caracterización sobre estos programas es similar entre los diferentes autores, señalando principalmente la cuestión de la focalización, el financiamiento externo y la descentralización, que buscaban la eficacia, eficiencia y la economía en la asignación y utilización de recursos públicos”. La importancia creciente de la “participación” en la gestión de estas políticas formó parte de los procesos de des-universalización (Focalización) y diversificación de las intervenciones sociales del Estado durante el periodo neoliberal, (Rofmam, 2007).

“Subyacía a esta forma de conceptualizar la “participación”, un discurso crítico al Estado social por burocrático e ineficiente; a la intervención estatal en la esfera de lo económico y social, y subsumido a la discusión sobre la eficiencia y eficacia de las políticas sociales universales de otrora, y a la demanda de transparencia

² Este programa estuvo regulado por la Ley 24.013/91, las resoluciones MTySS 89/94, 661/94, 883/94, y las resoluciones de la Secretaría de Empleo 18/93, 7/94, 25/94. Para el año 1993-1994, el PIT contenía un total de 132.043 beneficiarios (Barbarena, 2006 citado por Neffa y Brown, 2011).

en la aplicación y distribución de recursos. El modelo gerencial en el cual se inscribe esta concepción utilitarista e instrumental de la participación, asumió a la sociedad como el espacio natural para la resolución de la cuestión social. De esta forma, las organizaciones sociopolíticas se convirtieron en actores claves, que aportaban el “capital social” necesario, según el informe del BM (1998), para la implementación, eficaz, eficiente y transparentes, de los programas sociales. Es decir, frente al discurso de descrédito del Estado como espacio de resolución de las demandas sociales, las organizaciones sociopolíticas se instalaron como las instituciones capaces de dar respuestas eficientes, eficaces y transparentes a los problemas más sentidos por sus comunidades. Su “participación” en la ejecución de las políticas sociales garantizaba estas tres características, a la vez que, su presencia, permitía articular y canalizar las demandas sociales gracias a su capacidad de inserción territorial y comunitaria, su cercanía con los beneficiarios, y su articulación en redes que potenciaba y maximizaba el uso de los recursos utilizados” (Gradin 2014).

La masividad de la asistencia estatal

La crisis de legitimidad del modelo neoliberal, junto con la situación de crisis socioeconómica, encontró su punto de máxima expresión con los eventos del 19 y 20 de diciembre de 2001. La situación de conflicto social, expresada en las movilizaciones de amplios sectores sociales, (cacerolazos, piquetes y saqueos mediante) y sus particulares modalidades disruptivas, sumado a la fuerte oposición política del peronismo, que conservaba una importante presencia en la Provincia de Buenos Aires y en el interior del país, así como la oposición de sectores internos del gobierno de la Alianza, obligaron al entonces Presidente Fernando De la Rúa, a renunciar, dejando al país en una situación de acefalía. Luego de la asunción y renuncia de varios presidentes interinos, en el breve lapso de una semana, comenzó un proceso de estabilización del conflicto. Con la llegada a la presidencia (interina) de Eduardo Duhalde en enero de 2002, se logró un nuevo equilibrio de poder, construido a partir de la articulación del gobierno con los grupos productivos, tanto locales como extranjeros, vinculados a la producción y exportación; y con el Fondo Monetario Internacional (FMI), que ya venía impulsando la flotación cambiaria de la moneda nacional como forma de reorientar la economía y garantizar el pago de la deuda. La devaluación reorientó la política económica, alterando los patrones de acumulación, producción y distribución del excedente económico, generando un nuevo proceso de concentración de la riqueza, que superó al de la década anterior. Este proceso originó un aumento exponencial de los índices de pobreza y desocupación de la sociedad argentina a partir de enero de 2002.

A principios de ese año, y como respuesta a la situación de crisis política, social y económica que vivía el país, el gobierno interino de Eduardo Duhalde con el financiamiento del Banco Mundial implementó el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (Decreto 565/02), que se constituyó en un “mega plan”, llegando a tener, a dos meses de su lanzamiento, casi 2 millones de beneficiarios y un presupuesto de casi 3.500 millones de pesos (Di Natale, 2004).

El PJJHD, como afirma Gradín, (2014), “... puso en el centro de la escena y del debate, a la idea de derecho social asociado al trabajo, es decir ser Jefa o Jefe de hogar Desocupado, y la necesidad “urgente” de integración a partir del Estado

como garante de un ingreso mínimo por familia. A partir de la “necesidad de universalizar urgentemente el plan jefes y jefas de hogar”, se buscó articular una “inédita transferencia de recursos hacia los sectores sociales que menos tienen”.

En esta línea, el PJJHD incorporó la posibilidad de realizar la contraprestación laboral de cuatro horas diarias, en proyectos comunitarios, impulsados principalmente por las organizaciones sociales, o bien, completando los estudios primarios y secundarios. Estos dos elementos, la formación y el trabajo comunitario, introdujeron un elemento importante ya que permitieron a los diferentes actores de la sociedad civil, no sólo controlar, sino también implementar y resignificar, las tareas desarrolladas en la contraprestación.

Estos recursos fueron canalizados a través de las estructuras estatales territoriales, y una parte promovió el fortalecimiento de las organizaciones de desocupados, ya sea a través de la distribución de cajas como de la consolidación de los comedores comunitarios. A través de la Ley 25.274 del año 2003, y como producto de la campaña “el hambre más urgente” impulsada por una serie de organizaciones de la sociedad civil, se estableció la unificación y coordinación de todos los programas alimentarios con financiamiento nacional vigentes en el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria³ que tomó el nombre de la campaña (Arcidiácono, 2012).

Una nueva gestión para la política social

En el 2003, Alicia Kirchner asume el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, de la mano y dando cuenta de, una decisión política del gobierno de darle prioridad a las problemáticas sociales más acuciantes como los altos niveles de pobreza, exclusión y desigualdad social. Para el año 2002, el Ministerio contaba con un total de 56 programas sociales con su propia administración, y un presupuesto anual de 1.518.980.058 millones de pesos, una ejecución del mismo del orden del 86,7% y un gasto operativo del 3, 6%.

La mayoría de estos programas, por no decir todos, respondía al modelo de gestión de las políticas sociales asistenciales, compensatorias y focalizadas, clásicos del paradigma neoliberal de políticas sociales, (Gradin, 2014)

En base a la caracterización de este escenario como de dispersión de recursos y de duplicación de estructuras, la gestión Kirchnerista impulsó la unificación y articulación de recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas. A su vez, estas transformaciones fueron acompañadas con un fuerte aumento del presupuesto del área, que ascendió en el año 2004 a un total de 2.433.282.385, de las cuales un 2,1 % de gastos operativos y una ejecución del 95,9% del mismo, significando un 77% de aumento con respecto al presupuesto de la jurisdicción en 2002.

³ Los objetivos del PSA fueron: brindar asistencia alimentaria a familias en situación de vulnerabilidad social; facilitar la autoproducción de alimentos en las familias y en las redes prestacionales; impulsar la integración de recursos nacionales, provinciales y municipales y facilitar la participación del tercer sector; realizar acciones integrales en materia de educación alimentaria, desarrollar acciones específicas dirigidas a grupos focalizados de riesgo.

De este modo, se intentó abandonar progresivamente la lógica de programas compartimentados, para integrar las diferentes iniciativas en tres grandes líneas de acción, que se constituyeron en un conjunto de herramientas, mecanismos y prestaciones, dirigidos a mejorar la calidad de vida de la población. Estas líneas de acción se organizaron en tres grandes planes, entre los cuales se destacaba el Programa de Seguridad Alimentaria, (PSA).

En el año 2006, y teniendo en cuenta la evolución positiva de los indicadores de desocupación, pobreza e indigencia, el gobierno de Néstor Kirchner anunció una reestructuración en el esquema de los programas de empleo transitorio, con el objetivo de disminuir la cantidad de PJJHD que se distribuían. A partir de ella, los beneficiarios de este programa debían optar entre incorporarse al Seguro de Empleo y Capacitación del MTYSS o al Programa Familias del MDS.

Así, según datos del MTYSS, la cantidad de beneficiarios del PJJHD pasó de 2.057.210 para el año 2003, a 1.107.649 para el año 2007, llegando a 500.354 en el año 2009⁴.

Para el año 2009, y como respuesta a la crisis económica internacional que comienza a impactar en nuestro país tensionando el modelo de desarrollo kirchnerista basado en el consumo y el mercado interno como impulsores del crecimiento; y como respuesta a la crisis política que se conoció como la protesta del “campo” o la “crisis de la 125”, la cual impactó negativamente en el resultado de las elecciones legislativas de medio término de la Presidencia de Cristina Fernández, el gobierno nacional decide implementar dos políticas estatales que van a transformar nuevamente el escenario de las políticas sociales. Nos referimos a la Asignación universal por hijo y el Programa de Ingreso Social con Trabajo, cerrando de este modo, un largo ciclo dentro de los programas de asistencia social, donde los actores sociales, otrora protagonistas de los procesos de implantación, son desplazados del centro de la escena.

⁴ Con respecto a los programas alimentarios, en el año 2006 se declaraban 2.599 comedores comunitarios y 11.098 comedores escolares beneficiados a través del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, alcanzando a 2.330.631 personas. Según datos del MDS, para el 2006 908.383 familias recibían módulos alimentarios por parte del PSA, los cuales se componían de 37.731.130 kilos de alimentos.

Capítulo 2

Políticas en contexto

Los Actores: La crisis de las mediaciones clásicas y la territorialización de la política

La fuerte imbricación del sistema político partidario y del mundo sindical con el Estado nacional, característico del modelo social del Estado benefactor argentino (1945-1976), consolidó una matriz de mediaciones estatales hegemonizadas por los partidos políticos y los sindicatos como principales herramientas de canalización de las demandas sociales, que comenzó de forma abrupta su final, a partir de la Dictadura de Pinochet, en Chile en 1973 y más tarde en la Argentina, en 1976, bajo el llamado Proceso de Reorganización Nacional, comandado por Jorge Videla.

Este proceso de cuestionamiento a la matriz de canalización de demandas populares nacido bajo la forma del Estado Benefactor, no fue entonces producto de críticas surgidas desde los sectores populares, o por las condiciones de su propio funcionamiento, sino que fue puesta en cuestión desde el Estado, como parte de una estrategia de dominación geopolítica impulsada desde los Estados Unidos y que con justicia, puede considerarse, se constituyó como un laboratorio de experiencias, tal cual lo afirmó en su investigación Naomi Klein (...) a partir de la cual, tomó fuerza un verdadero giro conservador de alcance mundial que continuó paradigmáticamente en Inglaterra y los Estados Unidos bajo la formalidad democrática, con Thatcher y Reagan, respectivamente, aunque tras vencer, importantes y paradigmáticas luchas de los trabajadores y sus organizaciones sindicales.

La matriz de canalización de demandas populares surgida bajo la modalidad del Estado benefactor, entonces y a pesar de su fuerte tradición, a partir de la implementación de las políticas regresivas y excluyentes, impulsadas por los gobiernos que asumieron el giro conservador y de la consiguiente reestructuración de sus principales actores, entró en fuerte crisis, dando lugar, entre otros aspectos, a una estructura estatal que comenzó a modificarse, para asumir a lo largo de este proceso un particular arraigo en el territorio, aunque con una debilidad constituyente: su incapacidad para dar respuestas a las necesidades sociales básicas a través de los programas que argumentaban luchar contra la pobreza.

Esta condición, constitutiva del nuevo Estado, y de una nueva complejidad, en retirada de la “cuestión social”, pero asentada en el territorio a través de distintas instancias, ante la desaparición de otros dispositivos e instancias, tensionó esta misma estructura territorial y ante la profundización de su crisis, propició la emergencia de nuevas formas de acción colectiva y de protesta que adoptarán con el correr del proceso formas de manifestación crecientemente beligerantes y de difícil asimilación sistémica, a las que es posible rastrear en su desenvolvimiento histórico.

Ochentas y noventas

Si bien las formas de acción colectiva de la mano de las transformaciones en el régimen político a partir de la década del '70, sufrieron fuertes modificaciones, favoreciendo el surgimiento de nuevos actores sociopolíticos, (Calderón y Jelin, 1987). Será, sin embargo, en las décadas de los ochenta embrionariamente y de los noventa, de forma notable, en un marco de crisis económica, y social, y de grandes transformaciones en las formas de representación y de participación política del sistema partidario y de los estilos de gobierno (García Delgado, 1994), cuando las formas de participación e intervención de los sectores populares vivirán un fuerte y profundo quiebre,

Durante los años 80, primero, el proceso de transición y consolidación de la democracia (Nun, Portantiero, 1987) fue acompañado por el proceso de reestructuración económica y social, lo que promovió el surgimiento de nuevas demandas sociales vinculadas, por un lado al mundo de la vida privada y a la subjetividad de los individuos, por otro, a un novedoso proceso de toma de tierras, ante la falta de acceso a éstas, proceso que podría considerarse un antecedente inmediato en la aparición de los movimientos de trabajadores desocupados.

Este nuevo escenario, de democracia política con ajuste económico, dio lugar a la aparición de formas de acción colectivas que intentaron expresar y organizar estas demandas, las cuales no lograban ser canalizadas por los movimientos políticos clásicos ni por las mediaciones sindicales.

Durante la década siguiente, sobre todo desde su segunda mitad, la aparición en nuestro país, de los movimientos de trabajadores desocupados, respondió en buena medida, a la profundización de los conflictos irresueltos durante el escenario anterior y la acumulación de nuevas contradicciones, dando lugar a un nuevo escenario, compuesto por un doble proceso en varios sentidos complementario. Por un lado, el de la pérdida de poder relativo de las representaciones sindicales en el sistema político institucional (Etchemendy y Collier, 2008; Duhalde, 2009; Scolnik, 2009) y, por otro, el de la profunda crisis de los partidos políticos (Masetti, 2010; Leiras, 2012; Sidicaro, 2013).

Si bien resulta estimulante, como un aspecto complementario destacar el abordaje realizado por Offe (1988) y su interpretación del surgimiento de los nuevos movimientos sociales (NMS), como expresión del agotamiento del Estado de Bienestar, esta lectura se demuestra en parte determinista, dado que no termina de dar cuenta de la heterogeneidad notable, en los más diversos aspectos, de estos movimientos.

Si bien es correcta la consideración sobre el agotamiento de una forma de gestión de lo social en relación al Estado de Bienestar, no termina de dar cuenta del complejo proceso que tuvo lugar en nuestra región latinoamericana, de desaparición de cualquier forma de intervención social por parte del Estado, a excepción de la represiva, al mismo tiempo que tampoco es capaz de dar cuenta del hecho que estas mutaciones mencionadas por Offe, no determinaron un solo tipo de respuesta. Y en esta multiplicidad reside la riqueza de las distintas experiencias a considerar.

El aspecto más notable que estas transformaciones expusieron, consistió en las profundas modificaciones que tuvieron lugar en las formas de acción colectiva, así como también en las modalidades de construcción y canalización de las demandas sociales frente al Estado⁵ que estos nuevos movimientos asumieron y que tuvieron que ver, como afirmamos más arriba, antes que con el propio agotamiento de una forma particular de gestión de “lo social” por parte del Estado, con su retirada absoluta de la cuestión social y la consecuente orfandad en la que dejó a una sociedad que debió asumir, por sus propios medios, la tarea de su supervivencia.

El largo camino hacia el territorio desde los 80 al presente: Los movimientos de trabajadores desocupados

Los cambios en la estructura social, política y económica generaron condiciones para las transformaciones en la constitución de los sujetos de protesta y en el impacto político de las mismas (Schuster et al, 2006). Esto fue acompañado a su vez, por una fragmentación de los sujetos de las protestas que antes se encontraban hegemonizados por la representación sindical o partidaria, y por una multiplicación de las demandas sociales y de los formatos de acción colectiva. abrió un escenario de conflictividad social que tuvo sus hitos históricos en las “*puebladas*” de Cultral Có, Neuquén en 1996, y en el “*Santiagazo*” en el mismo año. Estos hechos de protesta permitieron visibilizar por primera vez públicamente nuevos sujetos colectivos, nuevas demandas, y nuevas formas de protesta.

Los primeros estallidos sociales y cortes de rutas fueron protagonizados por los trabajadores asalariados del sector público y por los ex trabajadores de las empresas estatales privatizadas, y aportaron la metodología de lucha y organización a este nuevo repertorio de protesta (Auyero, 2002; Thwaites Rey, 2004; Svampa, 2004; Schuster, 2005).

Los piquetes, cortes de rutas de carácter nacional o provincial y la agresión a símbolos de la clase política y del gobierno, se constituyeron en nuevas herramientas de lucha que rápidamente se expandieron a todo el país por su éxito relativo y por su capacidad de hacer visible un conflicto que se encontraba silenciado. Como señala Schuster (2006), en 1996 se abrió un segundo ciclo de protestas, que se extendió hasta fines del año 1999, y que tiene su punto máximo en 1997 con 528 protestas durante todo el año, hasta un 57% más que en el año 2001, aunque destacando los límites municipales y provinciales de las protestas, a excepción de las luchas de los maestros y en particular de la instalación de la Carpa Blanca en el año 1998.

⁵ En relación a estos aspectos constituye aún un insumo pertinente el debate que tuvo lugar desde distintas perspectivas en medios académicos durante este período sobre las perspectivas de estos actores, en términos de su capacidad de representación, de disputa de poder, o de transformación social, entre otros aspectos, (Calderón y Jelin, 1987, Boaventura de Sousa Santos, 2001; Zibechi, 2003, De Piero, 2005).

Desde una perspectiva similar, para analizar las formas de protestas y los cambios que ocurrieron durante la década de los '90, Auyero (2002) toma como punto de partida de los ciclos de movilización social al año 1997, con la pueblada de Cutral Co y plaza Huincul en Neuquén que se continúan con los estallidos sociales de General. Mosconi y Tartagal en la provincia de Salta y los cortes de rutas en Jujuy, durante ese mismo año. Este autor reconoce en estos fenómenos una serie de características que se repiten en todos los momentos y lugares, que permiten hablar de la configuración de un nuevo repertorio de protesta.

Retomando a Farinetti (1999), y a partir del supuesto de que los cambios macroeconómicos influyen en las formas de protesta mediante el impacto que producen en la estructura de poder dando forma a los medios y recursos organizativos que tienen los actores, el autor plantea tres elementos necesarios para que se produzca la protesta. En primer lugar, la existencia de redes asociativas previas, que funcionen como motor de la protesta (no necesariamente como vanguardia), activando la protesta y aportando su capital de experiencias organizativas y de lucha vinculadas a sectores del sindicalismo, de partidos de izquierda o del campo popular. En segundo lugar, oportunidades políticas que la hagan viable, permitiendo la confluencia en unidad de diferentes sectores, así como permitiendo el margen de acción y la posibilidad de salir ganadores de la lucha. Por último, deben contar los recursos materiales y simbólicos que la faciliten, en tanto son los medios a través de los cuales es posible la acción.

Estos tres elementos, en el caso argentino, estuvieron en estrecha relación con el proceso de descentralización del conflicto que caracterizó a los estallidos sociales y cortes de ruta de los años noventa.

En este sentido, las reformas estructurales que implicaron el desmantelamiento de la estructura salarial fordista y los derechos sociales vinculados a esta etapa, se expresaron en un proceso de precariedad e informalidad laboral que constituyó una verdadera reconfiguración de las bases de la sociedad, la cual dará lugar entre otros fenómenos, al surgimiento de un nuevo actor social, identificable, más allá de sus diferencias, a partir de ciertos repertorios y elementos compartidos, tal como lo destacan, Svampa y Pereyra, (2003), para constituir, "tanto una crítica de la regulación social capitalista, según Boaventura dos Santos, como una crítica de la emancipación social socialista tal como fue definida por el marxismo". (2001)

Existieron, sin embargo, al interior de este proceso de configuración de este actor social, dos afluentes principales. Por un lado, la protesta sindical vinculada al colapso de las economías regionales y las privatizaciones de las empresas estatales y, por otro lado, a la acción organizativa territorial desarrollada en el conurbano bonaerense y ligada a las transformaciones del mundo popular. El primer afluente encontró expresión en la experiencia de los cortes de rutas y estallidos sociales producidos en el interior del país. Estos tuvieron lugar donde los procesos de desarticulación de los marcos sociales y laborales se produjeron de forma vertiginosa y donde la des colectivización se produjo de forma masiva. Fueron las ciudades petroleras del interior de las provincias de Neuquén, Salta, y todas aquellas donde la vida de la comunidad estaba estructurada en torno a las empresas estatales, caso de YPF, donde se produjeron y reprodujeron los cortes de rutas y estallidos sociales, y se reconstruyó la experiencia social comunitaria. Fueron los ex trabajadores de las empresas estatales y los trabajadores del sector público, los protagonistas de los primeros cortes de ruta.

Este carácter multisectorial permitió diferenciar, según Svampa y Pereyra (2003) una primera etapa de configuración del nuevo repertorio de acción colectiva. En este sentido, es de destacar, la influencia de la tradición sindical, tanto por los gremios estatales que resistieron el ajuste como por los ex trabajadores portadores de saberes y prácticas de organización y lucha que nutrieron los primeros momentos de configuración de este nuevo repertorio de acción colectiva.

El segundo afluente señalado por Svampa y Pereyra (2003), vinculado a la dimensión territorial de la protesta, encontró su expresión de lucha en las movilizaciones y las ollas populares en el ámbito bonaerense de fines de la década de los '80. La acción territorial y organizativa tuvo, por lo tanto, como antecedente cercano las redes comunitarias durante la toma de tierras, los reclamos por las condiciones de vida y las ollas populares acontecidas en la provincia de Buenos Aires, y también se nutrió de las experiencias del movimiento villero de la década de los '60 y '70, de los movimientos de curas tercer mundistas, y de las comunidades eclesiales de base.

A partir del año 1996-1997 se comenzó a constatar la intervención de nuevos actores sociales que inscribieron su acción ligados al trabajo barrial y a la gestión de las necesidades básicas de los sectores populares. Las transformaciones operadas en el mundo popular a partir de los cambios en el mundo del trabajo, dieron lugar al surgimiento del "*barrio*" como núcleo de la acción contestataria, centro de reivindicaciones y posteriormente un punto de partida para la organización. De esta forma, las organizaciones de desocupados se caracterizaron por contener un afluente disruptivo, vinculado a la tradición sindical confrontativa y con una relación más cercana al mundo del trabajo, y un afluente constructivo vinculado a una matriz territorial de acción colectiva, basado en una relación pragmática y reivindicativa de las demandas. Estos conflictos representaron el punto inicial en el cual una nueva identidad –los desocupados–, un nuevo formato de protesta –el corte de ruta–, quedaron definitivamente asociados, originando una importante transformación en los repertorios de movilización de la sociedad argentina.

Este nuevo actor, será uno de los más protagónicos no sólo en la sublevación popular que constituyó el 20 de diciembre de 2001, sino también durante el período inmediatamente posterior, no sólo forzando el llamado a elecciones por parte del gobierno de Duhalde, sino también como importante argumento para la multiplicación de la asistencia social que este gobierno encaró, y que hasta entonces había sido negada por los gobiernos anteriores y el FMI.

Los y las jóvenes de las clases medias urbanas

Como parte del proceso, mencionado más arriba, que tuvo lugar durante los años 90 y principios del 2000, mencionado más arriba, de reformas estructurales que implicaron un desmantelamiento de la estructura salarial fordista y de derechos sociales tuvo lugar la emergencia de una masa de población desocupada, subempleada o sobre empleada, con caída en los niveles de ingresos y con pérdida de las prestaciones sociales vinculadas al empleo formal (Santarcágeno y Schorr, 2001), que se fue constituyendo como un nuevo sector dentro de la sociedad argentina.

Este sector social estuvo compuesto principalmente por sectores populares que habían quedado afuera del mundo del trabajo formal, por trabajadores

informales, precarizados y/o pobres, así como también por un sector de la clase media deteriorada, o “nuevos pobres”, según la denominación de Feijoo (2001), del cual constituyeron una expresión particular, los jóvenes de las clases medias urbanas de las grandes ciudades y en particular, las de la ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense.

Este proceso, que tuvo como una de sus emergentes más notables la aparición y posterior consolidación de los “piqueteros”, más tarde movimiento de desocupados, como nuevo actor social de envergadura, contó también con la aparición de estos y estas jóvenes de las clases medias urbanas, los y las cuales tuvieron un importante peso a lo largo de toda la década, incluso determinante, sobre la jornada y el proceso siguiente que significaron el final de esta etapa que culminó el 20 de diciembre de 2001.

Si bien se trató de un actor menos significativo que el movimiento de desocupados en términos disruptivos, presencia territorial, niveles de organización y continuidad temporal como tal, constituye un aspecto significativo cualitativamente importante en el análisis del proceso que abordamos en este trabajo, por los elementos que asumió a lo largo del proceso precedente al de la institucionalidad kirchnerista. Este proceso contiene momentos significativos para la historia social y política del país, tales como las masivas movilizaciones por Walter Bulacio o Miguel Bru, y la articulación a partir de éstas de un nuevo movimiento estudiantil secundario, las luchas de los estudiantes universitarios con hitos como el abrazo al Congreso nacional en 1996, la aparición de hijos también en 1996 y la irrupción de los escraches como fenómeno masivo un año más tarde, la multiplicación de micro espacios de participación masiva, tales como murgas y centros culturales, la construcción de recitales de rock como espacios de encuentro y de resistencia y por supuesto, la articulación o incluso ingreso en los nacientes movimientos de desocupados. (Cambiaggi, 2017, 2021), (Pacheco, 2017), (Scolnick, 2021).

Estos y estas jóvenes de las clases medias urbanas se constituyeron como una canalización complementaria y alternativa a la de los movimientos de desocupados, con sus propias metodologías objetivos e improntas, aunque confluyente en las dinámicas de la confrontación social, con el movimiento de desocupados, como espacio hegemónico, sobre el final de la década de los noventa y comienzos de los dos mil, por lo cual podemos asumirlos, como una “rama” en sí misma, si bien fugaz, de esta articulación social. En los términos propuestos por Maristella Svampa⁶, ciertamente podríamos ubicar a este sector a partir de su protagonismo y las modalidades que éste adquirió, también como representante del ethos militante surgido a partir del largo proceso que comienza tras la asunción de Carlos Menem y la caída del muro de Berlín, hechos que representarán “la debacle de una cultura política y el lento y vacilante nacimiento de nuevas formas de acción para cambiar el mundo”, (Zibechi, 2004).

Este hecho, lejos de resultar anecdótico, a los fines de nuestro trabajo, constituye no sólo un legado con el que cuentan buena parte de los trabajadores territoriales que estudiamos, sino también, un aspecto importante para abordar las características de su accionar institucional, en su correspondiente complejidad, al abordar el proceso posterior de integración de este conglomerado social al Estado, identificando entre otros aspectos, su forma de abordar la duración de la

⁶ En palabras de esta autora, tanto en Latinoamérica, como en Argentina en particular, “se ha logrado conjugar la “territorialidad, acción directa, difusión de modelos asamblearios y demanda de autonomía (...) configurando un ethos militante” (Svampa, 2010: 7).

jornada laboral, su construcción de vínculos con los movimientos sociales en el territorio o su particular dinámica en el desarrollo de las políticas llevadas adelante, los cuales constituyen una ruptura profunda con respecto a la tradición burocrática precedente del propio Ministerio de Desarrollo Social, así como de toda la administración pública.

Entendemos por eso, que esta particular construcción de sentido por parte de los trabajadores y trabajadoras territoriales merece una reflexión profunda y nuevos instrumentos de análisis. En este sentido es que pueden resultar de utilidad los conceptos mencionados más arriba. La conceptualización de esta burocracia como militante, y la apoyatura de los conceptos de Generación y Ethos como complementos pertinentes, que permitan dar cuenta de esta ruptura y analizar en qué medida las particularidades de este actor social bajo la forma institucional del Estado anudado, dan cuenta de una continuidad, aunque bajo otras formas de una pertenencia generacional y su particular ethos, evidenciados con claridad durante la etapa precedente, regida por el conflicto social, previo a la etapa que comienza en 2003.

¿Retorno al “modelo clásico” o invención de un modelo híbrido?:

El Kirchnerismo como nuevo comienzo político, el Ministerio de Desarrollo Social como nueva gestión de lo social

El 25 de mayo de 2003, luego de sacar sólo el veintidós por ciento de los votos, Néstor Kirchner asumió la presidencia, en una coyuntura social y política crítica a la cual encaró con voluntad refundacional.

El flamante presidente apeló a un discurso que anunciaba un quiebre rotundo con el pasado inmediato, en el cual el "neoliberalismo", como responsable conceptual de la debacle nacional, sería el objetivo a dejar atrás.

Al mercado se le opondría el Estado; al juicio experto, la voluntad política; al abandono estatal de las mayorías, la intervención distributiva y la justicia social. Las acciones que refrendaron estos postulados fueron entre otras: el descabezamiento de las cúpulas militares, la reforma de la Corte Suprema de Justicia, la negociación ofensiva con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la cancelación de la deuda, estatización del sistema previsional al que después se sumó la expansión significativa del sistema previsional no contributivo, bajo la órbita del MDSN, controles de precios de los bienes salario, subsidios a los servicios y transporte público, ampliación en el presupuesto al gasto destinado a educación y salud y el llamado a actores, como organizaciones piqueteras y movimientos de derechos humanos, para integrar la coalición de gobierno.

En el terreno del mundo salarial, medidas como el incremento del salario mínimo, la definición de aumentos salariales vía negociaciones colectivas, la creación de cierta infraestructura estatal para el control de la informalidad laboral y el fortalecimiento de los sindicatos a partir de su rol de interlocutores

La convocatoria del nuevo gobierno liderado por Néstor Kirchner a los movimientos de trabajadores desocupados nacidos de los “piquetes” y las movilizaciones (Shuster 2005) constituyó un verdadero hito fundante, y un escenario novedoso de disputa política por la representación de los intereses de este sector social, así como del contenido de las diversas políticas sociales, y constituyó, por todo esto, una notable renovación, resignificación y

fortalecimiento del propio Estado, así como de las organizaciones sociales. Aspecto que colaboró en buena medida a la superación del escenario de crisis abierto en los años 2001 y 2002 en nuestro.

Este sector, novedoso, en el Estado, no fue, sin embargo, el único y menos aún el más importante o con mayor presencia en el organigrama que correspondía a este ministerio nacional, dentro de la administración pública. El otro actor, estaba constituido por el Partido Justicialista (PJ) con sus técnicos provenientes de experiencias de gestión provinciales o nacionales anteriores, aunque éstas no puedan asimilarse a una única estrategia ni metodologías de intervención, dada la fuerte heterogeneidad y desarticulación que asumía este partido durante los comienzos de aquella gestión.

Junto a estos dos sectores, aunque sin representar otro distinto, en términos de identidad política, o como un colectivo unificado, se ubicó un nuevo contingente de jóvenes técnicos, empleados administrativos o de logística, sin experiencias previas en el Estado, muchos de ellos y ellas, con militancias anteriores o contemporáneas, en el ámbito del territorio, estudiantil, o sindical, los cuales aportaron dos aspectos centrales para dar cuenta de las características de estos primeros años de gestión. Por un lado, su forma de encarar las tareas asignadas, asimilable a un verdadero compromiso militante, y poco equiparable a las características con las que las asumía el escaso plantel de trabajadores y trabajadoras, muchos de ellos de planta permanente, contratados por gestiones anteriores. Por otro, su aporte técnico, o “saber hacer”, ante las dificultades que planteaba una estructura burocrática pensada y organizada “lejos” del territorio, sus problemáticas y urgencias, a la que resultaba necesario atender no solo a partir de un manejo del tiempo desacostumbrado para los criterios de la administración pública del Estado mínimo de los noventa, sino también con una predisposición de “ir” hacia el territorio, asumiendo la complejidad del mismo, pero también aportando un conocimiento de primera mano y actualizado de sus actores y sus formas de intervención, trabajando, incluso, muchas veces junto con ellos.

El proceso que comienza en 2003, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social, debe abordarse por eso, desde las complejas y plurales formas que asumieron los cruces entre los distintos actores que le dieron forma para dar lugar a una modalidad de gestión específica, de carácter novedoso y excepcional, a veces confluentes, otras contradictorias o en abierta desconexión, pero en líneas generales, efectiva para construir un modelo de cercanía entre sociedad y Estado, a la vez que como dispositivo para construir representación política para el elenco gobernante.

Esta experiencia plural, en su metodología de abordaje territorial, fue deudora, por un lado, de una tradición de gestión bajo la inspiración del evitismo, (Perelmiter, 2016) aportada sobre todo por el PJ santa cruceño, encabezado por la ministra Alicia Kirchner y del otro, de las nuevas iniciativas, metodologías y prácticas construídas “desde abajo” por las organizaciones de desocupados durante la etapa anterior a la de la gestión estatal, refundadas bajo nueva forma y alcances desde el Estado.

Este proceso, exitoso en los términos de construir un modelo de cercanía y aportar al fortalecimiento de una representación política, tuvo, sin embargo, ante la evidencia de la persistencia de la pobreza estructural y la falta de iniciativa del mercado formal de trabajo para ingresar nuevos contingentes de trabajadores, un claro final hacia el año 2009 por su carácter insuficiente.

En aquel momento se volvieron notorias, importantes dificultades que daban cuenta de las profundas modificaciones que había vivido el mundo del trabajo desde el comienzo de las políticas neoliberales en nuestro país, la pobreza consolidada se demostraba inalterable y la fortaleza del mercado formal de trabajo, aún durante los años de su mejor desempeño no alcanzaba a cubrir sino el crecimiento vegetativo de la masa de trabajadores que se sumaban año a año en condiciones de ingresar al mercado formal de trabajo.

En función de estas tendencias, si bien algunos autores consideran que la política asistencial fue perdiendo la centralidad que obtuvo desde mediados de los noventa, como bien establecen investigaciones como la de Falappa y Andrenacci, (2009), la asistencia no solo afianzó su lugar institucional dentro del aparato estatal, sino que expandió considerablemente su alcance.

La notable institucionalización del gasto en Promoción y Asistencia, de la Administración Pública Nacional (APN) en el MDSN, que pasó de explicar un 37,1 %, en 2004, a un 82,2%, en 2009, ilustra esta concentración. En segundo lugar, la importancia de la política asistencial se revela en la evolución del presupuesto del Ministerio, que entre 2003 y 2009, se quintuplicó y, adicionalmente, entre 2007 y 2009, ocupó el tercer lugar dentro del Gabinete Nacional, detrás de los Ministerios de Planificación Federal y de Educación, pero delante de los de Trabajo y Salud.

Período 2009-2019

A partir del año 2009, una de las respuestas más destacadas para enfrentar la incapacidad del mercado laboral formal para ingresar trabajadores en él, consistió en el Programa de Ingreso Social con Trabajo, el cual pocos meses después quedó integrado, junto a otras iniciativas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, bajo la denominación de Argentina Trabaja, lanzado con el objetivo de promover estrategias de integración y promoción social para los marginados del trabajo formal, buscando al mismo tiempo fortalecer las economías locales contando con la participación de instituciones públicas y distintos actores sociales, intentando canalizar distintas vertientes de la economía social e impulsar la promoción del asociativismo, fomentando el desarrollo de actividades productivas y organizacionales, y priorizando el ámbito local.

En el discurso del lanzamiento del Plan Ingreso Social con Trabajo en la Casa Rosada, Cristina Fernández (2009), afirmó:

“Ustedes saben que siempre hemos concebido lo que es un plan de país, un proyecto de país, de industrialización de valor agregado, de generación de trabajo, de empresas, el mejor combate contra la pobreza y lo hemos demostrado con los resultados de un país recibido con un cuarto de su población en situación de desocupación que hoy está en una desocupación de menos de un dígito.

Pero también es cierto que es necesario abordar situaciones desde desarrollo social en materia directa en el mientras tanto, porque tantos años de tragedia social van creando lo que denominamos núcleos duros de pobreza, que no hay posibilidad de abordarlos desde el crecimiento de la política económica o de la actividad económica, sino que requieren un tratamiento integral y especial, pero

no bajo la forma de te doy la plata y no rendís cuentas, sino bajo la forma de organización social”.

Durante el mismo año, el Poder ejecutivo implementaría la Asignación Universal por Hijo (AUH) con el objetivo de garantizar un ingreso mínimo a niños cuyos padres no tuvieran una inserción ocupacional registrada y por eso no accedieran a la asignación por hijo estipulada en el registro contributivo de asignaciones familiares.

Poco más tarde, también aparecería el Monotributo social, con carácter obligatorio para los trabajadores del Programa Argentina Trabaja, para avanzar en el registro de las economías informales.

Como afirma Paula Abal Medina, (2017), “el capitalismo había demostrado una nueva inmunidad, por la cual, las formas previas de intervenir la relación entre el capital y el trabajo desde el Estado se han vuelto en parte estériles”.

La segunda etapa de políticas sociales que tiene por comienzo el año 2009 dirigió su intervención directamente a brindar cobertura a los hogares de millones de trabajadores informales y pobres, en forma masiva con la AUH y de forma bastante más restringida con la propuesta del Argentina Trabaja y Ellas Hacen. El final de este proceso en el terreno de los indicadores sociales dejó un porcentaje de desocupación del 9,4% y un porcentaje de pobreza que se calcula alrededor del 29%, según los datos aportados por el Observatorio de la Deuda Social de la UCA. Mientras que según los datos del INDEC la desocupación durante el segundo semestre de 2015 sería del 5,9% y el 19,8 el nivel de pobreza según el CEPA⁷.

Al comienzo del ciclo político que comienza en 2003, los niveles de pobreza ascendían al 54% de las personas, los de indigencia al 17, 5% y los de desocupación al 15%, según el INDEC.

La Recaída neoliberal

En el año 2015 asume el gobierno la Coalición Cambiemos, la cual había hecho campaña con la propuesta de “Mantener todo lo que está bien y cambiar lo que está mal”, dando a entender que en términos de derechos sociales no se recortaría ningún derecho, sino que incluso mejorarían las condiciones de vida de la población a partir de la correcta gestión de los recursos económicos y la transparencia en la gestión de éstos.

Bajo esta orientación que sólo se cumplirá y en parte, en el terreno de las políticas públicas al darle continuidad a las principales iniciativas de la gestión anterior, desde el año 2015, se mantendrán las Asignaciones Universales por Hijo, (AUH) y se sumarán nuevos beneficiarios al Programa Hacemos Futuro, (la reestructuración del Argentina Trabaja y Ellas Hacen). Sin embargo, esta continuidad, más allá del cambio de nombres o incluso de su distinta orientación, (a partir de la reestructuración de los programas Argentina Trabaja y Ellas Hacen), puede ser asumida también como relativa, dado que la declinación en las propuestas de políticas sociales será importante, en un triple sentido, por la marcha general de la economía, a partir de la pérdida de valor adquisitivo de las familias; por el retorno a un diagnóstico equivocado que asume por un lado una fortaleza del mercado formal de trabajo que no se comprueba en la realidad, por

⁷ <https://centrocepa.com.ar/informes/113-medicion-de-pobreza-noviembre-2015-abril-2016.html>

otro la expectativa en la iniciativa privada asentada en una profundización de la flexibilización laboral que también demostró su inadecuación; finalmente por la formalidad de las propuestas llevadas adelante en el terreno de las políticas sociales que tuvo a su cargo la cartera de Desarrollo Social.

La contraparte de este giro en la orientación de las políticas públicas será, en el terreno mediático, un reiterado discurso de los líderes de la coalición Cambiemos, sobre el gasto público, la existencia de ñoquis, la condena a la vagancia de los empleados públicos, el objetivo declamado de terminar con la “grasa militante”⁸ en el Estado, entre otros discursos con raíces en el proceso de achicamiento del Estado de los noventa. Regresión que en el ámbito interno se expresará en reubicación de trabajadores de forma compulsiva, prácticas intimidatorias, o amenazas sobre la pérdida de trabajo por la falta de nombramientos del gobierno anterior: “Los tuvieron trabajando diez años y no los pasaron a planta”⁹.

El ciclo político que tuvo su final en 2019 arrojó un nivel de pobreza del 42% de las personas, un nivel de indigencia del 10,5, según los datos del INDEC¹⁰ y una tasa de desocupación del 10,2%, según la misma fuente¹¹.

Los Programas:

Argentina Trabaja

El Programa Ingreso Social con Trabajo fue creado por la resolución 3182/2009 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Según el discurso ministerial, el propósito del programa apuntaba a la generación de empleo, la capacitación desde una perspectiva integral y la promoción de la actividad cooperativa y se aplicó en el marco de la crisis internacional de 2008 cuando el mercado de trabajo mostró un agotamiento relacionado con la crisis, pero también por las propias características de su funcionamiento para seguir incorporando mano de obra.

Ante este hecho la apelación a una política social como respuesta a esta situación significó en parte un retorno a ciertos modelos propios de la etapa anterior, sin embargo, presentaba también importantes diferencias en su conceptualización con respecto a experiencias pasadas. “Se lo define como una estrategia de resolución de la problemática de la pobreza, apuntando a la integración social y al cumplimiento de los derechos de los ciudadanos. Cabe resaltar que la concepción de pobreza guardaba algún matiz concebida como un problema social y no como carencia individual”, (Natalucci:2010).

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

⁸ Este término fue utilizado por el entonces ministro de economía del gobierno de Cambiemos, Adolfo Prat Gay.

⁹ Tahia, empleada del MDS, entrevistada para este trabajo

¹⁰ https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_2082FA92E916.pdf

¹¹

https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_1trim21F7C133BA46.pdf

En este sentido, un aspecto diferencial a las políticas anteriores es que el Estado se ubicaba a sí mismo como el promotor de los procesos de inclusión de grupos sociales que han sido excluidos en las últimas décadas.

Las políticas sociales a partir de este momento, van a tener dos ejes: la familia y la generación de empleo mediante la economía social “porque ello significa aportar al conocimiento y actividades de nuestro país. Es aportar al trabajo social con el Estado acompañando, aportando capacitación, insumos y herramientas”.

Implementación

Este programa se implementó mediante el otorgamiento de subsidios a entes ejecutores específicos, los cuales, frente a diversas necesidades locales, solicitaban la articulación con el Estado Nacional para la ejecución del Programa con el objetivo de favorecer la inclusión social de personas en situación de vulnerabilidad pertenecientes a cada territorio, a través de la realización de obras de baja complejidad para el mejoramiento de espacios públicos.

Para el desarrollo de estas iniciativas el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se comprometía a transferir los fondos correspondientes para la adquisición de materiales, herramientas y gastos operativos a los Entes Ejecutores, conforme los planes de actividades presentados, así como un monto por incentivo de inclusión social a cada uno de los y las titulares directamente a cuentas bancarias personales abiertas exclusivamente para la percepción de los ingresos pertinentes a las actividades desarrolladas en el Programa a través de una tarjeta magnética.

Junto a esta línea de trabajo se agruparán también bajo la denominación de Argentina Trabaja las siguientes iniciativas del MDS:

- Monotributo social
- Microcrédito
- Marca Colectiva
- Construcción de Centros Integradores Comunitarios
- Talleres Familiares y Grupos Comunitarios
- Proyectos integrales socio productivos
- Comercialización y Compre Social
- Eventos promovidos por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para el desarrollo de la Economía Social
- Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social
- Programa de Ingreso Social con Trabajo

Como parte de los objetivos propuestos, el programa también asumió la conformación y fortalecimiento de: Encadenamientos productivos; Desarrollo de mercados y Redes de producción y Comercialización; Desarrollo de Estrategias productivas sectoriales y Polos productivos; Innovación tecnológica adecuada a la población objetivo del Plan; Desarrollo de vínculos asociativos entre productores de bienes y servicios de economía social. Programas de Desarrollo local y regional y Fortalecimiento de los procesos organizativos.

“Escuelas de trabajo”

Una de las características distintivas del Programa Argentina Trabaja consistió en el abordaje de las capacitaciones como un aspecto multidimensional e

integrado al desarrollo de las tareas laborales, conceptualizándolas como un ámbito de intercambio, socialización y de formación primario junto a los otros participantes de la cooperativa con mayor experiencia.

Según lo relata el primer Informe del Programa (2014): “Los espacios de actividades en obras se comprenden como oportunidades socio-ocupacionales, como “escuelas de trabajo”, como ámbitos, junto con los otros, de formación general y capacitación específica, en los cuales se pueda favorecer el desarrollo de las capacidades humanas y sociales necesarias para la inclusión efectiva de la población meta que expresa una multidimensionalidad de problemáticas subjetivas y sociales: laborales, culturales, económicas, educativas y organizacionales, que constituyen la complejidad del fenómeno y, por ende, el requerimiento de instrumentos y metodologías de abordaje proporcionalmente dinámicas, flexibles e integrales para asumir los desafíos de inclusión que orientan los lineamientos y objetivos del presente.

Como se enunciara en los informes previos, en el desarrollo de las políticas sociales de inclusión que se vienen desarrollando desde el 2003, fundamentalmente las vinculadas a la generación de oportunidades ocupacionales y transferencias monetarias, la experiencia nos ha indicado la necesidad de generar “soportes” sociales, “puentes” formativos, integrativos y de revalorización de hábitos y capacidades personales y colectivas, que permitan procesos de inclusión social más efectivos a quienes se encuentran en situaciones de alta vulnerabilidad social. Las personas con postergaciones de larga data o sin inserción sostenida en el mercado de trabajo (personas que nunca trabajaron o lo hicieron muy irregularmente o no vieron a sus padres hacerlo), o que no ha completado los niveles formales de instrucción, o que no han podido acceder a experiencias de asociación y acción comunitaria, o que no han accedido a standards de satisfacción de necesidades básicas admisibles, o que padecen problemáticas familiares o individuales conflictivas o socialmente riesgosas, requieren herramientas especiales, que permitan entrenamiento en la cultura del trabajo, en la organización del y para el mismo, el redescubrimiento de la autoestima y de las capacidades subjetivas mediante la realización de acciones útiles para si mismo y para otros, la mejora efectiva en niveles de instrucción y de habilidades en oficios, prevención y cuidado de la salud, el reconocimiento de las potencialidades colectivas y organizativas para la mejora socio-comunitaria”.

Perfil de los cooperativistas

Otro aspecto caracterizado como distintivo y positivo en los materiales de difusión del Programa Argentina Trabaja consistió en la inclusión de jóvenes con muy escasa o nula experiencia laboral previa, sin calificación ni oficio, muchos sin instrucción formal completa y provenientes de hogares en los cuales sus propios padres han sufrido desocupación por largos períodos. Según el informe mencionado anteriormente, (2014), los jóvenes representaban el 25 % del padrón y de este porcentaje, la mitad correspondía a cooperativistas de 18 a 21 años, es decir, uno de los sectores más vulnerables, para quienes el Programa ha sido su única inserción en un campo ocupacional.

La otra franja etárea en la cual el Programa de Ingreso Social con Trabajo demostró una voluntad de abordaje particular fue en los mayores de 50 años,

grupo que representaba a la fecha del informe (2014) un 15 % del total de trabajadores de los cooperativistas.

“Esa experiencia volcada al espacio cooperativo que brinda el Programa de Ingreso Social con Trabajo, dentro de sus cooperativas, se transforma en un valor importante transmitido a los más jóvenes que recién comienzan con su primera o una de sus primeras experiencias laborales. De hecho, la heterogeneidad de edades de los titulares que hoy conforman las cooperativas del programa es una fortaleza importante la transmisión de capital humano, de integración social y socialización para los más jóvenes y recuperación de saberes de los más experimentados” (2014).

El programa en perspectiva con sus antecesores

Se puede afirmar que en su real desenvolvimiento, el Programa funcionó como una política focalizada de transferencia de ingresos y condicionada (En su nacimiento, planteaba una transferencia de \$1200 a los destinatarios del programa a condición de cumplir horas de trabajo) y definía a su población objetivo del siguiente modo: “personas sin ingresos en el grupo familiar, ni prestaciones de pensiones, jubilaciones nacionales, ni planes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social o provinciales”. La selección de cada postulante se realizó siguiendo determinados criterios de elegibilidad: pertenecer a hogares en situación de vulnerabilidad socio-económica y estar desocupado, domiciliarse en las localidades definidas para la implementación del Programa, no recibir prestación monetaria proveniente de otro programa o plan social, no estar en actividad registrada como empleado, empleador monotributista u otros, ni ser jubilado o pensionado, tanto en el sistema contributivo como no contributivo. Tampoco percibir seguro de desempleo, estar incluido en una cooperativa de trabajo convenida a los fines del Programa.

A pesar de ello, se pueden observar varias diferencias con respecto a las experiencias de programas de transferencia de ingresos previas en la Argentina. Uno de ellos fue la aceptación de la pobreza como fenómeno social y ya no personal, el otro fue la caracterización de la organización como un aspecto central para enfrentar esta situación social.

Al respecto, Fernández de Kirchner, (2009) afirmó en el discurso de lanzamiento que:

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

Otras importantes diferencias de este programa con respecto a los impulsados durante los noventa fueron la definición de los destinatarios de los programas impulsados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, ya no como beneficiarios, sino como sujetos de derechos: a partir de la consideración de la pobreza como problema social y consecuencia de la política económica del neoliberalismo, la asunción, por parte del Estado, de la obligación de dar respuesta por la vulneración de estos derechos.

Se trata de importantes diferencias con respecto a las del paradigma anterior sostenido en una visión de la pobreza deshistorizada, con causas individuales,

bajo la orientación de un Estado neoliberal sólo garante del libre juego del mercado.

Otro aspecto diferencial a los programas previos, consistió en que, si bien los titulares percibían el ingreso de manera individual, se fomenta desde el programa la organización cooperativa.

A partir de esta definición, los titulares convocados eran incluidos en cooperativas de trabajo, compuestas en un comienzo por entre 50 y 60 personas, registradas en el INAES con la finalidad de que las mismas realizaran obras públicas vinculadas con labores de baja y mediana complejidad para el mejoramiento de la infraestructura y el hábitat barrial de las localidades “más vulnerables” del país.

Asimismo, el Programa preveía la capacitación en oficios, en organización cooperativa y en temáticas sociales, educativas, de salud y prevención para los cooperativistas y para ello brindaba asistencia técnica y becas de capacitación. Otro aspecto diferencial es que, a diferencia del Plan Jefes y jefas de Hogar, donde las personas cobraban un magro ingreso sin ningún tipo de cobertura social, este programa obliga a cada cooperativista a registrarse en la AFIP e inscribirse en el monotributo social, para recibir los aportes jubilatorios y obra social. El ingreso de \$1200 se realizaba por medio del sistema bancario, como estrategia para desalentar el pago de “comisiones” a terceros. Al respecto el ministerio dispuso de una serie de mecanismos tendientes a facilitar la denuncia de casos de corrupción o que afectaran la transparencia de la implementación del programa.

Es interesante de esta propuesta destacar la decisión política de intervenir para afrontar el problema del desempleo y fomentar nuevas formas de trabajo y de organización social con el objetivo explícito de recomponer el tejido social, aunque los mecanismos de inclusión de destinatarios y la forma de organización de las cooperativas resultaron aspectos notablemente insuficientes y en algunos casos también problemáticos, tanto en su selección como en su funcionamiento. En cuanto a la cobertura, se puede decir que el programa jefes/as tuvo una intención de cobertura nacional, no estableciéndose criterios de distribución geográfica ni cupos por provincia, mientras que en el Programa Ingreso Social con Trabajo, se determinaron provincias prioritarias en las que se implementó el programa.

Al igual que en el PJyJHD, en el Programa Argentina Trabaja se planteó la condicionalidad de hacer una contraprestación. Como contraparte, cada cooperativista debía cumplir con 40 horas semanales, así como realizar un curso, o bien de perfeccionamiento de su oficio original, o bien de terminalidad de los ciclos educativos obligatorios, asistencia y promoción de la salud, asistencia integral a la familia y asistencia contable y jurídica.

Finalmente, dado el alto porcentaje de cooperativistas de este programa sin estudios primarios y secundarios, resultó importante la articulación de estos con el programa FINES, además de otras experiencias de capacitación puestas a disposición por el Ministerio de Desarrollo Social, como resultó la experiencia de la Diplomatura de Extensión Universitaria de Operador socioeducativo en economía social y solidaria, que se desarrolló desde el año 2010 en la Universidad de Quilmes, destinado a referentes de las cooperativas del Programa “Argentina Trabaja” que estuvieran interesados en capacitarse en la temática de Economía Social. A los participantes se les otorgaba una beca de estudios de 1000 pesos mensuales.

A modo de breve balance sobre este aspecto, podemos concluir que, si se demostró por parte del Ministerio de Desarrollo la intención diferente de pensar el problema desde una perspectiva social y colectiva, el proceso de formación de las cooperativas se demostró dificultoso, y en algunos casos sin obtener los objetivos esperados, dado que su conformación no devino de experiencias de auto organización, sino de la decisión del ente de la contraparte. Ante este hecho una forma de enfrentar esto por parte del MDS, fue a través de acciones de formación en cooperativismo, a cargo del INAES, como modo de generar sentimientos de pertenencia y de resolución de los conflictos y diferencias, aunque no se encuentra disponible un balance sobre esta experiencia.

Ellas Hacen

Por Resolución 2176/13 se define una línea de acción específica en el marco del Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” orientada a las mujeres desocupadas, priorizando jefas de hogar con hijos discapacitados o tres o más hijos a cargo, o que padezcan violencia de género, y vivan en villas y asentamientos o barrios emergentes; o que padezcan situaciones de violencia de género (evaluadas por profesionales competentes) y pertenezcan a hogares afectados por la inundación, (La Plata).

Los objetivos de esta iniciativa fueron la creación de oportunidades de inclusión socio-ocupacional y de desarrollo de capacidades humanas y sociales para las mujeres desocupadas con situaciones de alta vulnerabilidad social; el desarrollo de las capacidades humanas y sociales de las mujeres jefas de hogar y la formación en acción con perspectiva de género en: Derechos y responsabilidades de niñez, familia, género y ciudadanía urbana; oficios vinculados con construcción y saneamiento integral urbano; cooperativismo y asociatividad en economía social; producción social de infraestructura urbana; promoción de la participación comunitaria para el mejoramiento de infraestructura urbana en villas y asentamientos y terminación de estudios básicos.

La población destinataria fueron mujeres desocupadas con 3 o más hijos menores de 18 años y/o discapacitados que perciben AUH, residentes en villas de emergencia, asentamientos o barrios de extrema vulnerabilidad, en los cuales se realicen las mejoras de urbanización y jefas de hogares monoparentales que estén dispuestas a organizarse en cooperativas de trabajo, completar estudios primarios o secundarios, según corresponda; capacitarse en oficios o producción y aplicar los conocimientos en prácticas de mejoras de su hábitat.

Esta línea programática continuaba la modalidad de gestión que desarrollaba el Programa de Ingreso Social con Trabajo. Se ejecutaba a partir de convenios con Entes Ejecutores habilitados para el desarrollo de planes de actividades especialmente formulados para el cumplimiento de los objetivos del Programa.

Esta línea de acción asumía y articulaba, según el MDS, estratégicamente y de manera específica diversas herramientas de política social, construidas en los últimos 10 años en dirección al aumento de niveles y dimensiones de inclusión y desarrollo de capacidades de los sectores socialmente más desfavorecidos y vulnerables.

Por una parte, asumía elementos centrales y definitorios del Programa de Ingreso Social con Trabajo, siendo parte de “Argentina Trabaja”, y por otra parte articulaba un vasto instrumental de inclusión social vigente, como: Monotributo

social; Asignación Universal por Hijo; transferencia monetaria a cuenta bancaria con tarjeta magnética acorde a la participación en actividades de los titulares; terminalidad educativa, (FINES1/ FINES2/ Alfabetización) con modalidad barrial articulada por el Programa de Ingreso Social con Trabajo; Programas de prevención y promoción de la Salud; Programas y líneas de capacitación en oficios, entre otros.

Específicamente sobre la perspectiva de género, en el marco de la ley 26.485 se articulaban tareas de sensibilización y capacitación en relación a la prevención de la violencia contra las mujeres y perspectiva de género, propiciando el tratamiento y la atención integral de las mujeres en los ámbitos locales.

A modo ilustrativo del impacto logrado por esta línea de acción, el primer informe del Programa Ellas Hacen (2014), publicación oficial del MDS destaca como un ejemplo de la construcción y fortalecimiento de vínculos posibilitados por el Programa Ellas Hacen, el testimonio de Gabriela de José C. Paz:

"El quedarme sola sin el apoyo de mi pareja fue tan angustiante, sola con dos chicos a quienes tenía que proteger, no me di por vencida y seguí trabajando, vendiendo en las calles, pan casero, bolitas. De esta manera podía ayudarme para darles lo que ellos necesitaban, sí que recibía lo de la asignación que como siempre dije es una ayuda, una gran ayuda porque con ello pude comprar lo necesario para salir a ganarme la vida algo que hago hasta el día de hoy porque siempre pienso que se enseña con el ejemplo. Me enteré de que estaban inscribiendo para un programa y me presenté, tuve la suerte de ingresar, me cambió la vida y lo digo tal cual porque no sólo es estar recibiendo dinero sino la contención y el acompañamiento que recibo en todo momento de mis compañeras, de mujeres que tienen historias parecidas a las mías. Terminé mi secundario y estoy por retomar mis clases de profesorado en el turno de la noche. Es un gran esfuerzo, estoy en las mañanas con el programa, en las tardes sigo vendiendo, pero ya más tranquila sin la presión de la necesidad, y en las noches seguiré para adelante con mis clases del profesorado..."

Especificidad platense en Ellas Hacen

En el Partido de La Plata, distrito en el cual no había sido planificado el desarrollo de esta iniciativa, con motivo de la inundación histórica de 2013 en la cual se perdieron gran cantidad de vidas y quedaron inutilizables un importante número de hogares populares, la inundación acentuó y dejó aún más expuestas las condiciones de vulnerabilidad de los sectores más postergados de esta localidad, motivo por el cual, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, entre otras iniciativas, también decidió el lanzamiento del Programa Ellas Hacen, aunque con menores restricciones que en su versión original, ingresando no sólo a las mujeres víctimas de violencia de género o madres numerosas, sino también a muchas otras que no reunían esos requisitos, pero sí una fuerte vulnerabilidad social.

Al mismo tiempo, y por las particularidades que revistió la situación de la inundación, el programa Ellas Hacen en su versión platense incluyó la posibilidad de compatibilizar la capacitación en oficios, con la posibilidad de que muchas de las "titulares" del programa pudieran adquirir terrenos e incluso comenzar a construir sus casas en ellos.

Hacemos Futuro

A partir de 2015, con el cambio de la gestión y de la orientación política del nuevo gobierno nacional electo, tal vez la reforma más importante en el área de las políticas públicas consistió en el remplazo del Programa de Ingreso con Trabajo por otro centrado en la capacitación por sobre la cuestión productiva, al que se denominó “Hacemos Futuro”, creado por la Resolución N° 96/2018, en la órbita de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), Se trataba, según su resolución, de “un programa de transferencia condicionada de ingresos que comprendía la percepción de un subsidio para capacitación de carácter personal” y cuyo objetivo era “empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa [escuela primaria y secundaria] y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social”,

Podían anotarse al mismo, los titulares de la Asignación Universal por Hijo, de la Asignación Universal por Embarazo o que recibieran prestaciones alimentarias. No era compatible en cambio, con el Programa Progresar y otras becas de formación y según aclaraba la citada resolución: “...los titulares deberán presentarse anualmente ante las dependencias designadas al efecto, a fin de brindar información sobre sus condiciones sociodemográficas, educativas y de acceso a la salud.” (Resolución 96/2018).

Por Resolución N° 96/2018, se crea el Programa “Hacemos Futuro” (HF) en la órbita de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), que unifica y modifica los programas Argentina Trabaja (AT creado en 2009), Ellas Hacen (EH-2013) y Desde el Barrio (2008).

Según la declaración de intención planteada en esta resolución, se trataba de un programa de transferencia condicionada de ingresos que comprendía la percepción de un subsidio para capacitación de carácter personal y cuyo objetivo era “empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa [escuela primaria y secundaria] y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social.” (Res 96/2018).

Podían anotarse en él, las y los titulares de la Asignación Universal por Hijo, de la Asignación Universal por Embarazo o que recibieran prestaciones alimentarias, pero no era compatible con el Progresar y otras becas de formación.

Según afirmaba la resolución los titulares debían “presentarse anualmente ante las dependencias designadas al efecto, a fin de brindar información sobre sus condiciones sociodemográficas, educativas y de acceso a la salud.” (Res.96/2018).

Dada la cantidad de información solicitada para certificar el cumplimiento de los requisitos de educación formal obligatoria e integral, su acreditación se fragmentó en tres presentaciones anuales en ANSES, con turno previo.

Si bien el programa hablaba de una corresponsabilidad por parte del Estado, no se correspondían, sin embargo, las exigencias para permanecer dentro del

programa con las dificultades de accesibilidad a la terminalidad educativa y a los cursos de formación por parte de los y las titulares.

En cuanto a la educación formal, el desfinanciamiento general del sistema educativo no se correspondía con la exigencia sobre su cumplimiento que sostenía este programa. Tampoco aparecía contemplada la situación de una parte de la población adulta que ha transcurrido diversos procesos de exclusión del sistema educativo y barreras de inclusión cultural–simbólicas que se presentan de manera combinada y compleja para retomar o iniciar una trayectoria educativa.

En relación a la formación integral, según lo sostenido en la Resolución, se entendía a la capacitación como la concurrencia a talleres que iban desde computación, economía social, emprendedurismo, hasta oficios técnicos, con una duración de 4 meses y brindados por organismos gubernamentales y no gubernamentales. Sin embargo, en su funcionamiento real, la oferta de cursos de formación integral no abarcó la totalidad territorial del programa. Y se caracterizó por ser una modalidad áulica sin impacto socio comunitario, en algunos casos sin contenido relevante y con un importante déficit en cuanto a espacios físicos en los cuales los titulares pudieran cursar, hecho por el cual, los titulares debieron anotarse en muchos casos a cursos por Internet o en instituciones fuera de su barrio.

Otro aspecto importante lo constituyó la implementación del Formate en Red, como plataforma en donde se podían presentar instituciones ad hoc al MDS como capacitadoras, imposibilitando de este modo, al personal técnico del MDS, la vinculación con las y los titulares, el seguimiento de las trayectorias formativas y la imposibilidad de trabajar cuestiones vinculadas al analfabetismo, violencia de género y otras problemáticas sociales.

Por último, se desconocen trayectos pre universitarios como diplomaturas o tecnicaturas en convenio con universidades, priorizando cursos cortos, de temáticas diversas y que dificultan generar una trayectoria formativa que posibilite profundizar y especializarse en alguna temática u oficio.

En relación a la operatoria del Programa:

La Subsecretaría de Políticas Integradoras del MDS, autoridad de aplicación, se escindió de responsabilidades y control al transferir la operatoria del Programa Hacemos Futuro, (HF) al ANSES.

A partir de esta Resolución, toda la certificación de las condicionalidades, la inscripción al monotributo social, las consultas y demás tramitaciones fueron derivadas a las Unidades de Atención Integral, (UDAI) de ANSES, constituidas en “ventanilla única”; se cerraron los Centros de Atención Local (CAL) generando en el mismo movimiento la eliminación de las referencias construidas con los agentes del Ministerio y por ende el acceso a programas y recursos de dicho organismo.

Se terminó también con la figura de entes ejecutores constituidos por gobiernos municipales o provinciales y organizaciones sociales, eliminando a su vez referencias territoriales para las/los titulares, reforzando el concepto individualista y debilitando las redes de contención social.

En cuanto a la operatoria del Programa Hacemos Futuro y su relación con los trabajadores del MDS, el Instituto German Abdala, perteneciente a la Asociación de Trabajadores del Estado afirmaba:

“La información con que cuentan los trabajadores es escasa. Hay poca claridad sobre circuitos, procedimientos y organización de la tarea; el cambio de áreas de atención directa a los titulares del programa ha implicado el traslado de un número importante de trabajadores del MDS a la ANSES, con el consiguiente impacto en las condiciones laborales de los mismos; desde 2015 existen muchas dificultades para poder hacer operativos los convenios con las universidades mediante los cuales se pagan los salarios de una parte importante de los trabajadores; el reciente Decreto 632/2018 dispone la prohibición de firmar convenios con universidades públicas, por lo que quedarán sin efecto las actuales asistencias técnicas vinculadas a estos organismos a partir del 31 de diciembre próximo. A su vez, suspende la posibilidad de ingresos de personal en el Estado por dos años. Ambas imposiciones alertan sobre el incierto destino laboral de un número importante de trabajadores del Programa que facturan como monotributistas”.

Elementos comparativos a destacar

Si los programas creados a partir de 2009 tenían como principal objetivo la promoción del desarrollo económico en los territorios y la inclusión social con generación de puestos de trabajo, teniendo como eje el trabajo organizado y comunitario, su reemplazo por el Programa Hacemos Futuro tuvo como una de sus características la desestimación de la organización, priorizando los desempeños individuales, aislados de los procesos y las relaciones sociales.

Desde los objetivos declarados por el Programa Hacemos Futuro, se observa un cambio profundo con respecto a sus antecesores, corriendo el eje de la producción, el trabajo y la economía social a la capacitación. En el mismo sentido, la inscripción en el monotributo social, que era obligatoria antes, pasó a ser opcional, característica que indica que el interés de HF consistía en la preparación para una supuesta futura inserción laboral en el mercado a partir del dinamismo de éste, nunca corroborada en los hechos, pero que traía como consecuencia, una disminución sí concreta y verificable de las posibilidades de los titulares y sus grupos familiares de acceder a la cobertura médica a través de obras sociales.

Por otro lado, la planificación de actividades que efectúan los entes ejecutores a partir del programa Hacemos Futuro, se proyectan en función de cantidad de personas y no de cooperativas y este hecho tiene un alto impacto que derivó en un proceso de des cooperativización, desestimando la economía social y solidaria como aspectos complementarios al mercado de trabajo formal.

Algunas de las consecuencias de este hecho serán, entre las titulares del programa Ellas Hacen, según la investigación de la Fundación German Abdala, el aislamiento y el fortalecimiento de la reclusión de las mujeres y del control que ejercían los varones violentos sobre ellas. (2013).

Por último, la alianza de gobierno Cambiemos, con intención de combatir el clientelismo, propuso políticas sociales de corte asistencial con un discurso meritocrático, esgrimiendo al esfuerzo individual como motor para el desarrollo y progreso económico y social, pero también, responsabilizando a los sujetos de su situación, aislándolos de sus relaciones sociales y culturales, anulando las iniciativas y esfuerzos colectivos y desplazando al Estado en su rol de garante de los derechos.

Por todo esto se evidencia que las modificaciones del programa HF abonaron el terreno de la pérdida de los soportes colectivos que configuran la identidad del sujeto, reforzando a su vez, los procesos de exclusión.

Si bien los tres programas en estudio pueden asumirse como un dato que exhibe la convicción de las distintas fuerzas políticas, más allá de sus diferencias ideológicas, sobre la necesidad de abordar la pobreza con programas de transferencia condicionada, las características y desenvolvimiento de los mismos invitan a una seria reflexión sobre los motivos por los que se eligen estas instancias, entre otras posibles,

Si los casos de Argentina Trabaja y Ellas Hacen, más allá de sus dificultades administrativas, o limitaciones en su llegada o restringido resultado en relación a su amplia potencialidad, indican una renovación con buenos resultados, respecto a los argumentos de quienes impulsaban, la experiencia varias veces fracasada, de sostener al mercado de trabajo formal como único demandante de mano de obra, el caso de Hacemos Futuro, parece indicar en cambio, un serio retroceso conceptual y práctico, que dejó como único saldo evidente, un serio proceso de desorganización, y la recuperación de un ideario propio de la década del noventa, más como un argumento para la confrontación en el campo político, que en el de la gestión.

Trabajadores territoriales y programas sociales

Si bien en materiales de difusión y resoluciones oficiales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se establecen las características principales de los programas, sus formas de implementación y objetivos, en cambio, son aspectos más velados, de menores precisiones y aún menos explicitadas aparecen las tareas desempeñadas por la burocracia que ligada a estos programas durante su funcionamiento. A pesar de esta omisión, el desempeño de estos trabajadores y trabajadoras, lejos de ser anecdótico, resulta de gran importancia para entender y explicar el desenvolvimiento, alcance y sentidos de cada uno de los programas que abordamos para su estudio en este trabajo.

Argentina Trabaja

En relación al Programa Argentina Trabaja, los trabajadores territoriales tuvieron a su cargo en un comienzo, la capacitación de los referentes de las organizaciones sociales en el armado legal de las cooperativas, proceso que en algunos casos fue de asistencia técnica y en otros de armado, junto a los referentes sociales, de las asociaciones civiles. Tarea que incluía, entre otros aspectos, a partir de la capacidad técnica instalada en el territorio, o de las propias computadoras personales de los y las trabajadores, la solicitud de constancias de inscripción de AFIP, el armado de nóminas, solicitudes varias a distintos organismos, entre otros trámites posibles.

En un segundo momento del proceso de implementación del programa Argentina Trabaja, cuando las autoridades del Ministerio decidieron la inscripción compulsiva de los titulares de los programas en el Monotributo social, las tareas desarrolladas por las y los trabajadores territoriales estuvieron relacionadas con la inscripción de titulares al monotributo en el territorio, el asesoramiento sobre la inscripción a las obras sociales y consultas sobre la evolución de esta línea de acción.

A partir del funcionamiento regular de estas iniciativas, es decir en un tercer momento, el del programa funcionando de acuerdo a las previsiones, las tareas de los trabajadores territoriales, pasaron a ser de asistencia técnica en caso de requerirlo las organizaciones sociales del territorio, de capacitación, en relación a talleres con distintas temáticas o informativas, cuando no se canalizaban a través del referente local de las organizaciones, en muchos casos, a partir de canales no oficiales, vinculadas a lazos previos o contruídos a partir de la implementación del programa.

Bajo este modelo de gestión se observa que la labor de los y las trabajadoras territoriales en relación al Programa Argentina Trabaja, a partir de la regularización su funcionamiento bajo el formato de cooperativas, desarrollaron actividades periféricas, desvinculadas con el desarrollo cotidiano de la iniciativa y con un seguimiento esporádico de esta iniciativa, tomando a su cargo las organizaciones algunas de las tareas más importantes de desarrollo del programa.

Ellas Hacen

En el caso del programa Ellas Hacen, si bien integrante de la marca “Argentina Trabaja”, las tareas de los trabajadores y trabajadoras territoriales tuvieron características particulares, asimilables incluso en algunos aspectos a las de las organizaciones sociales.

En primer lugar, al unificarse todas las tareas de capacitación en un único ámbito dispuesto por el Ministerio, como fueron los talleres ferroviarios de Los Hornos, y con la obligación por parte de los titulares de dar en él, el presente, en lugar de hacerlo desde una multiplicidad de distintos barrios y sin control de los y las agentes del Estado, la dinámica de intervención, por parte de los trabajadores territoriales del MDS, también fue muy distinta, dado que compartían con los titulares la cotidianeidad de una jornada laboral.

En esta situación, si bien de una institucionalidad precaria y con serios límites concretos, tales como la falta de escritorios o computadoras, el desentendimiento oficial sobre el mantenimiento del lugar y sus condiciones de aseo e higiene por lo que los y las trabajadoras juntaban plata de su sueldo para pagar a una de las titulares por las tareas de limpieza y con límites simbólicos difusos tales, como el lugar ocupado por cada uno en relación a sus funciones en el programa: asalariados con funciones de control de un lado, receptores de un programa social con la obligación de cumplir con el presentismo, del otro. En ese marco de institucionalidad precaria; la existencia de un ámbito de las características del elegido y la convivencia diaria, también tornaron estos límites más permeables o velados, dando lugar a situaciones que a veces exigieron reajustes y en otros casos, aportaron características productivas o enriquecedoras no estipuladas en las resoluciones ministeriales.

Dadas las características de la población objeto de esta convocatoria, mujeres víctimas de violencia de género, este aspecto resultó importante y según algunas de las personas entrevistadas, enriquecedora de la experiencia.

Si bien la iniciativa Ellas Hacen durante sus primeros años tuvo prevista una modalidad de intervención multidisciplinaria, con equipos de psicólogas del Ministerio como parte del dispositivo territorial, y compartiendo un mismo espacio con las titulares, el intercambio horizontal, la búsqueda de contención de parte

de alguna titular, también recayó muchas veces en los trabajadores territoriales, sin formación específica sobre estas cuestiones.

“A veces alguna se desubicaba y había que decirles que éste era un lugar de trabajo. Otras pedían consejos sobre cuestiones personales. A veces con todos los despelotes parecía una familia”.¹²

Ya después del cambio de gestión, a partir de la asunción del gobierno de Cambiemos, sobre el final del programa Ellas Hacen, ante la desaparición de Johana Ramallo, una de las titulares del mismo, estos vínculos demostraron su existencia y dinámica, no sólo ante la falta de interés de la nueva gestión, sino incluso, ante su expresa directiva sobre la necesidad de no involucrarse con la problemática “personal” de aquella familia, por lo que el acompañamiento hacia la madre de la joven desaparecida se dio fuera del horario y ámbito laboral.

Hacemos Futuro

Con el cambio de gestión comenzó un lento proceso de desarticulación de los programas anteriores para ser asumidos bajo un nuevo nombre y formato en el cual la principal orientación consistió en desarticular de modo prioritario las formas de intervención del programa Ellas Hacen, retirando primero a las psicólogas del plantel de trabajadores, más tarde cortando las capacitaciones en construcción, incluso las obras que se estaban desarrollando en el partido de La Plata, para que las titulares terminaran sus propias casas y más tarde, quitándoles cualquier otra tarea que no fuera dar sólo el presente, finalmente cerrando la sede que funcionaba como ámbito de encuentro y capacitación en Los Hornos. Mucho más tarde, comenzó un proceso de desarticulación similar, aunque más restringido para el Programa Argentina Trabaja, en el cual este programa asumió el nombre de Hacemos Futuro, aunque sus titulares siguieron participando de las cooperativas, bajo el seguimiento de su organización social, aunque sumándosele la sobre exigencia de cumplir con una cierta cantidad de horas de capacitación para no quedar fuera del programa y bajo la recomendación constante por parte de las autoridades del Ministerio, de la denuncia institucional, cuando la organización se opusiera al cumplimiento de estas cuestiones.

El traslado compulsivo de los titulares del Ellas Hacen y del Argentina Trabaja, hacia el nuevo Programa ocurrió sin mayor información ni orientación que las cartulinas hechas a mano por los propios trabajadores territoriales de los CAL informando esta situación, sin precisiones, hasta el momento del cierre de la sede por parte del Ministerio de Desarrollo. En cuanto al plantel de trabajadores territoriales que fueron parte de aquel proceso que comenzó con la inscripción al Programa Argentina Trabaja y al mono tributo social, y que después continuó en el Ellas Hacen, también se decidió su traslado compulsivo, en este caso hacia el Anses, para ser reemplazados en sus funciones por otros trabajadores y trabajadoras más jóvenes y de ingreso reciente al ministerio bajo la modalidad de monotributistas, es decir con menor estabilidad en las formas de contratación y menores sueldos.

Las tareas desarrolladas por el nuevo colectivo de trabajadores territoriales, en su mayoría contratados bajo la modalidad de monotributistas, consistieron en un

¹² Entrevistado 3

primer momento en asumir cuestiones logísticas para resolver reuniones esporádicas del propio grupo de trabajadores, llamados por teléfono a titulares para preguntarles porque motivos no concurrían a algunas de las presentaciones que debían hacer en la Anses, y más tarde, ante la incapacidad del programa para cumplir con las capacitaciones que exigía como requisito, el dictado de talleres sobre cuestiones generales, para las que no habían sido formados, tales como “cuidado de la salud” y sólo para un grupo reducido de personas, en lo que aparecía más como un intento de los superiores inmediatos por dar alguna tarea a su equipo, que por cumplir con las metas propuestas por el Programa Hacemos Futuro.

Aspectos comparados de los programas

A partir de los materiales oficiales abordados, las observaciones participantes y las entrevistas es posible realizar una primera y profunda distinción a partir del cambio de gestión, entre la coalición del peronismo y la de Cambiemos, dada las distintas improntas ideológicas en juego en cuanto a las condiciones de trabajo y su relato por parte de cada una de las gestiones, en un movimiento que podría describirse como una degradación de en condiciones del mismo y su valoración ante la sociedad y las autoridades del Ministerio de Desarrollo.

*“Todo el tiempo nos decían o nos hacían llegar que por la precariedad de nuestra contratación nos convenía inventarnos siempre alguna tarea y contarla hasta con detalles, aunque fuera una tontería, para justificar que estábamos ahí”
Entrevistada 1.*

*“Para los que nos pasaron a Anses fue empezar de cero en un lugar nuevo y con otros códigos y otras formas de trabajar así que fue muy difícil”.
Entrevistada 2.*

*“El traslado de los compañeros más viejos a Anses era también como decirnos, si a ellos los revoleamos, imagínate a ustedes. Sin embargo, con el tiempo también pudimos empezar a encontrar alguna forma de decir que no a algunas cosas, o a hacernos las boludas cuando nos pedían algo que no correspondía”.
Entrevistado 3.*

Otro aspecto importante lo constituyó la desinformación y falta de tareas, generándose un ambiente de incertidumbre entre los trabajadores, al reforzarse también la heterogeneidad de sus formas de contratación.

En cuanto a los fundamentos de las tareas desarrolladas, sus fundamentos y su implementación, resulta evidente la voluntad, por parte de la gestión de Cambiemos de disolver el vínculo entre trabajadores territoriales y titulares de los programas, a partir del cierre del ámbito compartido de trabajo, del trasladando a los trabajadores al ANSES y de la desorganización de las titulares del Programa Ellas Hacen.

En el caso del Programa Argentina Trabaja, dada la centralidad de las organizaciones y la multiplicidad de territorios en los que se desarrollaba, la estrategia que se llevó adelante fue, por un lado, de diálogo directo con las cúpulas de los movimientos sociales, para el sostenimiento de las cooperativas, pero también por otro, de buscar que estas experiencias no trasciendan el ámbito barrial en el que se desarrollaban y en un marco de pauperización de las condiciones sociales de vida.

Por último, podemos señalar que, en relación a las tareas desarrolladas por los y las agentes territoriales del Ministerio de Desarrollo Social, su intervención en el Programa Ellas Hacen constituyó un aspecto novedoso, si bien no exento de limitaciones o problemáticas diversas, en el cual estos actores conformaron un espacio particular de trabajo, con la presencia de límites simbólicos, pero atenuados por las características físicas del ámbito, su historia y características del territorio en el que estaba inscripto, así como también por el carácter transversal entre titulares pertenecientes a los movimientos sociales y aquellos sin participación en ninguno de ellos y por la voluntad y práctica puesta en juego por los trabajadores territoriales para acompañar esta experiencia que tuvo como hitos muy importantes y explicativos de esta situación, la respuesta ante la desaparición de Johana Ramallo y el hecho inédito en relación a las otras regiones en las que se desarrolló el programa, de apoyo decidido y contención para que los titulares puedan desarrollar sus capacitaciones, encarando al mismo tiempo la construcción de sus casas, dado que algunas de las titulares las habían perdido en las inundaciones del año 2013.

Lo desarrollado en el marco del programa Argentina Trabaja podría considerarse como un proceso de participación e intercambio con los titulares más restringido y acotado sólo a la instalación del programa, para perder de vista después su contenido general, asumiendo a lo sumo, sólo cuestiones administrativas como visitas esporádicas a las cooperativas para corroborar el destino de los fondos invertidos por el Ministerio.

Por último, el Programa Hacemos futuro, fue una demostración de una continuidad aparente, que albergaba en cambio, una visión enfrentada con los legados del proceso anterior, y que tuvo como principal objetivo desarticular el vínculo entre trabajadores del Ministerio y los de la economía popular, así como también desorganizar y fragmentar a este particular sector de la burocracia estatal.

Abordaje a partir de Dimensiones: Trabajo, Capacitación, Vínculo

A partir de las características y fundamentos, de los programas reseñados, Argentina Trabaja, Ellas Hacen y Hacemos Futuro, los tres principales programas del Ministerio de Desarrollo Social de transferencia condicionada de ingresos, durante el período comprendido entre el año 2009 hasta el 2019, el análisis de la percepción de los trabajadores y trabajadoras territoriales sobre las dimensiones, trabajo, capacitación y vínculo, atendiendo a sus evaluaciones personales, las construidas como colectivo zonal, junto a los titulares de los programas o a partir de la interacción con el nivel central, en el marco del desarrollo de estos programas y sus distintas iniciativas asentadas en el territorio, nos permiten acercarnos a las características, imaginarios y metodología de la labor burocrática de los trabajadores territoriales, lo que a su vez, nos permitirá pensarlos con mayor fundamento y en toda su complejidad, en relación a su rol en la reproducción social.

¿Los trabajadores territoriales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que cumplían tareas en el Partido de La Plata durante el período comprendido entre el año 2009 y 2019 son sólo el último eslabón de la pirámide burocrática orientada a la reproducción social o es, en cambio, posible asumirlos también de otros modos, más problemáticos y complejos?

Las dimensiones Trabajo, Capacitación y Vínculos, en este sentido, si bien constituyen los principales aspectos abordados por los programas mencionados, jerarquizados desde la misma conformación de los objetivos de intervención elevados por los niveles más altos del Estado Nacional, también constituyen palabras, que cuentan por sí mismas, con un importante peso en la tradición política e histórica de nuestro país.

La articulación de estos conceptos a partir de estos dos planos, el inscripto entre los objetivos de los programas y el externo, el de la tradición histórica, de luchas populares, pero también de planteos de los organismos de crédito internacionales, nos permiten abordar a partir de herramientas concretas el estudio de los imaginarios intervinientes, dinámicas y metodologías a las que apelan los y las trabajadoras territoriales estudiados en este trabajo.

Trabajo es una palabra que hace referencia a un conjunto de imágenes muy presentes en la cultura popular bajo la forma de asalariado, aunque no con la misma claridad cuando hace referencia al que se realiza bajo formas desprotegidas, cuentapropistas, sin patrón. Trabajo es también, para muchos y muchas, sobre todo en el ámbito de la militancia, el peronismo, como identidad, como derecho, a partir de éste y como mecanismo de inclusión social y de pertenencia ciudadana. Pero es también desde los años noventa el nombre de un bien escaso, de un Estado que deja de asumirlo como un derecho social del que debe hacerse responsable en última instancia y es también un concepto que se reemplaza, sin problematización, por el de pobres.

Capacitación según las distintas recomendaciones del Banco Mundial publicadas desde finales de los años ochenta, resulta, según estas “recomendaciones”, a partir de las cuales se impulsarán distintos créditos, la palabra clave para el acceso al mercado de trabajo formal. Dado que éstas recomendaciones parten del supuesto de la inadecuación entre lo que exige el mercado y lo que ofrece la mano de obra. Inadecuación de la cual es responsable la mano de obra por no estar a la altura de los cambios producidos en el mercado de trabajo. Por eso, la necesidad de capacitarse, por parte de los trabajadores, cuando hasta los comienzos de los noventa en nuestro país, la capacitación formaba parte del proceso laboral, del cual se hacía responsable el empleador.

La dinámica del enfrentamiento social que tuvo lugar desde finales de los años noventa en nuestro país en demanda de trabajo, de la cual los movimientos de trabajadores desocupados fueron sus principales protagonistas, no tuvo que ver, sin embargo, con la ausencia de capacitaciones a cargo del Estado, sino con la creciente ausencia de oferta de trabajo, relacionada con una nueva orientación del capitalismo a nivel mundial, basada en la financierización por sobre la producción, de la cual los trabajadores y las trabajadoras fueron sus principales damnificados.

A partir de la asunción del gobierno de Néstor Kirchner, y la recuperación de la mirada sobre el Estado como responsable de garantizar el derecho al trabajo, las capacitaciones vinculadas a la temática productiva que tomó a su cargo el Ministerio de Desarrollo Social tuvieron como característica, la búsqueda de su continuidad en la inserción laboral a partir, por un lado de convenios con empresas o sindicatos y por otro, con el fortalecimiento en equipamientos de emprendimientos autogestivos, mayoritariamente, bajo el formato de cooperativas desde el año 2009. En este último caso, sin el objetivo de ensanchar, a partir de esta iniciativa, el espectro de trabajadores asalariados.

A partir de la gestión Cambiemos, en cambio, en el plano discursivo, la capacitación volverá a ser el aspecto que el Ministerio de Desarrollo Social identificará como el prioritario para los objetivos de su gestión, aunque desligándose del final del proceso. Es decir, el ingreso al mercado formal de trabajo o la potenciación de emprendimientos cooperativos.

En cuanto a los Vínculos, este concepto, entendido en un sentido amplio, como la existencia de relaciones entre los distintos actores intervinientes, en este caso, en el desarrollo de una política social, y su valoración por estos mismos actores, es un concepto clave en un doble sentido: porque en un primer plano, permite distinguir entre aquellos que hacen referencia a formas de vincularse meramente instrumentales, y aquellas que dan cuenta de pertenencias o identidades en común, incluso la posibilidad de generar una proyección de conjunto. En un segundo plano, pero no menos importante, porque a partir de alguna de estas dos opciones en las formas de construir vínculos, es posible proyectar miradas políticas de mayor alcance a las que entran en juego en estos circuitos específicos en los que participan de distintas formas los y las trabajadoras territoriales.

Capítulo 3

Trabajo de Campo

Introducción

Para el desarrollo del capítulo que sigue a continuación se realizaron 10 entrevistas en profundidad a trabajadores y trabajadoras territoriales de la región La Plata, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y tres observaciones participantes, entre Junio de 2016 y agosto de 2018, es decir, a partir del cambio de gestión que implicó la asunción de la alianza Cambiemos y hasta después del proceso eleccionario que evidenció la cercanía de su final.

Los ámbitos en los cuales se desarrollaron estas entrevistas y observaciones fueron la sede central del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el CDR de La Plata, el CAL, ubicado en los talleres ferroviarios de Gambier, y en la sede de la ONG Punto Digital y fueron estos los ámbitos seleccionados porque correspondían a la totalidad de los ámbitos institucionales en los cuales los trabajadores territoriales desarrollaban sus tareas y los principales lugares no institucionales, con lo cual la experiencia territorial fue cubierta casi en su totalidad para poder dar cuenta de sus características y dinámicas particulares

Análisis de las dimensiones

Trabajo

Observación participante en los TALLERES FERROVIARIOS GAMBIER/LOS HORNOS PARTIDO DE LA PLATA Sede del Programa Ellas Hacen de La Plata (Abril 2017)

Los talleres ferroviarios Gambier comienzan cinco cuadras hacia adentro desde de la Avenida Circunvalación que recorre toda la ciudad de la Plata, a la altura de la avenida 60 en donde comienza la localidad de Los Hornos.

Las casas son de aspecto antiguo y austero, pero bien mantenidas, bajas, con techos de chapa, terminaciones y revoques completos. En algunas de ellas hay ladrillos o arena en la puerta. En la esquina, del predio, sostenidas sobre los cables de luz cuelgan algunas zapatillas de sus cordones.

Las paredes del predio en donde funciona el programa Ellas Hacen es de ladrillo común, en algunos sectores verdes por el moho, en otros, con algunas ramas que crecen desde su interior y por más que lo intento, no alcanzo a ver su final.

La puerta de entrada consiste en dos grandes puertas de rejas antiguas bien abiertas y apenas se ingresa aparece como única norma de seguridad una garita de la policía hacia un costado, un perro viejo que se queda porque alguien le da de comer y una barrera que levanta de forma manual un policía de servicio, que aparece después de algunos minutos de espera.

Tras el acceso se extiende un campo interminable hacia atrás y los costados, con algunas construcciones mínimas. A cien metros, de la entrada, se ven dos trenes viejos y oxidados detenidos aparentemente desde ya bastante tiempo. Hacia uno de los costados una enorme grúa. Tres perros viejos que circulan sin restricciones por todos lados. Y por distintos lugares hasta donde alcanzo a ver, hierros viejos, durmientes y fragmentos de lo que fue una vía.

La sede del programa es una vieja casona ferroviaria como las que hay en otras zonas del país por donde en tiempos mejores pasaba el tren y todo lo que con él se movía. Tiene ventanas de hierro y madera, persianas y veredas angostas con cerámicos cuadrados amarillos rodeándola por todos sus costados. En uno de ellos se amontonan paneles de paredes premoldeadas y varillas de hierro.

La puerta de entrada es una puerta placa de madera con un cable de luz anudado por picaporte. Detrás de ella aparece una multitud apretada de mujeres organizadas en pequeños grupos. Algunas de ellas sentadas en ronda, tomando mate, otras charlan paradas en algún rincón y no menos de veinte hacen una fila para dar el presente frente a otra puerta placa dentro de una habitación en la cual trabajan, tomándoles lista, entre otras tareas, las y los trabajadores del Ministerio de Desarrollo.

Detrás de esa puerta hay tres mujeres y dos varones. Una de ellas atiende a la titular del programa, y los otros cuatro están sentados frente a sus computadoras.

-¿Cómo es el trabajo en esta sede de Gambier?

-Ahora no hay mucho trabajo-me dice Alberto, - pero acá alguna vez, mucho antes de que llegáramos nosotros, hubo mucho trabajo.

¿Y ahora?

-Ahora quedan los fierros viejos de los trenes y un montón de galpones vacíos... Bueno, también estamos nosotros. -corrige Alberto. Están las chicas del Ellas Hacen

Alberto cumple tareas administrativas para el Programa Ellas Hacen y me cuenta que es un programa que nació pensado para dar un ingreso y alguna contención a las mujeres víctimas de violencia de género en condiciones de pobreza y que en sus orígenes incluía, como requisitos, completar la educación formal y capacitarse en un oficio, en general, relacionado con la construcción.

-Para muchas de Ellas, me dice, el encuentro con otras compañeras y ver de lo que eran capaces juntas hacía una gran diferencia. Ellas también podían levantar una pared. Hasta hicieron varias casas y no necesitaban para eso a los hombres. Ahora eso cambió y vienen sólo a dar el presente, pero de construir nada.

Con el correr de los minutos las titulares del programa siguen pasando y quedan sólo unas pocas por dar el presente, pero lo que crecen son los grupos de mate y sobre todo el ruido ambiente. La gran mayoría parecen distendidas, tal vez porque ya cumplieron con la obligación que exige el programa: estar.

Cuando el ruido ya parece difícil de sobrellevar, Patricia, otra de las trabajadoras del ministerio sale de la oficina hasta la mitad del salón y les pide a las titulares del programa que hablan más bajo que están en un lugar de trabajo.

Enseguida todas hacen caso y algunas incluso, tal vez diez, deciden salir hasta la puerta para continuar la charla o fumar.

Cuando la situación se normaliza salgo yo también hacia afuera para charlar con tres titulares del programa que hablaban entre ellas.

-¿Tienen alguna otra ocupación además del programa Ellas Hacen?

-Yo trabajo limpiando un convento, -me dice Ana. Y después agrega:

-Para mí, el trabajo es lo más importante, porque es de la única forma que me puedo sentir bien.

Enseguida después, Sonia dice que ayuda en un comedor comunitario, encargándose de la leche para los más chicos, pero aclara que no recibe ningún sueldo por esa tarea. Lo hace porque lo siente, dice.

-Acá también trabajábamos antes- les responde Mabel a las dos, con la intención de poner las cosas en su lugar.

Mabel cuenta, es portera durante algunas horas en un instituto de educación privado y también, de tanto en tanto, trabaja algunas horas limpiando la casa de una familia de la zona, pero a Ella le gustaba más lo que hacía antes en el programa.

-Ahora no hacemos nada. No tenemos ni herramientas y nosotras queremos hacer algo productivo. No venir a sentarnos y mirarnos las caras.

Ana asiente y me convida un mate muy dulce.

-Yo en mi casa hice todo el revoque fino con lo que aprendimos acá. Pero es difícil que te contraten de albañil. ¿Quién te va a contratar siendo mujer?

-¿Además quién te va a tomar después de los cuarenta años?- dice Sonia y las tres se ríen, cómplices.

Después, sin mediaciones, Ana cuenta que, en su barrio, Villa Elvira cinco chicos se ahorcaron el año pasado por no tener TRABAJO.

Mabel le dice que también, pero que en el suyo fueron tres.

Cuando dan las doce las chicas del turno mañana se despiden entre ellas y salen en grupos algunas y otras solas, mientras comienzan a llegar las del mediodía para cumplir con su rutina diaria.

En la observación participante que antecede estas líneas, registrada pocos meses después del comienzo de la gestión de Carolina Stanley al frente del Ministerio de Desarrollo Social, se destacan, por un lado, el escenario, por su fuerza simbólica, los talleres ferroviarios Gambier, como el testimonio de un tiempo en el cual la industria, en este caso ferroviaria, y el trabajo ligado a ella, personificado en su importante cantidad de operarios, se encontraban en un momento de plenitud, a la vez que la voluntad, por parte del Estado, durante el período, 2009-2015, de encontrar una tradición sobre la cual sostener el relato del trabajo como verdadera política social, aunque dejando entrever en una comparación rápida, las distancias insalvables entre uno y otro momento, más allá de las expectativas o los distintos discursos oficiales.

Se trata también, para las distintas gestiones, Peronismo o Cambiemos, -la etnografía transcurre durante los comienzos de la gestión de estos últimos- de un debate en el vacío sobre la tradición. Otra operación demostrativa de las distintas variantes en las que opera el Estado anudado.

En este sentido complejo, en parte orientador de un horizonte pretendido, en parte contradictorio, puede inscribirse la recuperación histórica que de este escenario realiza el agente estatal, asumiendo como propio el relato de aquella experiencia previa, identificada como propia de un pasado más pleno, desde el punto de vista del trabajo, en comparación con el presente, en el cual el trabajo aparece, según su mirada, bajo la gestión de Cambiemos, como una representación incierta y sin perspectivas, como si el escenario de un tiempo que ya hace tiempo no existe fuera aún más desolador:

-Ahora no hay mucho trabajo, pero acá alguna vez, mucho antes de que llegáramos nosotros, hubo mucho trabajo.

-¿Y ahora?

-Ahora quedan los fierros viejos de los trenes y un montón de galpones vacíos... Bueno, también estamos nosotros. -corrige Alberto¹³. Están las chicas del Ellas Hacen

Entre aquella experiencia histórica “plena” y la llevada adelante por la gestión Cambiemos, se ubica, la gestión de Alicia Kirchner, a la cual considera, con sus límites, un cambio notable, profundo, frente al cual, la nueva gestión, (la de Cambiemos), aparece sólo como un retroceso, difícil de asimilar o incluso de entender:

“Para muchas de Ellas, el encuentro con otras compañeras y ver de lo que eran capaces juntas hacía una gran diferencia. Ellas también podían levantar una pared. Hasta hicieron varias casas y no necesitaban para eso a los hombres. Ahora eso cambió y vienen sólo a dar el presente, pero de construir nada”.

El testimonio de Alberto, de forma notable, es coincidente con el de las tres integrantes del programa entrevistadas. En donde la capacitación como antesala de un trabajo y este mismo, como experiencia útil, transformadora de las condiciones de vida, -dado que durante su capacitación muchas titulares comenzaron a refaccionar o construir sus propias casas-, son aspectos complementarios:

-Ahora no hacemos nada. No tenemos ni herramientas y nosotras queremos hacer algo productivo. No venir a sentarnos y mirarnos las caras¹⁴.

Por otro lado, y como contraste, la observación participante, también permitió percibir, a partir de los testimonios de las titulares, la fragilidad de las posiciones alcanzadas durante el proceso anterior, en donde más que a partir de una

¹³ A los efectos de sistematizar el trabajo de campo, en la sección detalle del trabajo de campo, correspondiente a la Bibliografía, será considerado como Entrevistado 1.

¹⁴ A los efectos de la sistematización del trabajo de campo, María será considerada como la Entrevistada 2.

definición personal meditada, la complicidad entre compañeras de Programa les permitió acercarse a dificultades más profundas que las planteadas como metas originalmente en el programa:

“¿Quién nos va a tomar como albañiles siendo mujeres? ¿Y quién después de cumplir cuarenta?”

Algunas de las dificultades del programa, más allá de sus otros méritos, son las que aparecen en estos testimonios en primera persona, aunque en una perspectiva que alude más bien a los límites del mercado laboral sin intervención del Estado o incluso a las condiciones de desenvolvimiento del trabajo manual según la mirada de la sociedad patriarcal. Por otro lado, también se hacen presentes en el diálogo, las condiciones de la propia comunidad de inscripción de las titulares del programa y su relato sobre los suicidios de algunos jóvenes por la falta de trabajo. Hecho al que hacen referencia, porque de alguna manera lo encuentran relacionado con los fundamentos de la existencia del programa y su permanencia en él, aún en las condiciones en las que se desarrollaba durante el momento de esta entrevista.

Podrían trazarse a partir de estos testimonios, antes que una contradicción entre la mirada del trabajador del Estado y las trabajadoras desocupadas entrevistadas, como sugieren las representaciones del Estado como mostrador, varias líneas de coincidencia.

En primer lugar, que los y las entrevistados desempeñaban otras tareas además de las que realizaban en el programa. Tareas de apicultura en el caso del agente estatal y de enfermera, o portera, o ayudas en un comedor comunitario “sin retribución alguna”, las titulares del programa. Por lo cual, la experiencia del trabajo no es asumida sólo como una retribución, sino que, en su conceptualización, se cruzan, las retribuciones fijas del Estado, el cuentapropismo o las acciones que otros podrían considerar hobbies y que, de una forma más comprensiva, podríamos asumir como trabajos creativos o estimulantes, en contradicción con los obligatorios.

Para el trabajador del Estado tomar lista como ocupación principal, (la tarea asignada por la gestión Cambiemos), así como para la titular del programa, presentarse al mismo espacio compartido, sólo para dar el presente, constituyen tareas decepcionantes por igual, a las que es necesario darles continuidad por la necesaria retribución económica, más allá de su evidente inutilidad.

En este sentido podemos decir que por contraste, según el testimonio de sus protagonistas, el empleado del Estado y las titulares del programa entrevistadas, a la propuesta de trabajo del programa, durante la gestión de Alicia Kirchner, se le rescata un importante aspecto novedoso, como resultó el hecho de ser parte de un programa que asumió la violencia contra las mujeres como un dato de la realidad, a la que buscó darle solución y contención, al mismo tiempo que presentaba una lógica rupturista en cuanto a los roles estipulados a desempeñar por los géneros en el mundo del trabajo manual.

Ante el cambio de gestión la lectura es de resignación, a partir del hecho de que las tareas desempeñadas parecen sostenerse en una formalidad, a la que sin embargo es necesario cuidar, porque como demuestran los casos de los suicidados, la situación puede ser siempre peor.

La siguiente entrevistada, profesional como Alberto y contratada desde los comienzos de la gestión de Alicia Kirchner, recuerda, con cierta nostalgia las

características de su propia intervención en los inicios del Programa Argentina Trabaja, en el que, como todos sus compañeros del área territorial, realizó tareas de acompañamiento, asesorando en el armado institucional de las cooperativas, la recolección de papeles y distintas tareas logísticas o de inscripción, como sucedió con el caso del monotributo social.

“En el comienzo del Argentina Trabaja en 2012, se trabajó fuerte en la reconfiguración del Programa con mucha presencia territorial, con muchas actividades para realizar y con una idea formativa y de aprendizaje para los titulares, dándole mucha importancia al Fines que brindó igualdad de oportunidades en cuanto a lo educativo. Me acuerdo que fue una etapa brava. Con muchas horas de trabajo. Y el momento más difícil fue cuando salió lo de anotar compulsivamente a todos al monotributo social. Ahí trabajamos hasta los domingos, pero conseguimos anotar a todos. En esta etapa el programa Argentina Trabaja tuvo como finalidad el mejoramiento del espacio público y la mejora de los barrios de la población destinataria del mismo. Y ese mejoramiento del territorio, sin idealizarlo, se veía. Las cuadrillas salían siempre y vos las podías ver en la calle. En ese momento a muchos les parecía común o incluso escuchabas gente que se burlaba, pero después cuando todo eso se desarmó, todos se quejaban por cómo estaban las calles o que no les levantaban la basura”. Entrevistada 3

En el testimonio de esta entrevistada y la descripción de su modalidad de trabajo, contradictoria no sólo con el imaginario social que asume a los trabajadores del Estado como vagos, sino con los límites impuestos por las leyes de trabajo y hasta por lo firmado por ella en su contrato de trabajo con el Ministerio de Desarrollo, lo que se destaca, es, sin embargo, su compromiso con la tarea desarrollada y con los objetivos últimos de ésta. En su recuerdo, el período iniciático que comenzó en 2012 con el Argentina Trabaja, constituye una memoria feliz, tanto como un acierto metodológico y, por esto, se constituye en una tarea a reivindicar.

Estas propuestas de intervención de las políticas sociales y sus modalidades de intervención en el territorio, se dan no sólo junto a un fuerte aval, al proyecto político en el cual se inscriben, alejado del atributo de neutralidad valorativa que deberían revestir, según cierta bibliografía, las tareas burocráticas, sino también en el marco de un desarrollo que, en su desenvolvimiento, como políticas públicas, esta trabajadora, evalúa como exitoso.

“Ese mejoramiento del territorio, sin idealizarlo, se veía” dice la entrevistada 3.

En el mismo sentido debe entenderse su otro recuerdo: “trabajamos hasta los domingos, pero logramos anotar a todos”.

La institucionalización de derechos importantes ligados a la seguridad social, tales como la cobertura médica y la jubilación, a través del monotributo, así como el desarrollo de las mejoras concretas en el territorio, a través del trabajo realizado por los titulares del programa, resultan, según la mirada de la entrevistada, aspectos no formales, ni reproductivos de la situación anterior, sino en cierto sentido transformadores de la realidad social, que justificaron el esfuerzo “extra”, realizado por ella, a partir de criterios que no tienen que ver con

la retribución salarial, sino con un compromiso político personal y una modalidad de intervención específica asentada en la ampliación de derechos y junto a los movimientos sociales.

Por último, como si se tratara de una confirmación, la situación posterior de abandono hacia los titulares y de las condiciones de limpieza o mantenimiento del propio territorio que describe para el período 2015-2019, operan como una confirmación de lo acertado de las orientaciones anteriores del programa.

“Lo del monotributo fue un avance grande en la institucionalización de derechos. Porque de no tener nada los titulares eran reconocidos por el Estado y pasaban a tener cobertura con una obra social en salud y acceso a una jubilación. Obvio que por lo que aportaban que por supuesto era nada, también estos derechos tenían un nivel de formalidad porque el acceso a la prepaga muchas veces no ocurría en la realidad, y la jubilación, ante un cambio de gobierno y de orientación política como el que hubo, era papel picado, pero con toda su precariedad, era un avance. Ya el hecho de que el Estado los reconociera como trabajadores era un cambio enorme”.
Entrevistado 4

“Sin idealizar”, la frase que eligió la entrevistada 3 para describir el trabajo en el territorio por parte de los titulares del programa, en gran medida se aplica también a la reflexión de Hernán sobre los sentidos de la inscripción en el monotributo.

La cobertura de salud y el ingreso al régimen previsional, por ejemplo, para los y las titulares del programa, presentaban serias dificultades desde los propios fundamentos de la propuesta, dado que en el caso de la cobertura de salud, la falta de pago de un bono mensual, evidentemente dejaba en una situación deficitaria la cobertura, de la cual el Estado tampoco respondía, ya sea haciéndose cargo del monto fijado por la obra social, u obligándola a cumplir con la atención de los titulares del programa, motivo por el cual, en un porcentaje casi absoluto, éstos continuaron atendiéndose en el sistema público, por rechazo directo de las obras sociales o la colocación de innumerables trabas para agotar a los afiliados.

Esta tensión, entre el derecho asignado y la efectivización de éste, propia del Estado anudado, comprensivo, pero incapaz, encontró solución a partir del cambio de gobierno de 2015, retrocediendo a una instancia anterior, más clara, pero aún más injusta: el desentendimiento. Elaborando, de esta forma, una variante del Estado anudado, ya no como comprensivo pero impotente, sino ahora también bajo la forma de la impotencia, pero esta vez por no poder, saber o estar dispuesto a desmontar totalmente una estructura de política social en la cual no cree. Dando por esto, lugar a esfuerzos aislados de desestructuración parcial de algunas políticas concretas.

En el caso de la cobertura previsional, por ejemplo, el gobierno de Cambiemos tuvo como una de sus prioridades anular las moratorias, una de las principales políticas de inclusión del gobierno anterior, dejando de este modo, sin cobertura a un número importante de trabajadores y trabajadoras que no poseían las contribuciones requeridas.

“El Cal de La Plata arrancó en 2012 cuando armamos las cooperativas del programa Argentina Trabaja. Atendíamos una vez por semana

porque estaba yo sola con eso y en ese momento estaba en Berisso y me venía una vez por semana para acá para atender.

El “Argentina” fue un trabajo más lateral si se quiere, de inscripción y asesoramiento durante algunos días de la semana nada más. Pero no estábamos durante el trabajo en el barrio. Esa actividad la seguían los municipios o los movimientos. Distinto fue cuando apareció Ellas Hacen, porque ahí el trabajo con ellos sí fue cotidiano, con una relación estable y diaria con los titulares en la que veíamos como avanzaban en su capacitación porque la realizaban ahí al costado de la oficina muchas veces y éramos más parte del proceso y de su cotidianeidad”. Entrevistada 5

El testimonio de la entrevistada 5, a partir de la implementación del programa Argentina Trabaja, da cuenta de una importante modificación en la metodología seguida por el ministerio de desarrollo social en el territorio.

A partir de la implementación del programa Argentina Trabaja, se visibiliza un esfuerzo de envergadura por abordar un sujeto social vasto, a partir de las organizaciones existentes, los movimientos sociales y los municipios; con una política en particular que favorecía la institucionalización de la organización, como interlocutor privilegiado, pero a partir de la asunción por parte de éstas, de distintas tareas propias de la burocracia del Estado, bajo una modalidad y una conceptualización híbrida en la que se superponen y vuelven un interrogante la delimitación de las tareas que corresponden a cada actor interviniente.

A partir de estas definiciones se observa que el rol de los trabajadores territoriales pasó a ser, si bien importante y estratégico, de acompañamiento, y asistencia técnica, o como en el caso de la inscripción al monotributo social, de carácter complementario al desarrollo de la política en cuestión.

Este hecho, destacable en sí mismo, lo es aún más, teniendo en cuenta que el Argentina Trabaja consistió en una de las principales políticas sociales con las que el Ministerio decidió intervenir en la realidad social.

A diferencia de los lineamientos del programa Promotores Territoriales, el cual tenía por misión ante todo desempeñar el rol de nexo con los sectores más humildes, en el que los promotores se ubicaban en una zona gris en la que eran en parte trabajadores del estado y en parte, vecinos, que a su vez eran parte de alguna organización social, el Programa Argentina Trabaja, implica una continuidad de esta búsqueda, aunque proponiendo roles más definidos: en el territorio, los movimientos y los municipios. En el acompañamiento técnico, cuando sea necesario, los técnicos del Ministerio. Y con una diferencia conceptual importante: el trabajo como criterio central, antes que la capacitación. La aparición del programa Ellas Hacen en La Plata, de alcance acotado a un universo particular, las mujeres víctimas de violencia de género, comienza según los testimonios de los trabajadores territoriales, como un retorno a las masivas intervenciones en territorio a través de distintos dispositivos. Sin embargo, sería el comienzo de una experiencia de intervención social por parte de los trabajadores territoriales, distinta a las conocidas. En parte continuidad de las dinámicas del programa Argentina Trabaja, en parte también con notables discontinuidades, tanto en la labor desarrollada por los titulares del programa, así como en la de los trabajadores del Estado en territorio y en sus particulares interacciones.

“Cuando nos inundamos (2013) justo empezaba la inscripción del ellas hacen en todos los municipios del conurbano. La plata no estaba dentro del decreto, pero se abrió a partir de lo de las inundaciones por otro decreto de necesidad y urgencia a partir de la inundación.

La pre inscripción fue en diez puntos. Toda la ciudad, Los Hornos, Villa Alba, Las Quintas, Tolosa, Ringuelet, y algunos lugares más, donde nosotros teníamos gente inscripta.

Venían distintas áreas. Dinacri, la gente del CDR, estábamos todos desparramados por distintos lugares. Venían de capital más los que estábamos acá en la zona. Los del programa recorríamos por día varios puntos con las camionetas juntando las fichas de preinscripción. A última hora nos juntábamos a centralizar todo en el CDR. Ordenábamos esas fichas y las mandábamos a capital con los choferes del ministerio. Así todos los días que duró de abril a mayo. Porque el 13 de mayo ya empezamos a recibir a las compañeras en Gambier.

*En ese momento teníamos solo los galpones de los trenes, ni oficinas ni nada más. Con la gente de la CNCT despejamos una de las naves y ahí las recibíamos y les explicábamos como iba a ser la lógica del programa, qué tenían que hacer, cómo iba a estar organizada su semana, y les sacábamos las dudas del cobro. Esto fue todos los días. De lunes a lunes, no existían los fines de semana ni el cierre de la jornada a las 17 o 18 como decía el contrato de trabajo”.
(Entrevistada 6)*

Este testimonio recoge otra vez, el aspecto esforzado de la labor burocrática desarrollada por los agentes del ministerio, en el que se destacan su participación en una amplia cantidad de tareas, tales como la auto exigencia por sobre las responsabilidades contractuales, o el hecho de sobre ponerse a las condiciones desfavorables de trabajo, -al igual que sucedía con las prácticas llevadas adelante durante el período de las militancias por fuera del Estado o los voluntariados estudiantiles-, como sugiere el hecho de que no tenían oficinas y tuvieran que trabajar en galpones abandonados a los que previamente tuvieron que poner en condiciones, así como también el hecho que destaca el testimonio citado más arriba, de: “trabajar junto a las organizaciones sociales para recuperar el galpón”.

Si bien entre los Programas Argentina Trabaja y Ellas Hacen existían distintas dinámicas de organización, vinculación con los trabajadores del ministerio de desarrollo, y en cada caso una particular relación con el mercado de trabajo, es a partir de la asunción de la gestión de Cambiemos en Desarrollo social, y la desarticulación de los programas vigentes, y su reformulación en el Hacemos Futuro, en donde los distintos testimonios destacan un profundo corte, identificable, no sólo en las tareas exigidas a los actores intervinientes, sino en una profunda modificación operada en los criterios políticos y culturales puestos en juego como ideología, desde el Estado.

El programa (Hacemos Futuro), no tenía una propuesta de salida laboral, sin embargo, aunque no figuraba en ninguna parte, sí ofrecía trabajos en teoría. Aunque más que una propuesta real, tenía más que ver con unos

pocos puestos ofrecidos por empresas privadas bajo las condiciones de ellos, en los que el Estado funcionaba como organizador de una especie de bolsa de trabajo, pero desentendiéndose del proceso de incorporación, bajo qué condiciones se daba o si se sostenía de alguna forma en el tiempo. O sea que el Estado era, en definitiva, socio de la precarización. (Entrevistada 7).

Me acuerdo que las propuestas laborales que nos planteaban desde la Dirección eran casi un chiste. Una fue una empresa de seguridad y la otra Iguana Fix, una aplicación para los celulares que te daba los datos de plomeros y otros oficios por el estilo. O sea que no era ninguna contratación, sino que te dejaban ingresar tus datos en una aplicación. Y te lo presentaban como un logro. Un rol para el Estado patético y además flexibilización pura. Pero lo peor no es sólo eso, sino que nosotros teníamos que llamar a los titulares para contarles estas propuestas, y motivarlos para que se anoten. En la empresa privada de seguridad se presentaron 100 y quedaron cinco después de la preselección. Cinco que pasaron la pruebas, no que fueron contratados y mucho menos en blanco. En cuanto a lo de Iguana Fix, no conozco a nadie que lo hayan llamado para trabajar, ni para cambiar un cuerito. (Entrevistado 8).

La propuesta que te daba el programa era formal. Volvía con el cuento de que capacitándose los titulares iban a poder conseguir trabajo. Y nosotros que teníamos muy claro que todo era un verso, teníamos que hacer equilibrio entre cumplir con lo que nos pedían desde el Ministerio y cómo no mentirles a los titulares, cuando todos sabíamos que eso no funcionaba. A veces podíamos presentar lo que nos decían desde la dirección sin hacernos cargo. O sea, dejado en claro que transmitíamos lo que nos decían nada más, pero que no asegurábamos nada. Otras creo que el resultado era complicado. (Entrevistada 3).

Yo creo que la mirada sobre el trabajo que se presentaba desde el Programa se relacionaba tan poco con la realidad y con las necesidades del territorio que todos hacíamos como si. Nuestros directores transmitían las cosas como que venían desde arriba, diciéndonos que cumplamos para no tener problemas con nuestro trabajo, nosotros hacíamos lo mismo con los titulares, si alguna preguntaba y los titulares aceptaban los cambios porque en el marco de que el país estaba cada vez más complicado para ellos era por lo menos la posibilidad de tener un ingreso a pesar de todo y así la rueda seguía. Iba a decir y todos contentos, pero contento no estaba nadie. Sobrevivíamos, díganos. (Entrevistada 9).

En los testimonios precedentes se identifica a la reformulación de los Programas Argentina Trabaja y Ellas Hacen, como un retroceso, una desvalorización del papel del Estado frente a la sociedad y economía, pero en un plano personal, también se argumenta una degradación en el rol de la burocracia estatal y en el de los titulares del programa para convertirse de protagonistas en reproductores de una propuesta en la que nadie creía porque se mostraba como evidente, aún

antes de su implementación, la debilidad de los postulados y ejecución del nuevo programa, Hacemos Futuro.

Afirmaciones como la ya consignada: “Me acuerdo que las propuestas laborales que nos planteaban desde la Dirección eran casi un chiste” según las palabras del entrevistado. dan cuenta de un profundo corte. De una profunda ruptura entre la conducción política de la gestión y sus trabajadores, al mismo tiempo que la existencia de un balance distinto entre unos y otros, sobre las funciones de las políticas sociales. Hecho que habla de un involucramiento de los trabajadores en los debates sobre los contenidos de los mismos, y la existencia entre ellos, de un balance positivo y compartido, sobre lo realizado en el período anterior. Aspecto que es por demás novedoso y que en cierta forma cuestiona las miradas sobre la burocracia como actor profesional aislado de las consideraciones políticas.

Los trabajadores del Estado entrevistados, lejos de considerar las posibilidades de concreción de las nuevas directivas, advirtieron de inmediato su incorrección, formalidad y sentido político regresivo. A pesar de lo cual debieron aceptarlas, “y así la rueda seguía”, como afirmó uno de los entrevistados, aunque también debería ser tenido en cuenta el estado de resistencia y negociación constante que llevó adelante el grupo de trabajadores territoriales de la zona sur del Ministerio de Desarrollo Social, entre las que podrían destacarse por un lado, las constantes discrepancias o consideraciones elevadas a los superiores inmediatos. Por otro, distintas formas de quitas de colaboración en territorio, así como planteos particulares a los gremios a los cuales cada trabajador de encontraba afiliado sobre cuestiones de precariedad laboral, o relacionadas con la inadecuación de algunas de las iniciativas planificadas por la dirección del Ministerio.

Este proceso de resistencia apenas solapado, debe ser puesto en relación con el proceso de desarticulación que sufrió ésta área estratégica en la aplicación de las políticas públicas, dado que el carácter militante de la burocracia forjada en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social desde 2003 en adelante, no constituyó una novedad para la nueva gestión de Cambiemos. Lejos de eso, según los trabajadores territoriales de más antigüedad y trayectoria en el ámbito institucional, los traslados de trabajadores y trabajadoras, fueron uno de los prerequisites para el desmembramiento de los programas Argentina Trabaja y Ellas Hacen y será uno de los aspectos que desarrollaremos con más extensión en la sección de Vínculos. Sin embargo, corresponde mencionar brevemente su carácter necesario, para entender no sólo la capacidad que tuvo la nueva gestión, para llevar adelante los cambios que se operaron a partir de la reformulación de los programas y en los contenidos del concepto Trabajo en los titulares de los programas, sino también para comprender la propia precariedad, e inestabilidad laboral de los agentes territoriales, así como las transformaciones en los contenidos del concepto “trabajo” que operaron en estos. No sólo en el terreno de las funciones, sino también en el de las atribuciones y alcances de la labor burocrática.

“Lo primero que hicieron cuando llegaron fue ver cómo nos sacaban del medio porque nosotros éramos los que teníamos contacto diario con los titulares. No sólo desarmaron las tareas que hacíamos nosotros, sino que nos sacaron mandándonos a ANSES a la fuerza.”

Y en nuestro lugar trajeron a compañeros que entraron en los últimos tiempos, más jóvenes en general, que venían de distintas áreas, con contacto sólo con grupos de titulares y todos con contratos de pasantes, como para poder apretarlos más fácil". (Entrevistado 10)

"Toda esa gente que nos conocía, de pronto se quedó sin interlocutores conocidos y sin un lugar físico de encuentro entre ellos. El objetivo era desorganizarlos también a ellos". (Entrevistado 1)

"Nosotros es verdad que teníamos una mirada general sólo sobre el Ellas Hacen porque en el Argentina Trabaja participamos sólo al principio y después medio de costado o por contactos informales con referentes, pero ahora, los pocos que pudimos seguir en Desarrollo que veníamos de antes y los compañeros más nuevos no tenemos una mirada general sobre el Hacemos Futuro, porque su lógica es fragmentaria, pero también perdimos una mirada histórica sobre el proceso de estos programas". (Entrevistada 3).

Cuando la gestión anterior decide que no funcionen más y traspasa toda la gestión socio administrativa del programa al Anses, todos los compañeros que integrábamos esa área, la Unidad de Gestión Socio Administrativa del programa, fuimos reubicados en otras direcciones y con distintas tareas.

La mayoría de los compañeros pasaron a trabajar mediante un convenio de colaboración a Anses, pero en el medio de un proceso que fue caótico y en el que quedaron desprotegidos y los que veníamos desempeñándonos como responsables zonales pasamos a la Dirección de Abordaje Territorial y conformamos el dispositivo de Emergentes que se encargó de casos especiales que no podía resolver la atención directa de Anses. (Entrevistada 6).

El momento de cierre de los CAL y de la centralización de la atención de los programas en Anses culmina en la unificación de las líneas en el Programa Hacemos futuro, perdiendo la especificidad de los programas. Este fue un periodo de inactividad para los titulares denominados como beneficiarios (cambia hasta la forma de referirse a la población destinataria porque cambia la forma de concebir el programa). (Entrevistada 3).

Trabajo: algunas reflexiones

A partir de los testimonios recogidos y de las experiencias participantes en relación a la dimensión Trabajo, destacamos los siguientes aspectos como elementos importantes:

° En primer lugar, la distinta valoración de los trabajadores territoriales del Ministerio, prácticamente en bloque, con respecto a las dos gestiones a cargo de la política social durante el período de estudio. De apoyo abierto a la que encabezó Alicia Kirchner, aspecto que se refuerza a partir del cambio de gestión y de fuerte crítica a la encabezada por Carolina Stanley.

Para los trabajadores territoriales, la gestión de Cambiemos en el Ministerio de Desarrollo Social implicó una desvalorización del papel del Estado, de las políticas sociales y del lugar de los propios agentes territoriales en él. Y será caracterizada como “regresiva”, “retroceso” y “formal”

°La condición de burocracia militante que adopta este colectivo, a partir, por un lado, de la existencia de un desempeño esforzado o plus desempeño, de las y los trabajadores territoriales, la cual se expresa en el cumplimiento de tareas laborales después del horario estipulado en el contrato, traslados para la resolución de emergencias sin exigir reintegros, la aceptación del cumplimiento de tareas en lugares sin condiciones mínimas para su desempeño, aspecto que lejos de ser recordados como problemáticos, se los recuerda con nostalgia, a partir del convencimiento sobre los fundamentos de las tareas desempeñadas. Este carácter “esforzado” o plus desempeño que abordamos como un aspecto característico de las tareas realizadas por los trabajadores, nos permiten dar cuenta de la existencia de una burocracia militante, ante la cual es necesario dar cuenta de su génesis y fundamentos, ligados a un particular Ethos generacional. Este ethos, esta forma de abordar la práctica de intervención territorial en el Estado, no surge de la nada, ni es tampoco característico del desempeño burocrático, ni de las líneas de intervención propuestas por la gestión que asumió en 2003, sino que está vinculado, a una experiencia de intervención social anterior de este sector administrativo, relacionada con el 20 de diciembre de 2001 como fecha más destacada y que se explican por la pertenencia social y generacional de los agentes territoriales contratados desde el año 2003 para el relanzamiento de la gestión estatal que encabezó Néstor Kirchner, así como por su vinculación previa a esa fecha, y en mayor o menor grado con la experiencia de los movimientos sociales.

Se trataría entonces de un nuevo y particular ethos burocrático sostenido por una experiencia generacional anterior al ingreso de este sector al Estado que encuentra una nueva síntesis o expresión particular en él. Si aquel ethos generacional correspondientes al período anterior a 2003, fue identificado por Maristella Svampa a partir de características tales como como las de “territorialidad, acción directa, difusión de modelos assemblearios y demandas de autonomía”, (Svampa 2010). El ethos burocrático posterior puesto en juego por los trabajadores y las trabajadoras territoriales admite aspectos que pueden considerarse como una continuidad, aunque no sin contradicciones, bajo otro formato. La territorialidad, la comprensión o tolerancia hacia las formas de autonomía de los movimientos puestos en juego en distintos momentos, o hacia la resolución de distintas cuestiones a partir de acciones directas.

Otros aspectos no tenidos en cuenta por Svampa propios de este ethos generacional la identificación con una tradición e identidad nacional de estos actores, como un legado histórico de otras luchas que se dieron al interior de nuestro territorio con nombres propios reconocibles, como el peronismo, sindicatos, luchas de los organismos de DDHH o las particulares de los noventa. En este sentido advertimos la fuerte identificación de los trabajadores territoriales del MDS con una tradición ideológica nacional y popular antes que política y con una particular comprensión del Estado como institución y de sus funciones, aspecto que explica tanto la aceptación como el rechazo en bloque por parte de los y las trabajadoras territoriales hacia las distintas gestiones políticas del ministerio de Desarrollo Social de la Nación que abordamos en este estudio.

Por último, el carácter de burocracia militante que revisten los trabajadores territoriales, se observa en la capacidad de resistencia ante las iniciativas juzgadas inadecuadas de la gestión de Cambiemos, que este colectivo intentó llevar adelante, a pesar de la desarticulación del grupo original y de la precariedad de las formas de contratación de buena parte del grupo que quedó a cargo de las tareas en territorio.

Estas resistencias se expresaron a partir del diálogo abierto con las autoridades inmediatas planteando diferencias que correspondieran, o con quites de colaboración expresados de distintas formas, aunque siempre en un proceso de negociación constante en el que, sin embargo, el acatamiento fue siempre la norma.

Otro aspecto importante lo constituye el carácter fragmentario de las evaluaciones sobre los distintos programas, dada la disparidad en las formas de participación en tanto trabajadores y trabajadoras en cada uno de ellos: en el Programa Argentina Trabaja, sobre todo durante su etapa de instalación con el armado de las primeras cooperativas, en el Ellas Hacen durante todo el proceso y compartiendo un espacio en común y por último en el Programa Hacemos futuro, abordando aspectos logísticos, o capacitaciones “de urgencia”, para pequeños grupos en los dos casos.

También se observa respecto a la dimensión Trabajo, a partir de los testimonios recogidos y las observaciones en territorio, la visualización de un proceso que se observa de forma incipiente a partir de la consolidación del Programa Argentina Trabaja y que se acentúa de forma notable a partir de la asunción de la gestión de Cambiemos, de un proceso complejo, de “desinstitucionalización” por un lado, de los agentes territoriales, verificable en la falta de tareas, o en condiciones de trabajo no adecuadas para el desarrollo de las tareas, en este caso como criterio permanente y ya no ante la eventualidad de las tareas. Al tiempo que, por otro, de “institucionalización” de los movimientos sociales. O, lo que también podría observarse como una extensión de un proceso burocratizador en la sociedad, verificable en un amplio conjunto de tareas que pasan a ser desempeñadas por militantes sociales.

Otros aspectos a destacar son:

La importancia simbólica y práctica que revistieron los talleres Gambier, según el relato de los y las trabajadoras, para las dos gestiones en consideración, portadoras de discursos ideológicos enfrentados.

En el caso de la gestión vinculada a la tradición nacional-popular, como ámbito que permitía trazar una continuidad con una determinada experiencia política histórica, el valor del trabajo como integrador social, cierta idea de una Argentina productiva, entre otros aspectos identificables.

En el caso de la gestión ligada a los principios neoliberales, por los mismos motivos, pero para llegar a conclusiones opuestas, como la expresión de un rumbo equivocado del país. Aspecto sintetizado bajo la modalidad del marketing político en la frase: “los setenta años de populismo”.

En el primero de los casos, a partir de estas valoraciones sobre la sede del programa Ellas Hacen, se le asignan una importancia en el relato oficial específica, que es, sin embargo, posible relativizar en cierto sentido, dado que, la búsqueda de este tipo de escenarios históricos para el desarrollo de las capacitaciones, no se aborda como una línea de trabajo particular del programa, sino que queda como una particularidad de la versión platense del Programa Ellas Hacen.

En el caso de los segundos, segundos, la gestión de Cambiemos, ante las conclusiones obtenidas, el relato de “los setenta años de populismo” como argumento sobre la crisis del país, se decide en cambio, su cierre.

Ante estas visiones encontradas, sobre el recorte político simbólico realizado sobre los talleres Gambier, los y las trabajadoras asumieron como propio el relato que inscribía al Ellas Hacen en el marco de la tradición nacional popular de pleno empleo e industrialista de la Argentina de los años 50 y 60, transmitiéndola también entre los trabajadores de la economía popular, por considerarla parte integrante de los fundamentos presente del programa Ellas Hacen.

¿Pero cuál era el contenido real de los talleres Gambier, más allá de la perspectiva histórica en la cual se los ubicara?

Ese otro aspecto importante, no fue suficientemente trabajado desde la institucionalidad ministerial en ninguna de las dos gestiones, sin embargo, formaba parte de las elaboraciones realizadas, de manera informal, por las y los trabajadores territoriales.

Este aspecto consiste en el hecho de que estos talleres constituyeron un ámbito de trabajo para todos los que en él participaban, en cierto sentido, “híbrido”, en tanto no constituía un ámbito estatal institucionalizado como tal, ni se trataba tampoco de un ámbito social, ni perteneciente a alguno de los movimientos sociales. Aspecto importante que daba lugar a formas de interacción particulares entre los trabajadores, en las cuales, si bien existían y se sostenían las diferencias simbólicas de poder, éstas eran más permeables que en condiciones tradicionales desde la mirada de las trabajadoras de la economía popular, pero también desde la de los agentes del Estado, dado que todos eran, en cierto sentido, responsables del lugar.

Por último, en cuanto a la carga simbólica del escenario de las capacitaciones del Programa Ellas Hacen, también puede observarse que esta discusión entre gestiones ocurre en un vacío, dado que de la comparación entre la “época dorada” de la Argentina industrial y los años de implementación de estos Programas ninguna gestión saldría bien librada. Hecho que nos lleva a la evidencia de una operatoria discursiva con escaso o relativo fundamento y otra vez, a constatar la presencia del Estado Anudado, sin embargo, la operación, ante los ojos de los y las trabajadoras del Estado toma cuerpo de forma explícita, ante la asunción de la gestión de Cambiemos y su voluntad de confrontar el discurso anterior, sin introducir cambios, ni propuestas superadoras a las existentes.

La gestión de Cambiemos operó entonces como la posibilidad de un nuevo balance sobre la gestión de Alicia Kirchner por parte de los agentes territoriales, a la cual muchos de los trabajadores entrevistados consideraban como de ruptura profunda con respecto a la situación heredada de los anteriores gobiernos neoliberales, al mismo tiempo que la gestión de Cambiemos, consistía entonces en un serio retroceso, identificable más en aspectos discursivos y de trato a los agentes del Estado, que en relación a modificaciones profundas en las políticas sociales llevadas adelante.

A partir del programa Argentina Trabaja, aparecieron en las entrevistas palabras muy significativas a tener en cuenta en la evaluación de la dimensión trabajo implicada en las tareas desarrolladas por la burocracia militante, la noción de **nostalgia**, citada por los agentes territoriales, en relación a las tareas desarrolladas en él, hasta su consolidación, “acompañando, asesorando o recolectando información”, junto a los referentes de los movimientos sociales y

en horarios extra laborales y la de **compromiso**, en relación a las tareas y objetivos de los programas. En donde se observa una identificación, no partidaria, sino sobre todo con respecto a la visión de políticas sociales del gobierno de Néstor, primero y Cristina Kirchner, después.

Por último, otro aspecto en donde hace su aparición otra vez con cierta utilidad el concepto de estado anudado consiste, no en la comparación artificial con un pasado glorioso, sino en la versión que describe la distancia entre la formalidad del acceso a determinados derechos y su real capacidad de acceso, En ese caso sobre todo aplicado a las dificultades en el acceso a las obras sociales para los monotributistas sociales.

Capacitación

Observación participante 2

OBSERVACIÓN PARTICIPANTE EN LA CAPACITACIÓN “ALFABETIZACIÓN DIGITAL”, realizada en Punto de Encuentro, Marzo 2019/ETNOGRAFIA

Igual que sucede desde hace dos martes y un jueves Elvira y Mabel, de entre 30 y 45 años de edad, de la localidad de Melchor Romero, en las afueras de La Plata, llegan juntas y a las nueve en punto a la sede de la capacitación en Diagonal 80 y 1, ubicada a cinco cuadras de la estación terminal de trenes de la ciudad, para participar de la clase de “alfabetización digital”.

Junto con ellas llega Josefina, trabajadora social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 40 años, para participar de la capacitación, sacar fotos y transmitir después a sus superiores sus impresiones sobre el desarrollo de la misma.

Nueve y diez, llega en bicicleta la docente que está a cargo de la capacitación, Josefina, de 25 años, estudiante de cine en la Universidad de La Plata. Contratada por el Ministerio de Modernización.

Entre las nueve y diez y nueve y veinte, llegan otras ocho titulares de programa Hacemos Futuro para capacitarse en “computación” y entre las nueve y media y las diez, (la clase termina a las once), llegan nueve más.

La clase de hoy, la tercera de la segunda cohorte de esta iniciativa, según la presentación de Josefina va a consistir en un acercamiento a las plantillas Excel y Word.

Son 19 personas y 12 computadoras, de las cuales hay dos que hoy no funcionan y “las titulares” del programa se van sentando de a dos frente a las computadoras.

Mientras las titulares se acomodan y la docente ajusta la pantalla en la que va a proyectar el power point que preparó para la clase, al mismo tiempo, algunas de las “titulares” y Josefina, la trabajadora social, sacan casi al mismo tiempo, como acostumbradas a una práctica en común, sus equipos de mate.

Las actitudes frente a las computadoras son distintas. Algunas de ellas toman su lugar frente a las máquinas de forma decidida, otras lo hacen como en una negociación con la compañera con la que deben compartirla. Finalmente hay un tercer grupo que no demuestra interés por acercarse a la computadora. De las 19 titulares hay por lo menos tres que casi no miran ni a la pantalla grande sobre la que explica la docente ni frente a la de la computadora que tienen más cerca, como desentendiéndose de lo que ocurre.

Durante las tres clases que transcurrieron hasta el momento, se advierten por eso algunas continuidades, comportamientos que aparecen como rutinas.

El más notorio de ellos resulta el extrañamiento persistente en varias de ellas. Se advierte que, si bien todas las presentes participan de alguna forma del programa Fines, por lo cual existe una cierta gimnasia educativa, existe frente a esta propuesta una notable lejanía con este formato de clase, más ligado a una forma de enseñanza tradicional, al que se suma, en este caso particular, también el distanciamiento absoluto de casi todas ellas frente a las computadoras como objeto, que, según manifestaron durante la primera clase, en la cual tuvieron lugar las presentaciones personales, ninguna de ellas tiene en su casa, así como tampoco tienen acceso a wi fi. A pesar de ello, todas, según cuentan, tienen acceso a las redes sociales a través de sus celulares, aunque muchas o casi todas, desconocen sus claves de ingreso porque las inscribió algún hijo, hija, vecino, vecina o amigo, amiga.

A poco de comenzado el desarrollo de la clase, luego de la presentación de la planilla y sus usos, cuando la docente explica el funcionamiento del programa, sugiere que todas abran una plantilla en sus computadoras, pero después de unos pocos minutos, empiezan a escucharse algunas risas contenidas. De las 10 mujeres sentadas frente a sus computadoras sólo dos lograron abrir el programa Excel. Enseguida las dos Josefina empiezan a recorrer cada una de las computadoras abriendo el Excel para que todas puedan ver su presentación y la planilla de cálculo, pero no hay caras de sorpresa o de admiración en las titulares del programa. Tal vez apenas contengan la decepción, pero tampoco ninguna se queja.

Dieciséis de las diecinueve mujeres que participan de la capacitación, ante la pregunta de la docente, dicen que nunca habían utilizado un mouse antes, incluso muchas de ellas afirman que antes de esta capacitación nunca habían visto uno.

La docente continúa con su explicación y avanza bajo el ritmo de las tres mujeres que mejor la pueden seguir, mientras el resto la miran, aunque después de algunos minutos, vuelve a recorrer cada computadora para dar algunas instrucciones, a las que no pueden seguirla, pero, sobre todo, para clicar ella el mouse y abrir los programas o las funciones que les había requerido.

Se trata de un esfuerzo de la docente por igualar, o de alguna forma compartir la experiencia de la clase, pero al no destrabarse la dificultad de origen, con otra pedagogía u otros instrumentos, aparece

como una solución artificial, a la que las titulares no demuestran interés.

Después de una hora de trabajo la docente dice que van a parar para tomar lista de los presentes, y aclara que sólo se toleran cuatro faltas durante la capacitación. Durante ese intermedio, la otra Josefina se levanta de su silla y saca dos fotos con su celular desde distintos ángulos del cuarto.

Cuando termina de leer la lista de apellidos la docente dice:

-Hoy vamos a cerrar la clase acá. No se preocupen si no llegaron a manejar el Excel. Yo voy a hablar con la gente de acá a ver si nos puede dar alguna hora más para que puedan practicar. La clase que viene vamos a aprender a armar nuestro curriculum y a mandarlo a algunas empresas, lo que les va a servir en alguna oportunidad y la clase que sigue vamos a trabajar con las redes sociales, así que vamos a andar bien.

En la observación participante precedente, comprendida durante el tiempo de ejecución del programa Hacemos Futuro, se destacan como algunas de sus características, la dificultad como elemento central en la experiencia de aprendizaje, la distancia entre las expectativas y los resultados en capacitadores y capacitados, y la frustración de los participantes y la docente, ante el desarrollo de la clase, antes que por la dificultad de alcanzar los objetivos planteados, por el descubrimiento “en el lugar de los hechos” de la inutilidad de la misma. Aspecto que se explica por la inadecuación y extrañeza ante la computadora. Computadora que, por otro lado, nunca tuvieron, ni el Estado, bajo esta gestión, asume la obligación de otorgar.

Una posible demostración de esta extrañeza e incomodidad, lo constituye la finalización anticipada de la clase -de por sí breve-, ante la falta de respuestas de parte de los titulares, que tiene su anverso, en la falta de respuesta de la docente.

Como aspectos complementarios, pero relacionados con estos, se destacan también, la escasez de las herramientas y condiciones para el desarrollo de la actividad, tales como la cantidad de computadoras, el escaso tiempo para el desarrollo de la misma (1 hora) para veinte personas que nunca tuvieron acceso ni a los contenidos planteados, ni a las metodologías de enseñanza, o la extrañeza frente a las herramientas utilizadas en la capacitación, como es el caso del mouse, gabinete, o monitores, por ejemplo.

El resultado de este desarrollo sinuoso, según la experiencia vivida da cuenta del carácter formal de la experiencia, entendiéndolo como tal, una suerte de representación de las partes, en ningún momento interrumpida, dado el mantenimiento de una planificación en la que ningún objetivo se cumple, aunque estos se presenten como cumplidos desde todas las partes: la docente cumple con su horas de trabajo, los titulares obtienen sus horas de capacitación, requisito para sostenerse en el programa y el Ministerio de Desarrollo cumple con su misión de ofrecer una capacitación a los titulares del programa, la cual, hará su aporte a que los titulares después de capacitarse consigan trabajo en el mercado laboral, al que antes no accedían por su falta de capacitación, entre otras faltas, por su desconocimiento en el área de la computación,

Según la mirada de los y las trabajadoras del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación entrevistados, se destaca una diferencia positiva a favor del programa Hacemos futuro, en cuanto a la capacitación, relación al Programa Argentina Trabaja, no así en relación al Ellas Hacen, aunque relativizándola en un plano real, más allá de los enunciados oficiales y la conquista de los objetivos planteados en la teoría.

Sin estadísticas propias ni de ninguna otra institución, las capacitaciones del programa Hacemos Futuro, según la experiencia cara a cara de los trabajadores territoriales junto a los y las titulares del programa, los resultados resultan contradictorios con los supuestos declarados en los fundamentos de éste y el concepto que más se repite es, otra vez, el de la formalidad de la propuesta.

*“Positiva fue la obligatoriedad de la terminalidad educativa para todos los titulares, que en la gestión anterior solo se había aplicado a las titulares de Ellas Hacen. Pero habría que ver cómo resultó”.
Entrevistada 6.*

*“El AT y Ellas Hacen tenía un proyecto más consolidado, líneas de trabajo más definidas, especialmente el Ellas Hacen había generado un sentido de pertenencia muy fuerte y un empoderamiento de parte de las titulares que muchas de ellas lograron salir de situaciones de violencia de género, aprender oficios, hacerse sus casas o realizar reparaciones, contar con un grupo de referencia, terminar los estudios secundarios acompañadas por referentes. El programa HF dispersó toda esa organización en un contexto también más precario. Se establecieron criterios generales formales, para poder continuar con el programa, como cumplir horas de capacitación y de finalidad educativa, por ejemplo, pero no estaban garantizadas las condiciones para cumplirlas, porque el programa FINES fue achicado y el Estado tampoco garantizó vacantes ni en FINES, ni en el sistema formal. Lo mismo con las capacitaciones. En la Plata, Quilmes, Varela Berisso o Ensenada por ejemplo, salvo algunas capacitaciones chiquitas que pudimos organizar nosotras, y que daban pocas horas, la capacitación dependía de lo que consiguieran los titulares por la suya y tampoco había mucho para elegir, porque la oferta era poca y muy desigual por zona”.
Entrevistada 10.*

“El objetivo de capacitar para el ingreso al mercado laboral no se cumplió de ninguna manera. Las capacitaciones no fueron enmarcadas en un proyecto laboral, por lo tanto, no influían para nada en el ingreso al mercado laboral. No solo porque no fueron en oficios, porque el mercado laboral no ingresaba gente. Sino porque el programa no tenía ningún criterio, ni estrategia. “Que se anoten en el curso que encuentren”, te decían.

Obvio que tampoco había acompañamiento durante el proceso y tampoco estaba prevista ninguna respuesta desde el estado para contener a esa gente cuando terminara la capacitación.

Además, las capacitaciones se fundaron en un discurso individualista y meritocrático, que a más capacitación mayor posibilidades de

inserción laboral y era muy fácil darse cuenta que ese discurso no tenía nada que ver con lo que pasaba en la realidad". Entrevistada 4.

Éste último aspecto, el carácter individualista e individualizador de las propuestas formativas encarada por la gestión de Cambiemos, y subrayado por Juliana, es quizás, el nudo conceptual de las distintas estrategias elaboradas por las administraciones abordadas durante el período de estudio, para encarar la capacitación de los titulares.

La "alfabetización digital"; el estímulo a anotarse en plataformas de empresas¹⁵ sin ningún control ni seguimiento del Estado, por ejemplo, sobre el cumplimiento de las leyes laborales vigentes en materia de contratación; la libre elección de la capacitación entre una oferta limitada de la que la gestión de Cambiemos en Desarrollo Social se desentendía, no sólo hablan de la formalidad de la propuesta de capacitación, según la entendía esta gestión, sino su aspecto subyacente: el credo, pre científico, en la mano invisible del mercado, y el individualismo e interés particular como motor del progreso personal, en el que el otro es más bien un competidor antes que un par.

Las cooperativas como forma de organización del trabajo, dado su carácter colectivo, constituían un modelo en parte, opuesto, En ellas, no sólo se trataba de una forma de trabajo solidaria, sino también receptiva a la tradición, y al saber acumulado, dada la necesidad de escuchar y mirar a los más experimentados para aprender el oficio. Aprendizaje concreto, del cual por otra parte se beneficiará la totalidad del colectivo laboral.

Lo mismo ocurre con la experiencia desarrollada por el Programa Ellas Hacen en donde la contención y el aprendizaje colectivos fueron la marca y fundamento de esta propuesta formativa, logrando objetivos destacables, como lo señala el siguiente testimonio de una de las trabajadoras comprometidas con esta propuesta.

"Las titulares del programa Ellas Hacen tenían la obligatoriedad de terminar sus estudios en el nivel que fuera (Alfabetización, Primaria, Secundaria), tuvimos egresadas de todos los niveles y varias comisiones de ingresos a la Universidad.

Realizaron capacitaciones dictadas por la UNLP (Capacitación sobre Genero, Comunicación Popular, Salud Reproductiva), Fundación UOCRA (capacitaciones de oficio, tuvimos 6 comisiones de egresadas. Plomeras, Colocadoras de durlock y Albañilería en primer nivel, todas las comisiones certificadas por la fundación mediante los exámenes pertinentes).

Y por último realizaron una capacitación específica en la Plata que fue la construcción de viviendas mediante placas, un método de construcción creado por el CEVE, (Centro Experimental de la Vivienda Económica) CONICET de Córdoba. Proyecto que nace allí para reconstruir una parte de la ciudad de San Carlos Minas a 200 km de

¹⁵ Iguana Flix, fue una de las empresas difundidas por la gestión de Cambiemos en Desarrollo Social como tomadora de mano de obra, aunque sin formalizar el vínculo a través de convenios, porque la característica de la plataforma consistía en el ingreso de los capacitados ofreciendo su oficio para la contratación directa de los usuarios de la plataforma.

Córdoba Capital que había atravesado una inundación similar a la de la ciudad de La Plata.

Con esta idea se comenzó a capacitar a las titulares en la construcción de los módulos para poder mejorar la situación habitacional de las familias y en los casos más extremos, poder reemplazar la vivienda por otras nuevas. La idea principal, además de que se capacitaran permanentemente en construcción fue que participaran activamente en el proceso de reconstrucción. Se realizaron cerca de 10 casas y se trabajó en mejoras de muchas más. Creo que fue una política muy interesante la que hicimos en La Plata y me parece que daba una pauta de un trabaja a retomar y profundizar en mayor escala".
Entrevistada 2.

En este sentido, así como corresponde destacar entre el período 2010-2015 y 2015-2019 la existencia de dos orientaciones epistemológicas enfrentadas, basadas en un caso en el carácter colectivo de las propuestas de capacitación y en el otro, en un carácter individualista. También resulta necesario destacar dentro del período 2010-2015, la ausencia de una orientación única en cuanto a la conceptualización de la educación formal entre el Programa Argentina Trabaja y el Ellas Hacen.

Como destacan los distintos testimonios, según la mirada de los técnicos y las técnicas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, sólo el Programa Ellas Hacen abordaba con carácter obligatorio la terminalidad de la educación formal entre sus objetivos.

Realizadas estas especificaciones, también resulta necesario destacar la ausencia de elementos de peso, más allá de los fundamentos publicados del Programa, para caracterizar lo realizado por los titulares en el marco del programa Argentina Trabaja, entre otros elementos no sólo por el hecho que los trabajadores territoriales no forman parte de la experiencia de las cooperativas, las cuales dependen casi en su totalidad de los movimientos sociales, sino también por falta de trato o de algún tipo de vínculo con sus integrantes.

Otro aspecto relevante consiste en la coincidencia en los testimonios de Alberto y varias titulares sobre la caracterización de las capacitaciones como un elemento muy positivo durante los comienzos del programa Ellas Hacen, en tanto resultaron transformadoras de las condiciones de vida, ya sea por la contención hacia las mujeres víctimas de violencia de género, así como por el contenido de las capacitaciones, como importantes por su contenido práctico, la posibilidad de construir o arreglar la propia casa, o por su rol para recuperar anímicamente a las titulares del programa.

Como contraparte, las titulares entrevistadas, lejos de tener un balance ingenuo, tampoco dejaban de percibir la situación de fragilidad de la cual no las sacaba el programa en el terreno laboral: "A los cuarenta años quien nos va a tomar?".

Capacitación: algunas reflexiones:

A partir de la observación participante y los testimonios recogidos se destaca, otra vez, según la mirada de los trabajadores territoriales del Ministerio de Desarrollo de Nación la existencia de un corte importante entre el período

anterior al año 2015 y el posterior, a partir del cambio de gestión y la asunción de Cambiemos.

En este corte, las evaluaciones positivas se asignan al período 2009-2015 y las negativas al que comienza en 2015 hasta 2019. Aunque, también, como referimos, es posible realizar una segunda distinción, según las reflexiones de los trabajadores entrevistados, dentro del período 2009-2015 entre el Programa Argentina Trabaja y el Ellas Hacen, en el cual el primero de éstos presentaría un déficit en la dimensión de la capacitación por juzgársela insuficiente.

La capacitación del Ellas Hacen será “efectiva”, porque alcanzaba los objetivos planteados, “práctica” porque no sólo daba cuenta del conocimiento formal de un oficio habilitante para el supuesto ingreso al mercado laboral, sino que también habilitaba a un conocimiento útil para la refacción y mantenimiento del hogar por parte de las titulares del programa y “multidimensional”, porque el Programa Ellas Hacen tenía como objetivos no sólo el aprendizaje de un oficio, sino sobre todo, aportar a la autoafirmación de las participantes, al empoderamiento y recuperación de las situaciones de baja autoestima, para pasar a compararse de otro modo con los varones, en un plano de igualdad.

El resultado de esta iniciativa, que incluía la terminalidad educativa, así como la capacitación en oficios y la asistencia psicológica, pero que constituía sobre todo una propuesta de conjunto, según las trabajadoras territoriales, en muchos casos daba lugar a la construcción de fuertes colectivos de mujeres, en donde antes se trataba de mujeres aisladas y/o incomprendidas ante los ojos de sus familias, en tanto víctimas de violencia de género.

En particular en el aspecto educativo, y el objetivo de la terminalidad educativa, como una de las metas del Programa, según destacan las trabajadoras territoriales su éxito se explicaría por el compromiso del Ministerio de Desarrollo y el de Educación en la multiplicación de puntos educativos en los cuales se llevaba adelante el Programa Fines, lo cual dio como resultado, una alta tasa de escolaridad y terminalidad educativa entre el grupo de trabajadoras participantes de la propuesta de Ellas Hacen.

En cuanto al programa Argentina Trabaja, las respuestas son menos contundentes: algunas de las trabajadoras territoriales entrevistadas sostuvieron la importancia del programa en cuanto a su capacidad de aportar el conocimiento de un oficio, en tanto otras, subrayaron que este Programa tenía como déficit su desentendimiento sobre la terminalidad de la educación formal. Incluso alguna de las entrevistadas, afirmó durante los comienzos del Programa Hacemos Futuro, que éste podría resultar incluso un avance en relación a la propuesta del Argentina Trabaja específicamente en el plano de la capacitación. Esta opinión se modificó con el correr de los meses al volver a ser entrevistada, por el hecho que el Programa Hacemos Futuro continuaba sin demostrar una propuesta de intervención real, sino que constituía apenas un planteo declamativo.

En relación al Argentina Trabaja, también corresponde subrayar como un aspecto no menor, que las evaluaciones de las y los trabajadores, según ellos y ellas enfatizaban, se realizan basadas en el plano teórico de la propuesta, aunque con escaso o ningún contacto en el territorio con las cooperativas de trabajadores y trabajadoras. Aspecto que habla de una forma de intervención parcial y acotada de estos trabajadores, no por decisión propia, sino de los distintos elencos dirigentes.

En cuanto al Programa Hacemos Futuro de acuerdo a los testimonios recogidos, se destaca, teniendo en cuenta que los fundamentos del Programa asignan una

importancia central a la capacitación como acceso al mercado laboral, la inexistencia de una estrategia o plan de trabajo institucional para demostrar la veracidad del supuesto que maneja, dado que no se asume el Estado en tanto empleador, ni tampoco como facilitador de convenios con privados. Por este motivo, siguiendo los testimonios recogidos, la identificamos como una Capacitación sin plan, en primer lugar.

Es una Capacitación simulacro, en tanto dada su formalidad, no existía una oferta suficiente de talleres o cursos, así como tampoco cupos, para cumplir con el requisito de horas exigido; no existían suficientes puntos de Fines para cumplir con la terminalidad educativa, dado que la gestión había cerrado muchos de ellos; no importaba el contenido tampoco, dado que se estimulaba a realizar cualquier tipo de capacitación que se encontrara en los Centros de Formación Profesional a los cuales se accedía a nivel individual y no a través de un convenio marco con el Ministerio de Desarrollo.

Se trató también de una capacitación Autoservicio, por este mismo motivo, por el hecho de que el titular del Programa debía conseguir su propia capacitación a riesgo de quedar exceptuado del Programa.

Fue una Capacitación Ideológica, en tanto, dada su propuesta teórica y su desenvolvimiento real en el territorio, exigiendo el cumplimiento de horas, más allá del contenido y dejando todo a la iniciativa individual ante el desentendimiento del Estado, pregonó el individualismo porque los y las titulares debían disputar una oferta escasa, y la meritocracia, porque su éxito fracaso dependía de sus propias posibilidades y predisposición a cumplir con los objetivos planteados por la gestión.

Y fue, por último, una capacitación anacrónica, y contradictoria, teniendo en cuenta que los máximos dirigentes de Cambiemos pregonaban un nuevo capitalismo, al estilo del modelo empresarial de Google, pero frente a los titulares exigía un criterio fordista de horas trabajadas, asumido como fundamento, antes que la asimilación de contenidos, como criterio orientador del éxito de la propuesta educativa.

Todos estos calificativos reunidos, Sin plan, Simulacro, Autoservicio, Ideológica y Anacrónica, como argumentos de la propuesta de capacitación realizada por la gestión Cambiemos dan cuenta de una iniciativa fallida, que, sin embargo, como destacan los y las trabajadoras territoriales, fue exitosa en desorganizar una articulación precedente entre trabajadores territoriales y trabajadores de la economía popular.

Ante este hecho, como se destaca en la observación participante, los y las trabajadoras territoriales intentaron colaborar con los titulares de los programas, Ellas Hacen y Argentina Trabaja, asistiendo en las clases de alfabetización digital a las titulares e improvisando capacitaciones, también ante la propia falta de tareas, para colaborar con el cumplimiento del requisito de horas exigido por la gestión.

Por último, si bien la docente a cargo del taller de alfabetización no forma parte en forma directa, del objeto de estudio propuesto, sí cabe dejar asentado, dado que ilustra las condiciones en las que se realizaba la propuesta de capacitación, que ella también realizaba sus tareas en calidad de monotributista, en un marco de alta informalidad y al momento de la última observación, llevaba tres meses sin cobrar su sueldo.

Vínculo

Observación participante 3

Observación participante en Centro de Referencia del Ministerio de Desarrollo Social de La Plata. Agosto 2018.

Tahia llega al CDR, saluda a la empleada de la mesa de entrada, camina apenas tres metros hacia su derecha y se sienta frente a un escritorio que ella misma ubicó en ese lugar hace dos semanas, casi pegado a una planta de interior y a un dispensador de agua y que tiene una silla a cada uno de sus lados. Faltan aún 10 minutos para las nueve, el horario de comienzo de su jornada de trabajo.

Tahia pertenece al “dispositivo” “emergentes de la dirección de Abordaje, la cual tiene por finalidad “recuperar” los casos que se presentan con problemáticas particulares no abordadas por el resto de los “dispositivos”.

El objetivo central de su trabajo durante el día de hoy consiste en redactar informes técnicos que justifiquen la no concurrencia a clases de los titulares a los que se les haya cortado el pago de su retribución por este motivo, también orientar sobre los trámites a seguir para las personas a las que se les ha cortado el pago por poseer más de un vehículo, según consta en los registros de automotores, y por último, cuando ella o algún otro trabajador del ministerio toma contacto por casualidad con alguna persona víctima de violencia de género, interiorizarse por su situación legal y en caso de que corresponda, realizar un informe técnico en donde recomiende que esta persona sea ingresada al programa por su particular situación de vulnerabilidad.

Hoy es viernes, el único día en el que atiende en su oficina improvisada y generada por ella misma, a partir de explicar motivos y necesidades a sus “superiores”, su director, y la responsable del CDR, al mismo tiempo que haciendo lo propio con sus pares, las trabajadoras del CDR, ocupando también el espacio de hecho, finalmente institucionalizando la situación.

El resto de los días, el escritorio y las sillas permanecen vacíos, sin que ningún otro trabajador los utilice o los traslade. Los miércoles cumple con la misma rutina, pero esta vez no en una dependencia del Estado, sino en un predio prestado por una federación de trabajadores de Florencio Varela. Los jueves le toca ir a la sede central de la repartición a la que pertenece, en la ciudad de Buenos Aires a llevar informes, imprimir planillas o asistir a alguna reunión de su dispositivo. Los dos restantes, debe llamar por teléfono a los titulares a los que debe convocar para realizarles los informes que hacen la diferencia entre que puedan seguir cobrando o que pierdan su pago.

En el CDR de La Plata, por lo general siempre hay una o dos personas esperándola-dice, mientras saca su cuaderno y su notebook. –A veces es gente que yo llamé y otras es gente que se entera porque alguna vecina les dice que hay alguien del programa Hacemos Futuro que va los viernes y vienen a preguntar.

-¿A vos te llame?-le pregunta Tahia a la mujer que primero se acerca al escritorio.

-No yo vine a averiguar, porque me cortaron el pago. –dice la señora mientras saca varios papeles con una mano y con la otra sostiene como puede a su hija que quiere acercarse al dispensador de agua.

-Yo no pude empezar el colegio, pero porque en mi barrio no encontré vacantes por ningún lado. Y más lejos no puedo irme porque tengo a los nenes y no se los puedo dejar a mi mamá que está enferma.

-Bueno a ver esperá que me fijo-le dice Tahía. –Decime tu nombre y documento.

Tahia ingresa los datos en una base de los titulares y le dice a la “titular” que está todo en orden. Le pregunta cuándo fue la última vez que pasó por el cajero y después le dice que tal vez la Anses tuvo un problema pero que lo debe haber corregido, que a ella le figura que está todo bien, así que le recomienda volver al cajero y fijarse otra vez.

La mujer respira aliviada, se sonríe y le agradece a Tahia mientras empieza a juntar sus papeles. Tironea levemente del brazo de la nena que otra vez, intentaba acercarse al dispensador y se levanta apurada.

-Acordate que es siempre desde el cinco en adelante que te depositan.

La persona que sigue sí es una de las que ella había llamado y también, antes de que ella se lo pida, empieza a sacar papeles. Pero en este caso porque ya Tahía se los había pedido por teléfono.

-Mirá a mí me figuran dos motos y un auto, pero yo ya hace un montón de años que no los tengo. Mi marido le vendió la moto nueva al primo, la otra se la vendimos a un vecino también hace más de diez años. Lo que tengo es el Renault del 88 que está roto en casa.

Tahia mira los papeles y le responde que lo que le está mostrando son los papeles de la venta pero que le falta hacer la transferencia. Que hasta que haga ese trámite la titular de los vehículos sigue siendo ella. Y que el programa establece que sólo se puede tener un vehículo.

-Pero yo no tengo ninguno-dice la señora angustiada.

-Ya se, te entiendo, pero en los papeles dice eso y es el único registro que hay.

-Si yo le dije a mi marido, pero no puede ser. Ese trámite, me dijeron que es muy caro y ya ni se dónde lo encuentro ahora. Al primo de mi marido creo que sí, pero hay que ver si lo quiere pagar. Creo que estaban medio peleados con mi marido.

-Tendría que alcanzar con la denuncia de venta. Yo estoy de acuerdo con vos. Pero la norma es esa. Si vos encontrás a tu primo y podés hacer la transferencia de la otra moto me llamás a este número y te

venís con esos papeles y hacemos el informe para que te vuelvan a depositar. Tenés seis meses.

-Y me pagan todos los meses que no me pagaron juntos?

-No, no hay retroactivos.

Mientras la señora se levanta pesadamente de su silla, aparece otra vez, la mujer con su hija.

-Tomá esto es para vos. Me salvaste- le dice y apoya en el escritorio un paquete de la panadería.

-No por favor, no te puedo aceptar.

-Si, te pido que no me lo rechaces. Son unos bizcochitos para que tomen con el mate. Sos la primera que me trata como corresponde. Gracias.

Tahía se ruboriza y mira a los costados. Lo que pasa es que los están tratando como la mierda. Los de Anses, por norma los tienen que atender sin pasarse de cinco minutos y encima no saben nada del programa y los tienen como pelota de ping pong, de acá para allá, sin darles bola.

Cuando se hacen las diez y media pasaron sólo veinte personas. Once que vinieron para preguntar algo y nueve que llegaron convocados por Tahia por teléfono.

Tahía¹⁶ dice que llamó a ochenta y que cincuenta se comprometieron a venir hoy, pero que siempre vienen menos.

-Con suerte llegamos a veinte hoy por cómo viene.

En general pasa que los referentes les dicen que se queden tranquilos que ellos les resuelven el problema, así que los que más vienen son los que no están organizados.

Por lo general-sigue Tahia, son personas a las que se les cortó por algún motivo el pago, o que vienen a averiguar por las capacitaciones porque saben que las tienen que hacer, pero nadie les dice dónde o cómo.

-¿Cómo que nadie les dice?

-Claro. Porque, desde que comenzó esta gestión se desarmaron todas las instancias de encuentro que tenían con los trabajadores del ministerio. La recomendación del ministerio es que busquen ellas por internet, así que todas las que no están organizadas en algún movimiento no saben qué hacer y les llega información por distintos lados y después vienen acá desesperadas, con miedo de que les corten el pago.

A partir de la observación participante precedente, podemos destacar en primer lugar la desconexión entre los trabajadores del Estado y los titulares del programa, pero no se trata de una desconexión específica o menor, relativa a uno de los tantos actores intervinientes en el territorio, sino como representación de un vacío dejado por un Estado que, como durante los años noventa, decidió retirarse de él.

¹⁶ A los efectos de la sistematización del trabajo de campo se la considerará la entrevistada 11.

Esta desarticulación se evidencia en distintas cuestiones intervinientes en los cruces entre los actores de esta interacción. En primer lugar, el carácter informal del ámbito de atención, (un rincón conquistado antes que, por la voluntad de un alto funcionario, por la voluntad de una agente estatal), su irregularidad, (solo los viernes), el hecho de que sea sólo para algunos titulares convocados a tal fin, por vía telefónica.

Por otro lado, esta experiencia deja ver también una contra cara, una continuidad en el plano social de la experiencia colectiva, el hecho de que, a pesar de todo, funcionan articulaciones en el territorio, “radios bombas”¹⁷, que permiten a algunos presentarse “a ver qué pasa”, “tal vez me atienden”.

Se visibiliza en esta escena, también la existencia de dos poblaciones diferenciadas al interior de los titulares de los distintos programas sociales, entre, por un lado, los titulares inscriptos en alguna organización territorial y aquellos que no lo están. En la que los primeros sostienen formas propias de organización que les permiten sostener, de manera indirecta, un nivel mínimo de información y en definitiva, contacto con el Estado, mientras que los segundos, al perder el contacto con los trabajadores territoriales, perdieron toda referencia ante cada nueva orientación del Ministerio de Desarrollo Social en relación a los requisitos exigidos por el Programa Hacemos Futuro. Situación que, según alertaron en distintas oportunidades estos trabajadores territoriales, derivó en incumplimientos por desinformación y autoexclusión de parte de los titulares.

Los siguientes testimonios de los agentes entrevistados subrayan la ruptura a partir de la estrategia de gestión llevada adelante por Cambiemos desde el nivel central del Ministerio de Desarrollo Social y sus consecuencias en el territorio, identificando entre ellas, como un aspecto central, la ruptura de los vínculos preexistentes establecidos durante un largo proceso y en el cual, el espacio físico desempeña un lugar estratégico. Este aspecto es, en tanto dimensión de estudio, a la vez, enriquecido por un abordaje en el que se destacan sus experiencias personales y colectivas sobre esta situación.

“Con el cambio de gestión casi no tuvimos más contacto con las titulares. Nosotros por ejemplo hacíamos una sensibilización en algún barrio y a lo sumo estábamos media hora con la gente. Además eran casi siempre en lugares que ya tenían un contacto con la política, así que algo de información ya tenían. Después, en el CDR tampoco se trabajaba con la gente, así que se perdió eso de conocer a los titulares. Eran números que atendíamos pero no los conocíamos. Antes conocíamos sus historias, sabíamos cómo estaban, algo de sus familias o de sus condiciones de vida, pero después nada de nada. Incluso parecía que esa fuera la recomendación. Expresamente nos decían que nosotros no estábamos para informar. Que no era ventanilla de atención”. Entrevistado 5

“Respecto a la situación de los titulares con respecto al ministerio, me parece que se los deja a la buena de Dios, por esto de dejarlos sin información y sacarles todos los canales de comunicación o referencias oficiales del ministerio”. Entrevistado 6

¹⁷ Expresión que hace referencia a los rumores que corren “de boca en boca”.

“La referencia que era el Cal, desaparece, lo que era Gambier que era un fuerte espacio de referencia en donde informarse, buscar contención, desaparece. El CDR no desaparece, pero no se los habilita a atender esas cuestiones. Entonces quedó un gran desamparo por parte del Estado respecto a todos los cambios que se daban. Desde la gestión se los conceptualiza como responsables de lo que les pasa. Si les suspenden el pago son responsables por colgarse o lo que fuera, porque no se presentan a Anses, porque tienen vidas problemáticas o lo que fuera. Y Encima teniendo en cuenta que se iban agregando nuevos requisitos, certificados de los colegios si no conseguían vacante, de salud, etcétera. Entonces todo eso fue dejándolos cada vez más reticentes a acercarse. El Ministerio nunca reemplazó el rol de los CAL y dejó un vacío que nadie llenó. Directamente se corrió”. Entrevistada 1

En los testimonios citados según surge de las opiniones de las y los trabajadores territoriales, la estrategia de gestión de Cambiemos podría sintetizarse en la estrategia de desorganización y desarticulación de los vínculos construidos con los y las titulares de los programas, sobre todo, a partir del Programa Ellas Hacen. Son removidos los trabajadores territoriales que cumplían funciones dentro del programa; se convoca a un nuevo equipo compuesto sobre todo por trabajadores más jóvenes de reciente ingreso en condiciones de contratación más precarias, se desarticula el espacio de las capacitaciones compartido por trabajadores del ministerio y los de la economía popular sin reponerlo por ningún otro; la nueva gestión orienta expresamente la no atención de consultas. “A partir de ahora todo se orienta por la web de Argentina”, es la orientación ofrecida a los territoriales, y de forma tácita se entiende que los organizados tendrán la posibilidad de consultar con los referentes de sus organizaciones y los que no, que quedan librados a su suerte o capacidad de encontrar en vecinos o familiares el apoyo para sobrellevar las dudas o dificultades que surjan.

“La vez que nos llamaron a una reunión en capital habló uno que decía que iban a aparecer unos proyectos para hacer cordón y cuneta y que íbamos a entregar unas palas especiales pero que él no tenía ni idea porque nunca había agarrado una pala en su vida. Después hablo otra directora que se presentó como Meri. Era María pero se presentó como Meri... Muy rubia, parecía una Barbie y en un momento dice que ella cuidaba a un Hipopótamo de África... Era demasiado. ¿Qué podemos hacer con esta gente?”. Entrevistado 5

“No los vi nunca pisar un barrio. Sino era acompañados por alguna organización social y con una comitiva gigante no salían nunca de los despachos. Pero igual pasaba lo mismo con nosotros. A los directores nacionales los vi una sola vez creo”. Entrevistado 10

“hay que decir también que hay algunos compañeritos que se comieron que justo ahora es el momento de hacer carrera acá adentro y se equivocan”
Entrevistada 9

“Algunos se hacen los copados y los comprensivos, pero en realidad la estrategia es siempre la misma, que lo que vos planteás no prenda. Quede entre vos y ellos, así es todo más manejable y ellos quedan bien”.
Entrevistada 8

En estos dos testimonios se aborda la cuestión del vínculo entre Trabajadores territoriales y el funcionariado de la gestión Cambiemos desde la mirada de los primeros.

En estos extractos se visualiza con claridad la ajenidad frente al mundo social con la que identifican a los nuevos funcionarios. El color de pelo, el sobrenombre en inglés, el hecho de que afirmen no haber tenido nunca contacto con una pala, en el marco de un encuentro con trabajadores territoriales para informarlos sobre las políticas formación para trabajadores en el rubro construcción, son todas, en sus distintas expresiones, manifestaciones de lo que advierten como un universo distinto al de ellos. No sólo en el terreno de la identidad política, sino en el de la pertenencia social, las elecciones culturales y experiencias de vida, entre otras posibles cuestiones que se suman a la distancia simbólica propia de las distintas jerarquías en la administración pública.

La reflexión “¿Que podemos hacer con esta gente?” es también elocuente sobre la falta de perspectivas que asumen los trabajadores para afrontar el despliegue de políticas sociales en el territorio. Pero es incluso algo más. “¿Qué podemos hacer con esta gente?” está afirmando en forma tácita que este funcionariado no sólo no va a tomar a su cargo la implementación de las políticas que los trabajadores consideran necesarias, sino que son incluso un estorbo. Se sigue a partir de esto, una consideración tal vez impensada pero latente sobre quiénes son los verdaderos concededores del Estado, forzándolo quizás un poco más, quienes son los que tienen derecho a ser parte de él, por distintas consideraciones, y quienes no. Por su ajenidad a ese mundo social y por lo que consideran un desinterés de estos funcionarios por atravesar o superar esas distancias. Con “esta gente” no se puede hacer nada” podría ser también leído de este otro modo: ¿Cómo corremos del lugar en el que se encuentra “esta gente” que ocupa un lugar en el cual no quiere estar?

Otra reflexión importante se encuentra en la siguiente frase “no pisaban nunca el barrio (...) lo mismo pasaba con nosotros” estos mismos trabajadores identifican que para el funcionariado de Cambiemos, ellos también son parte junto a las trabajadoras de la economía popular, de ese otro mundo, hostil y ajeno con el que los funcionarios no quieren tener contacto porque no les gusta y porque le temen.

Por último, las referencias a compañeros o compañeras que buscan “hacer carrera” durante la gestión de Cambiemos, da cuenta de un proceso de tensión contenida a partir de las decisiones que se toman por fuera de los intereses comunes del colectivo, que lejos de mostrar una ruptura, pueden abordarse como una demostración de la cohesión del grupo y su búsqueda de respuestas colectivas para hacerle frente a la situación.

Vínculos: Algunas Reflexiones

En relación a la dimensión de los Vínculos, de acuerdo a las percepciones recogidas de los trabajadores territoriales en el marco de los programas Argentina Trabaja, Ellas Hacen y Hacemos futuro, se registran una serie de aspectos importantes que merecen un estudio detallado.

En un sentido abarcativo, abordando el estudio de las relaciones que se establecen según la perspectiva de los trabajadores territoriales, entre ellos mismos, entre ellos y los trabajadores de la economía popular, entre ellos y las distintas gestiones y entre éstas y los titulares, se encuentran como se expresa más arriba, algunas constantes y también particularidades propias de cada tipo de vínculo que surgieron de distinto modo, tanto en los testimonios recogidos, como en las observaciones.

Entre las constantes, la más importante y mencionada, consiste en la visualización del cambio de gestión como un verdadero corte del proceso anterior. A la vez que se inscribe a la nueva gestión como una continuidad del proceso político y económico iniciado en los noventa.

Este corte está dado por aspectos simultáneos. Uno de ellos, la voluntad manifestada y ejercida por la gestión de Cambiemos por desorganizar, desarticular y mantener atomizados y atemorizados los actores que intervenían previamente en el territorio, bajo la amenaza de darlos de baja o echarlos, en el caso de los asalariados.

La estrategia para conseguir esto por parte de la gestión Cambiemos consistió en el traslado compulsivo, en la convocatoria a trabajadores más jóvenes y bajo formas de contratación informales, la falta de tareas, las amenazas veladas y explícitas sobre la posibilidad de echarlos, la desarticulación de espacios físicos de encuentro o consulta para los titulares de los programas y su derivación hacia Anses, bajo el formato de atención por turnos y de sólo cinco minutos por titular. Para los trabajadores de la economía popular, constituyó un repliegue sobre la propia organización, porque sólo a través de sus referentes podían obtener información. Para los trabajadores no organizados, la incertidumbre de depender de vecinos y vecinas con mayor información por ser parte de alguna organización o por el hecho de haberse cruzado con algún trabajador o por haber conseguido alguna respuesta en la ANSES.

El otro aspecto, es el retiro simbólico del Estado, más allá de sostener e incluso aumentar la cantidad de planes otorgados.

Este hecho se observó como un hecho simbólico en la autogestión de su oficina por parte de la empleada que aparece en la observación participante, por el carácter esporádico de su tarea junto a los titulares, la escasez de titulares atendidos, porque estos fueron desarticulados previamente y porque su tarea es específica, porque nadie la informa en los barrios y porque se decidió que las consultas recaigan sobre las organizaciones sociales, hecho a partir de lo cual, el Estado asume un rol pasivo y distante.

Estos dos aspectos articulados, la política de desarticulación de los actores y el retiro del Estado de las funciones que asumía, al menos en parte bajo la gestión anterior, constituyen lo que los trabajadores territoriales observan como una profunda ruptura en el vínculo entre trabajadores territoriales y trabajadores de la economía popular, muy notable en el Ellas Hacen y más pasivo en el Argentina

Trabaja pero de distintas formas sostenido a partir de la experiencia sostenida en común en los comienzos del programa y por una continuidad de actividades generales en común, organizadas por la gestión de Alicia Kirchner en las cuales estos actores volvían a vincularse con cierta regularidad. Todos aspectos que cambiaron radicalmente a partir del cambio de gestión.

Para los trabajadores de la economía popular, esta ruptura en el vínculo con los trabajadores territoriales, según los agentes territoriales, tuvo el doble carácter de la desarticulación del vínculo personal, al mismo tiempo que del vínculo difuso con el Estado que vehiculizaban los agentes territoriales y a partir de este hecho, también de cierta confluencia del horizonte personal, con el de los y las trabajadoras del estado, en tanto representantes manifiestos de la voluntad de un país con “justicia social” y en última instancia, también con los argumentos sostenidos por el Estado.

En cuanto al vínculo de los trabajadores con los funcionarios de la gestión de Cambiemos también se observa un corte en relación a la experiencia realizada junto a Alicia Kirchner.

En este sentido, la relación vertical propia del funcionamiento de la administración pública, antes allanada, vuelta porosa, por cierta correspondencia en la identidad ideológica de toda la pirámide estatal, se vuelve defectuosa y en cierto sentido inarticulada y no sólo por el cambio en la identidad política del nuevo elenco gubernamental, sino antes que eso, por la falta absoluta de contacto con los trabajadores.

Según los testimonios presentados, a esta falta de contacto le corresponderían razones profundas tales como la pertenencia social, la ausencia de elementos culturales en común, el prejuicio o la sensación de amenaza ante los trabajadores y trabajadoras en los distintos ámbitos de trabajo.

A los ojos de los funcionarios de la gestión Cambiemos, según la interpretación de los trabajadores territoriales entrevistados, no existían diferencias profundas entre los trabajadores del estado y los de la economía popular, a los cuales juzgaban parte de un colectivo mayor, indiferenciado, identificado con el peronismo, como hecho plebeyo con el cual es imposible e innecesario el diálogo.

Por último, y de una menor importancia, se registraron también algunas tensiones entre los trabajadores territoriales, con los trabajadores antiguos y los monotributistas como dos subconjuntos con dinámicas y tradiciones distintas, sobre todo al comienzo de la gestión de Cambiemos.

De un lado los que contaban con la experiencia de los años de “oro” del ministerio de desarrollo social, los más experimentados, esforzados y capaces de hacerle frente a algunas directivas de la gestión Cambiemos, de juzgarlas incorrecta. Del otro, los de ingreso más reciente, con menos experiencia territorial y con menos capacidad de lucha y enfrentamiento a la gestión Cambiemos, a partir de su precariedad laboral, bajo la forma de contratación como monotributistas. Aspecto que los volvía en muchas oportunidades, permeables a acatar todas las orientaciones de la gestión de Cambiemos, sin oponer ni plantear resistencia, o en algunos casos, incluso, tomando a su cargo, sin problematizarlas, tareas vinculadas a lo que aquellos de más antigüedad consideraban como el control de sus compañeros y compañeras respecto al cumplimiento de las tareas asignadas.

Conclusiones

Intersecciones Culturales, prácticas renovadoras y compromiso político

A partir del año 2003 comienza en nuestro país, a partir de la asunción de Néstor Kirchner un proceso de reorientación de la política nacional, al mismo tiempo que de búsqueda acelerada de legitimación política, luego de la irrupción popular de diciembre de 2001, como expresión de un fin de ciclo del neoliberalismo, tanto de sus principales ejes económicos y de sus discursos legitimadores.

Esta búsqueda de legitimación política del elenco gobernante, y en particular de la figura de Néstor Kirchner, tuvo a la atención de la cuestión social como uno de sus presupuestos, y al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación como ámbito central, encargado de atenderla.

En este marco, la gestión de este ministerio, al decidir la contratación masiva de trabajadoras y trabajadores sociales a la gestión pública, así como también de varios dirigentes y militantes de las organizaciones sociales junto a un plantel de funcionarios de mayor edad y trayectoria, provenientes de gestiones anteriores de los peronismos provinciales, en particular el de Santa Cruz, dio lugar a un proceso renovador, sostenido en las características e improntas de estos dos actores. Pero, sobre todo, a partir de la experiencia y predisposición de los primeros, dado que podemos destacar que hubo otras gestiones peronistas antes de la de Alicia Kirchner que contando también con el legado de la tradición “evitista” no llegaron a los mismos resultados. Ni en lo renovador ni por el carácter esforzado del trabajo aportado a la gestión de lo social.

A partir de esta amalgama de experiencias, entonces, que como decíamos, no se debe abordar en términos equiparables, la más antigua, con mucho conocimiento del Estado, inspirada en el evitismo, sobre todo asentada en funcionarios y funcionarias de trayectoria en el Estado y otra, la más reciente, aún poco investigada en toda su profundidad, o valorada desde el nivel del Estado, la vinculada al proceso político que tuvo al año 2001 como fecha emblemática, surge una particular síntesis, algunas veces muy productiva, que fue capaz de imprimir un sello particular al proceso que se abrió desde el año 2003 en adelante, y al cual este trabajo intentó abordar en sus distintas improntas, y que, al final del mismo, nos permite concluir la existencia de una cultura compartida, sintetizada en la práctica, por estos actores sobre la gestión social.

Esta cultura compartida de la gestión se observa muy notoriamente en su perfil político, a partir de la distinta valoración de los trabajadores territoriales del Ministerio, prácticamente en bloque, con respecto a las dos gestiones a cargo de la política social durante el período de estudio. De apoyo abierto a la que encabezó Alicia Kirchner, aspecto que se refuerza a partir del cambio de gestión y de fuerte crítica a la encabezada por Carolina Stanley.

Para los trabajadores territoriales, la gestión de Cambiemos en el Ministerio de Desarrollo Social implicó una desvalorización del papel del Estado, de las políticas sociales y del lugar de los propios agentes territoriales en él. Y fue caracterizada por ellos y ellas en distintas entrevistas como “regresiva” y “formal”. Vinculado a este aspecto, aparece la condición de burocracia militante que adopta este colectivo, a partir, por un lado, de la existencia de un desempeño esforzado o plus desempeño, de las y los trabajadores territoriales, condición que se manifiesta en el cumplimiento de tareas laborales después del horario estipulado en el contrato, traslados para la resolución de emergencias sin exigir

reintegros, o la aceptación del cumplimiento de tareas en lugares sin condiciones mínimas para su desempeño, entre otros, aspectos. Por otro, el convencimiento sobre lo realizado, lo que explica que, lejos de ser recordado este plus esfuerzo, como problemático, se lo recuerda, en cambio, con nostalgia o alegría, por las tareas desempeñadas. Conceptos ambos que pocas veces suelen asociarse al desempeño de tareas laborales y aún menos bajo las condiciones en las que lo hicieron estos trabajadores y estas trabajadoras.

Este carácter “esforzado” o plus desempeño llevados delante de forma voluntaria y convencida, que abordamos como un aspecto característico de las tareas realizadas por los trabajadores, nos permiten dar cuenta de la existencia de una burocracia militante, explicable, tanto en su génesis como en sus fundamentos, no a partir de una ruptura, sino a través de una continuidad, de la existencia de un verdadero Ethos generacional aportado por la gran cantidad de nuevos trabajadores y trabajadoras ingresados al Estado a partir del año 2003, sin antecedentes previos en éste.

Este ethos, en tanto conjunto de orientaciones políticas e ideológicas, puesto en juego al momento de abordar la práctica de intervención territorial en el Estado, no surge de la nada, como mencionamos, ni es tampoco característica del desempeño burocrático, ni sólo de las líneas de intervención propuestas por la gestión que asumió en 2003, sino que está vinculado, a una experiencia de intervención social anterior de este sector administrativo, relacionada con el 20 de diciembre de 2001 como proceso fundante y que se explican por la pertenencia social y generacional de los agentes territoriales contratados desde el año 2003 para el relanzamiento de la gestión estatal que encabezó Néstor Kirchner, así como por su vinculación previa a esa fecha, y en mayor o menor grado con la experiencia de los movimientos sociales, según surgió también de las distintas entrevistas realizadas a las y los trabajadores territoriales, en donde se articulaban vínculos tanto como militancias estudiantiles o incluso territoriales de parte de los trabajadores territoriales.

A partir de estas características, sí bien tuvieron formas de encuentro, o sintonías, con las orientaciones que aportaban los funcionarios que llegaron con la nueva gestión de la ex ministra Alicia Kirchner, no pueden explicarse sólo, ni principalmente a partir de este último aspecto.

Otro aspecto destacable consiste en la fuerte identificación de los trabajadores y trabajadoras del Ministerio de Desarrollo Social con una tradición ideológica nacional y popular antes que política y con una particular comprensión del Estado como institución y de sus funciones, aspecto que explica la aceptación y el rechazo en bloque por parte de los y las trabajadoras territoriales de las distintas gestiones comprendidas por el período en estudio.

Por último, el carácter de burocracia militante que revisten los trabajadores territoriales, también se observa en la capacidad de resistencia ante las iniciativas juzgadas inadecuadas de la gestión de Cambiemos, que este colectivo intentó llevar adelante, a pesar de la desarticulación del grupo original y de la precariedad de las formas de contratación de buena parte del grupo que quedó a cargo de las tareas en territorio.

Estas resistencias se expresaron no sólo a partir de la agremiación masiva, sino también del diálogo abierto con las autoridades inmediatas planteando diferencias que correspondieran, o con quites de colaboración expresados de distintas formas, aunque siempre en un proceso de negociación constante en el que, sin embargo, el acatamiento fue siempre la norma.

En relación a la evaluación de los programas en los que tuvieron algún nivel de participación los trabajadores territoriales, se destaca el evidente carácter fragmentario de las evaluaciones dada la disparidad en las formas de participación en tanto trabajadores y trabajadoras en cada uno de ellos: en el Programa Argentina Trabaja, sobre todo durante su etapa de instalación con el armado de las primeras cooperativas, en el Ellas Hacen durante todo el proceso y compartiendo un espacio en común y por último en el Programa Hacemos futuro, prácticamente sin contacto con “los titulares”, abordando sólo aspectos logísticos, o capacitaciones “de urgencia”, para pequeños grupos en los dos casos.

También se observa respecto a la dimensión Trabajo, a partir de los testimonios recogidos y las observaciones en territorio, la visualización de un proceso que se observa de forma incipiente a partir de la consolidación el Programa Argentina Trabaja y que se acentúa de forma notable a partir de la asunción de la gestión de Cambiemos, de un proceso complejo, de “desinstitucionalización” por un lado, de los agentes territoriales, verificable en la falta de tareas, o en condiciones de trabajo no adecuadas para el desarrollo de las tareas, en este caso como criterio permanente y ya no ante la eventualidad de las tareas. Al tiempo que, por otro, de “institucionalización” de los movimientos sociales. O, lo que también podría observarse, como una extensión de un proceso burocratizador en la sociedad, verificable en un amplio conjunto de tareas que pasan a ser desempeñadas por militantes sociales.

Otro aspecto a destacar resulta la importancia simbólica y práctica que revistieron los talleres Gambier, según el relato de los y las trabajadoras, para las dos gestiones en consideración, portadoras de discursos ideológicos enfrentados.

En el caso de la gestión vinculada a la tradición nacional-popular, como ámbito que permitía trazar una continuidad con una determinada experiencia política histórica, el valor del trabajo como integrador social y cierta idea de una Argentina productiva, entre otros aspectos identificables. En el caso de la gestión Cambiemos, como símbolo de una Argentina del pasado, responsable de todas las problemáticas del presente.

En este último sentido corresponde subrayar, en un primer momento, la identificación de los trabajadores del Estado, con el discurso de la gestión de Alicia Kirchner, respecto a este ámbito. En un sentido más profundo, la posibilidad que aportó este ámbito al reconocimiento común en tanto trabajadores, y más allá de diferencias simbólicas y distintas mediaciones, a veces reforzadas desde uno u otro lugar, entre los trabajadores asalariados y los agrupados y las agrupadas en la economía popular.

En otro orden, también la comparación, entre aquel pasado de “acá alguna vez hubo mucho trabajo”, según la expresión de uno de los entrevistados, señala la existencia de una distancia insalvable, pero frente a las posibilidades de las gestiones tanto de Cambiemos como la del Peronismo de los años dos mil. No sólo en términos cuantitativos, la cantidad de trabajadores desempeñando tareas en los talleres Gambier en aquel “pasado glorioso” y el presente, sino en cuanto al horizonte de expectativas de las distintas gestiones, las cuales comienzan a partir de una lectura sobre el agotamiento del mercado de trabajo. Aspecto que constituye uno de los fundamentos del Estado anudado, preso de una mirada comprensiva, pero asumido como incapaz de asumir las características de la demanda popular, en su extensión y profundidad.

En el terreno de la capacitación también se observa la existencia de un corte importante entre el período anterior al año 2015 y el posterior, a partir del cambio de gestión y la asunción de Cambiemos.

En este corte, las evaluaciones positivas se asignan al período 2009-2015 y las negativas al que comienza en 2015 hasta 2019. Aunque, también, como referimos, es posible realizar una segunda distinción, según las reflexiones de los trabajadores entrevistados, dentro del período 2009-2015 entre el Programa Argentina Trabaja y el Ellas Hacen, en el cual el primero de éstos presentaría un déficit en la dimensión de la capacitación por juzgársela insuficiente.

La capacitación del Ellas Hacen será “efectiva”, porque alcanzaba los objetivos planteados, “práctica” porque no sólo daba cuenta del conocimiento formal de un oficio habilitante para el supuesto ingreso al mercado laboral, sino que también habilitaba a un conocimiento útil para la refacción y mantenimiento del hogar por parte de las titulares del programa y “multidimensional”, porque el Programa Ellas Hacen tenía como objetivos no sólo el aprendizaje de un oficio, sino sobre todo, aportar a la autoafirmación de las participantes, al empoderamiento y recuperación de las situaciones de baja autoestima, para pasar a compararse de otro modo con los varones, en un plano de igualdad.

El resultado de esta iniciativa, que incluía la terminalidad educativa con carácter de obligatoriedad, así como la capacitación en oficios y la asistencia psicológica, pero que constituía sobre todo una propuesta de conjunto, según las trabajadoras territoriales, en muchos casos daba lugar a la construcción de fuertes colectivos de mujeres, en donde antes se trataba de mujeres aisladas y/o incomprendidas, en tanto víctimas de violencia de género.

En particular en el aspecto educativo, una de las metas del Programa, según destacan las trabajadoras territoriales, la obligatoriedad de la terminalidad educativa, lejos de resultar formal, constituyó un aspecto clave para que el grupo de trabajadoras participantes de la propuesta de Ellas Hacen finalizaran sus estudios.

En cuanto al programa Argentina Trabaja, las respuestas son menos contundentes: algunas de las trabajadoras territoriales entrevistadas sostuvieron la importancia del programa en cuanto a su capacidad de aportar el conocimiento de un oficio, en tanto otras, subrayaron que este Programa tenía como déficit su desentendimiento sobre la terminalidad de la educación formal. Incluso alguna de las entrevistadas, afirmó durante los comienzos del Programa Hacemos Futuro, que éste podría resultar incluso un avance en relación a la propuesta del Argentina Trabaja específicamente en el plano de la capacitación. Esta opinión se modificó con el correr de los meses al volver a ser entrevistada, por el hecho que el Programa Hacemos Futuro continuaba sin demostrar una propuesta de intervención real, sino que constituía apenas un planteo declamativo.

A partir del énfasis, -evaluado a partir de la constancia y profundidad con la que se aborda el tema, -puesto por los trabajadores y trabajadoras entrevistados en la cuestión educativa por sobre la productiva, podemos asumir que este hecho evidencia una distinta valoración con respecto a estas dos dimensiones componentes de los dos programas. ¿A qué responde esta distinta valoración? En principio y en grado tentativo podríamos decir, que este diferencial, tiene que ver con una escala de jerarquías de los trabajadores territoriales, ligada a su particular experiencia y valoración cultural, también es posible que asuman la titulación como un elemento más concreto que la participación en las cooperativas, pero creemos, sobre todo, tiene que ver con la desconexión que

estos trabajadores y trabajadoras presentan frente a las experiencias desarrolladas por las cooperativas.

En relación al Argentina Trabaja, por ejemplo, corresponde subrayar como un aspecto no menor, que las evaluaciones de las y los trabajadores, según ellos y ellas enfatizaban, se realizan basadas en el plano teórico de la propuesta, dado que ellos y ellas tenían escaso o ningún contacto en el territorio, con las cooperativas de trabajadores y trabajadoras. Aspecto que habla, por cierto, de una forma de intervención parcial y acotada de estos trabajadores, no por decisión propia, sino de los distintos elencos dirigentes.

En cuanto al Programa Hacemos Futuro de acuerdo a los testimonios recogidos, se destaca, teniendo en cuenta que los fundamentos del Programa asignan una importancia central a la capacitación como acceso al mercado laboral, la inexistencia de una estrategia o plan de contención para demostrar la veracidad del supuesto que maneja, dado que no se asume el Estado en tanto empleador, ni tampoco como facilitador de convenios con privados. Por este motivo, siguiendo los testimonios recogidos, la identificamos como una Capacitación engañosa, sin plan, ni verdaderos objetivos a cumplir.

Se trata entonces de una Capacitación simulacro, en tanto, dada su formalidad, no existía una oferta suficiente de talleres o cursos, así como tampoco cupos, para cumplir con el requisito de horas exigido; no existían suficientes puntos de Fines para cumplir con la terminalidad educativa, dado que la gestión había cerrado muchos de ellos; no importaba el contenido tampoco, dado que se estimulaba a realizar cualquier tipo de capacitación que se encontrara en los Centros de Formación Profesional a los cuales se accedía a nivel individual, no como parte de un convenio.

Se trató también de una capacitación Autoservicio, por este mismo motivo, por el hecho de que el titular del Programa debía conseguir su propia capacitación a riesgo de quedar exceptuado del Programa.

Fue una Capacitación Ideológica, en tanto, dada su propuesta teórica y su desenvolvimiento real en el territorio, exigiendo el cumplimiento de horas, más allá del contenido y dejando todo a la iniciativa individual ante el desentendimiento del Estado, pregonó el individualismo porque los y las titulares debían disputar una oferta escasa, y la meritocracia, porque su éxito fracaso dependía de sus propias posibilidades y predisposición a cumplir con los objetivos planteados por la gestión.

Y fue, por último, una capacitación anacrónica, y contradictoria, teniendo en cuenta que los máximos dirigentes de Cambiemos pregonaban un nuevo capitalismo, al estilo del modelo empresarial de Google, pero frente a los titulares exigían como fundamento, un criterio fordista de horas trabajadas, antes que la asimilación de contenidos, como criterio orientador del éxito de la propuesta educativa.

Todos estos calificativos reunidos: Sin plan, Simulacro, Autoservicio, Ideológica y Anacrónica, como argumentos de la propuesta de capacitación realizada por la gestión Cambiemos, dan cuenta de una iniciativa fallida, que, sin embargo, como destacan los y las trabajadoras territoriales, fue exitosa en desorganizar una articulación precedente entre trabajadores territoriales y trabajadores de la economía popular en subordinar y en atemorizar, también a estos dos actores.

Ante este hecho, como se destaca en la observación participante, los y las trabajadoras territoriales intentaron colaborar con los titulares de los programas, Ellas Hacen y Argentina Trabaja, asistiendo en las clases de alfabetización digital

a las titulares e improvisando capacitaciones, también ante la propia falta de tareas, para colaborar con el cumplimiento del requisito de horas exigido por la gestión, aunque abordando, por cierto, a una porción marginal del total de titulares de los programas.

Por último, si bien la docente a cargo del taller de alfabetización no forma parte en forma directa, del objeto de estudio propuesto, sí cabe dejar asentado, dado que ilustra las condiciones en las que se realizaba la propuesta de capacitación, que ella también realizaba sus tareas en calidad de monotributista, en un marco de alta informalidad y al momento de la última observación, llevaba tres meses sin cobrar su sueldo, aspectos que no presentados como justificación de la modalidad de la capacitación o sus contenidos, sino por su interés no sólo en tanto demostrativos de una común política de parte de la gestión Cambiemos para lo que podemos nombrar como todo el mundo del trabajo comprometido en la propuesta del Hacemos Futuro, sino también porque nos dejan abordar la solidaridad construida entre la capacitadora y la trabajadora territorial interviniente en la capacitación. Pero no así con “la clase”, dado que no fue ese el encuadre del vínculo trazado por la capacitadora y por recomendación de sus contratantes, aunque también podrían realizarse consideraciones sobre pertenencias de clase o escasa experiencia de trabajo en el territorio, aunque lo que se debe subrayar es sobre todo el corte simbólico y práctico entre la formadora y los titulares del programa, de acuerdo a la práctica evaluada y las metodologías de las experiencias precedentes bajo la gestión anterior o las organizadas en el marco de las organizaciones sociales.

En relación a la dimensión de los Vínculos, de acuerdo a las percepciones recogidas de los trabajadores territoriales en el marco de los programas Argentina Trabaja, Ellas Hacen y Hacemos futuro, se registran una serie de aspectos importantes.

En un sentido abarcativo, abordando el estudio de las relaciones que se establecen según la perspectiva de los trabajadores territoriales, entre ellos mismos, entre ellos y los trabajadores de la economía popular, entre ellos y las distintas gestiones y entre éstas y los titulares, se encuentran como se expresa más arriba, algunas constantes y también particularidades propias de cada tipo de vínculo que surgieron de distinto modo, tanto en los testimonios recogidos, como en las observaciones.

En relación a la dimensión de los vínculos, según las reflexiones de los trabajadores y trabajadoras territoriales, la gestión de Cambiemos, a diferencia de la que la precedió, expresó una voluntad manifiesta por desorganizar, desarticular y mantener atomizados y atemorizados los actores que intervenían previamente en el territorio, bajo la amenaza de darlos de baja o echarlos, en el caso de los asalariados.

La estrategia para conseguir esto por parte de la gestión Cambiemos, consistió en el traslado compulsivo, en la convocatoria a trabajadores más jóvenes y bajo formas de contratación informales, la falta de tareas, las amenazas veladas y explícitas sobre la posibilidad de despidos, la desarticulación de espacios físicos de encuentro o consulta para los titulares de los programas y su derivación hacia Anses, bajo el formato de atención por turnos y de sólo cinco minutos por titular. Para los trabajadores de la economía popular, constituyó un repliegue sobre la propia organización, porque sólo a través de sus referentes podían obtener información. Para los trabajadores no organizados, la incertidumbre de depender de vecinos y vecinas más atentos o pertenecientes a alguna organización, por el

hecho de haberse cruzado con algún trabajador territorial conocido, de manera fortuita o por haber conseguido alguna respuesta en la ANSES.

Otro aspecto, destacado por los trabajadores y las trabajadoras es el retiro simbólico del Estado, más allá de sostener bajo otro nombre, y si bien con un contenido degradado, el sentido subsidiador de los programas, o incluso a pesar de aumentar el número de titulares/beneficiarios alcanzados por ellos.

Este hecho se observa por ejemplo, como un aspecto simbólico, en el desentendimiento sobre las condiciones de trabajo en el territorio, hecho que deriva en la autogestión de su oficina por parte de la trabajadora territorial, que aparece en la observación participante, por el carácter esporádico de su tarea junto a los titulares, por la escasez de titulares atendidos, porque estos fueron desarticulados previamente y porque su tarea es específica, porque nadie la informa en los barrios y porque se decidió que las consultas recaigan sobre las organizaciones sociales, hecho a partir de lo cual, el Estado aparece asumiendo un rol pasivo y distante.

Estos dos aspectos articulados, la política de desarticulación de los actores y el retiro del Estado de algunas las funciones que asumía bajo la gestión anterior, constituyen lo que los trabajadores territoriales observan como una profunda ruptura en el vínculo entre trabajadores territoriales y los “titulares de derechos”, según la denominación institucional o trabajadores de la economía popular. Ruptura muy notable en el Ellas Hacen y más relativa respecto al Argentina Trabaja, aunque también existentes, originados en los comienzos del programa, pero también recreados en otros ámbitos de encuentro, tales como los actos organizados por el Ministerio de Desarrollo. Todos estos aspectos, cambiaron radicalmente a partir de la gestión de Cambiemos.

Esta ruptura entre los trabajadores de la economía popular y los trabajadores territoriales, según estos últimos, tuvo el doble carácter de la desarticulación del vínculo personal, al mismo tiempo que del vínculo difuso de los primeros con el Estado que vehiculizaban los agentes territoriales, y a partir de este hecho, también de cierta confluencia del horizonte personal, con el de los y las trabajadoras del estado, en tanto representantes manifiestos de la voluntad de un país con “justicia social”.

En cuanto al vínculo de los trabajadores con los funcionarios de la gestión de Cambiemos también se observa un corte en relación a la experiencia realizada junto a Alicia Kirchner.

En este sentido, la relación vertical propia del funcionamiento de la administración pública, antes allanada, vuelta porosa, por cierta correspondencia en la identidad ideológica de toda la pirámide estatal, se vuelve defectuosa y en cierto sentido inarticulada y no sólo por el cambio en la identidad política del nuevo elenco gubernamental, sino, en un sentido muy concreto, por la ausencia casi absoluta de contacto con los trabajadores de parte de la nueva gestión.

Según los testimonios presentados, a esta falta de contacto le corresponderían razones profundas tales como la distinta pertenencia social de unos y otros, la ausencia de elementos culturales en común, el prejuicio o la sensación de amenaza ante los trabajadores y trabajadoras en los distintos ámbitos de trabajo que traslucían muchos de los nuevos funcionarios.

A los ojos de los funcionarios de la gestión Cambiemos, según la interpretación de los trabajadores territoriales entrevistados, no existían diferencias profundas entre los trabajadores del estado y los de la economía popular, a los cuales juzgaban parte de un colectivo mayor, indiferenciado, identificado con el

peronismo, como hecho plebeyo con el cual era imposible e innecesario el diálogo.

Por último, en relación a las tensiones entre los trabajadores del Estado más antiguos y algunos de los de contratación más reciente que asumieron tareas de cierta conducción del grupo durante la gestión de Cambiemos, a la vez que nos dejan ver ciertas porosidades en las identidades y/o conceptualizaciones entre los distintos trabajadores, también nos hablan de la existencia de mecanismos de defensa del conjunto mayoritario, verdadera demostración del carácter militante y cohesionado de este actor.

Destacamos, a partir de estos elementos, entre otros, la pertinencia de los conceptos de ethos generacional, y burocracia militante porque nos permiten acercarnos a los trabajadores territoriales en estudio, como un elemento particular de la administración pública, ideologizado a partir de una práctica pretérita, propia y heredada como tradición, pero también recreada junto a otros actores del territorio en tiempo presente. Sensible a las distintas orientaciones del Estado con respecto al conjunto social, a la vez que también capaz de tener una mirada crítica sobre los propios límites del Estado anudado. Un actor subestimado o desestimado en su capacidad de reflexión sobre estas cuestiones, a la vez que tan central en el desarrollo de cualquier iniciativa pública de intervención en el territorio.

Por estos mismos motivos, antes que ubicarlos dentro del concepto elástico por demás de burocracia de calle, y en un rol asociado sin problematización a la reproducción social, aparecen en cambio, de acuerdo a nuestra mirada, como un actor particular, difícil de encasillar, por momentos, incluso, o bajo determinadas circunstancias, más cercano a la posibilidad del cuestionamiento de lo dado que de su reproducción y con un sentido fuerte de su condición de trabajadores, en cierta paridad con los actores sociales con los que interactúan. Por este motivo, también capaces de establecer vínculos estratégicos en el territorio con el objetivo del empoderamiento social.

Abordando el accionar de este sector de la administración pública a partir de algunos de los enclaves clásicos de la estatalidad, podemos decir que, en cuanto a lo procedimental, los trabajadores territoriales que abordamos, lejos de construir una fetichización de documentos, y protocolos aparecen quizás como su antítesis. En cuanto a la generación de expectativas como legitimación del orden estatal, aparecen como actores menores, dado que el vínculo con el mundo social aparece muchas veces mediado por el contacto anterior con los referentes territoriales de los movimientos sociales, o incluso por políticos locales. Y en tanto aparato de control y disciplina, como vimos en las distintas entrevistas, este sector de trabajadores territoriales fue ajeno a la experiencia organizativa del Argentina Trabaja y más tarde, del Hacemos Futuro y sólo compartió la experiencia del Programa Ellas Hacen tomando lista, aunque también organizando la activación del colectivo ante la desaparición de una de las titulares o incentivando la organización para la construcción de las casas propias en el Partido de La Pata, empujando a su vez, a otras instancias del Estado, como es el caso de la justicia, o del propio Ministerio al que pertenecían, para que se reconociera la titularidad de los terrenos a estas titulares. Por último, como portadora y legitimadora de un discurso oficial, como también vimos, este aspecto fue complejo. Si bien cumplió con las formalidades durante la gestión de Cambiemos, muchos y muchas trabajadoras no perdieron la oportunidad de presentar su distancia o desconfianza hacia las mismas iniciativas que

informaban y en cuanto al período de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, puede afirmarse que sí fueron legitimadores de un discurso pero en el cual creían, y se identificaban, ligado a una tradición popular compartida con los titulares de los programas, pero este aspecto merece un detenimiento mayor, del mismo modo que los intercambios explicitados por Auyero, enmarcados bajo la figura del clientelismo. Esta tradición nacional popular, compartida no resulta antojadiza, sino que guarda una estrecha relación con la memoria histórica y la experiencia social e la inclusión o el ascenso social. Aspecto que no debe identificarse linealmente, sin embargo, con la exigencia de la desmovilización, ni la desactivación de los reclamos.

A partir de lo expresado, corresponde reiterar que las afirmaciones realizadas corresponden no al conjunto de la administración pública ligada al territorio, ni siquiera a condición de que se los defina previamente-, a la de todos los dispositivos del Ministerio de Desarrollo Social vinculados a la intervención en el territorio, sino específicamente a una experiencia particular no identificable a partir del trabajo de ventanilla, sino situada en los distintos ámbitos de la sociedad civil, tales como los talleres Gambier, distintos clubes barriales, espacios propios de las organizaciones sociales o incluso del Centro de Referencia del Ministerio de Desarrollo de la Nación en su sede de La Plata, aunque asumiendo un espacio marginal en él, en los que se desarrollaron reuniones, encuentros y capacitaciones y atendiendo a aspectos cambiantes de las necesidades manifestadas por los movimientos sociales, los titulares de los programas y por supuesto, las autoridades del Ministerio de Desarrollo.

Estos aspectos, si bien ubican a este sector de la administración pública, en un sentido muy general, dentro de los atributos que Lipsky, (1980), le asigna a la burocracia callejera, como “brazo operativo del Estado”, “rehacedora de las políticas sociales” y abocada a la “contingencia”, no se corresponden de manera íntegra ni explicativa, con la experiencia que abordamos en nuestro estudio, en el cual se evidenció que este sector de la burocracia es también mucho más que lo que Lipsky definió a partir de su caracterización general para abordar el estudio de la burocracia en un sentido extenso.

Los trabajadores y las trabajadoras territoriales del Ministerio de Desarrollo Social abordados en este trabajo se demostraron en relación a su desempeño laboral, ante todo, como sujetos con historia, con vínculos, identidad y anhelos políticos. Y de acuerdo a la secuencia histórica abordada y más allá de las distintas orientaciones llevadas adelante por las administraciones políticas, también, como un fenómeno en desarticulación por la propia incapacidad del Estado anudado para hacer frente a la situación social del país.

No sólo por “tercerizar” en los movimientos sociales muchos aspectos de las políticas públicas, sino, sobre todo, por desentenderse de su suerte, seguimiento y potenciación. Esto es lo que sugiere el corrimiento de los trabajadores territoriales del Programa Argentina Trabaja, el carácter exiguo de la propuesta del Programa Ellas Hacen, y de forma contundente, la formalidad del Programa Hacemos Futuro.

Se trata, si bien de un proceso aún abierto, también de una tendencia evidente que contiene un final anunciado, de no existir los ámbitos y las reflexiones capaces de dar cuenta de un balance sobre esta experiencia.

Apelando a la imagen que recuperan Arcidiácono y Perelmiter (2022) de la empleada pública de Gasalla y su recordado remate: “Se van para atrás”, como ejemplo de la negligencia y la falta de compromiso de algunos empleados

públicos, podemos derivar dos razonamientos complementarios. Por un lado, sobre todo lo que no aparece en la escena de la empleada fuera de sí. Esto significa, el proceso que la llevó hacia ese lugar alienado, situado a comienzos de los años noventa, en donde ella misma es una de las principales víctimas, como se desprende de una lectura atenta a sus gestos, comportamientos, su forma de pintarse, etcétera. Este proceso tiene sentido destacarlo, es un proceso, en parte, aún vigente, dinamizado por una sociedad sin las necesidades básicas resueltas y demandante de las mismas y un estado que no las asume, o las asume de forma módica, pero ubica aún entre las instituciones y las demandas a un grupo de empleados y empleadas desbordados.

Por otro, corresponde destacar que existe entre aquella historia y la actual también un rico proceso de activación y organización social al que nos referimos en parte, durante este trabajo, del cual los trabajadores y trabajadoras entrevistados fueron parte y que derivó, entre otras cuestiones, en otras formas de vincularse con las demandas sociales persistentes.

De estos aspectos intentamos, al menos en parte, dar cuenta.

Burocracia y militante, resultan entonces, conceptos que exigen ser discutidos con seriedad sin la ligereza de lo que sugiere, asumida o no, la cosmovisión liberal, porque como este trabajo intentó reflejar, aparecen en cambio, como elementos en tensión, como la dinámica de la práctica sobre la que intentan dar cuenta y que lejos de complementarse, en realidad, se contradicen de forma paradójica y fructífera, reproduciendo y cuestionando el orden vigente, de acuerdo a lo observado y recogido en este trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

-Abal Medina, Juan Manuel. “De la “Nueva Gerencia Pública” a una concepción distinta sobre el Estado”, en Revista Aportes para el Estado y la administración gubernamental, Nº 30, Bs As, Noviembre, 2012: 9-14.

-Abal Medina, Juan Manuel, (2012). “El Estado” en Manual de la nueva administración pública Argentina. Abal Medina, Cao (compiladores). Editorial Ariel. Argentina.

-Abal Medina, Paula, (2017). “Los movimientos obreros organizados de Argentina (2003-2016)” en ¿Existe la clase obrera? Abal Medina, Natalucci y Rosso. Capital Intelectual. Buenos Aires.

-Abramovich y Pautassi, (2009) El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales. Jornadas pobreza y derechos humanos.

-Acha, Omar, La nueva generación intelectual. Incitaciones y ensayos. 2008. Ediciones Herramienta. Buenos Aires, Argentina.

-Alzina y Otero (2013), “Controversias y debates sobre el Programa de Ingreso Social con Trabajo”. X Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

-Aponte Blank, Carlos, (2012) ¿Estado social o estado de bienestar en América Latina? Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura vol. XVIII, núm. 1, enero-julio, 2012, pp. 11-40. Universidad Central de Venezuela.

--Arcidiácono, Pilar, Perelmiter, Luciana, (2022): “Las burocracias de calle como primera línea del Estado y su papel en las políticas de integridad”. Documento Nº2 de la Colección Red Federal EMIC (OA-PNUD)

-Arcidiácono, Pilar, Perelmiter, Luciana, (2021): “Asistir sin ventanillas: el trabajo estatal de trinchera en los tiempos de Covid-19.

-Arcidiácono, Pilar. (2012) “La política del mientras tanto: programas sociales después de la crisis de 2001-2002”. Buenos Aires. Biblos.

-Auyero, Javier, (2021), Pacientes del Estado. Eudeba.

-Auyero, Javier, (1998) La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo, Manantial.

-Auyero, Javier, (2002) La Protesta. Retratos de la beligerancia popular en la Argentina democrática, Buenos Aires. Ed. Libros del Rojas.

-Barbeito, Alberto y Lo Vuolo, Rubén, La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar. Losada, 1992. Buenos Aires.

-Barzelay, Michael. 1998. Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública. FCE.

-Basualdo, Eduardo. Estudios de Historia Económica. Siglo XXI, 2006. Buenos Aires.

-Beck, Ulrich. La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad. Paidós, 1998. Buenos Aires.

Boaventura, De Souza Santos, (2001) Los nuevos movimientos sociales en Revista OSAL, CLACSO, Septiembre de 2001: 176-184.

-Bresser Pereira, Luis Carlos. 1998. Lo público no estatal en la reforma del Estado. Caracas - Clad. Buenos Aires, Argentina: Ed. Paidós.

-Calderón, Fernando y Jelín, Elizabeth, (1987) Clases y movimientos sociales en América Latina: perspectivas y realidades. Centro de Estudios de Estado y Sociedad.

-Cambiaggi, Matías, (2017) El Aguante. Editorial Marea. Buenos Aires.

-Cambiaggi, Matías, (2021) Generación 2001 Manzana 1 Ediciones. Buenos Aires.

-Cao, Horacio; Laguado Duca, Arturo Claudio La renovación en las ideas sobre el Estado y la Administración Pública en Argentina. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 60, octubre, 2014, pp. 131-160. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela

-Castells, Mauuel. La era de la información: economía, sociedad y cultura. Volumen I: La Sociedad Red. Alianza Editorial, 1997. Madrid.

-Chica Vélez, Sergio. 2011. Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. Administración & Desarrollo 39 (53): 57-74.

-Cortez, Martín: "El leviatán criollo", en El Estado en América Latina. Continuidades y rupturas. Twaites Rey, Mabel (Compiladora). 2012. Clacso. Argentina.

-Cortez, Rosalía y Marshall, Adriana. Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890-1990. En <http://politicayplanificacionsocial.sociales.uba.ar>.

-Dallorso, Nicolás Santiago, (2008) "Intervenciones de las trabajadoras vecinales del Plan Más Vida-Comadres en conflictos domésticos y barriales (Gran Buenos Aires, 2005-2007)".

-Danani, C 2005) Las políticas sociales de los '90: los resultados de la combinación de individualización y comunitarización de la protección. Coloquio

internacional. Trabajo, conflictos sociales e integración monetaria: América Latina en una perspectiva comparada.

-De Piero, Sergio (2005). Organizaciones de la sociedad civil. Buenos Aires. Ed. Paidós.

-Dinatale, Martín. (2004) EL festival de la pobreza: el uso político de planes sociales en Argentina. Buenos Aires, Editorial La Crujía.

-Duhalde, Santiago, (2009) La respuesta de los sindicatos estatales al neoliberalismo en Argentina, (1989-1995). En Revista Trabajo y Sociedad, N°13,2009: 1-14.

-Duhau, Emilio. (1997). Las políticas sociales en América Latina: ¿del universalismo fragmentado a la dualización? En Revista Mexicana de Sociología. Vol. 52, N°2, 1997.

- Dussauge Laguna, Mauricio. (2009). ¿Todos los Caminos Llevan a la Nueva Gestión Pública?: tres Argumentos sobre las Reformas Administrativas en los Países en Desarrollo Transición. Estado, Gobierno y Gestión Pública, (13), pp. 23 / 51

-Elias, Norbert. (2016). El Proceso de la civilización. Investigaciones psicogenéticas y sociogenéticas. México D. F., México: Fondo de Cultura Económica.

-Etchemendy, Sebastián y Collier, Ruth (2008) "Golpeados pero de pie" Resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en la Argentina (2003-2007)" Revista POSTData 13, Agosto/2008, pags 145-192.. Buenos Aires.

-Falappa, Fernando y Andrenacci, Luciano (2009) La política social de la Argentina democrática (1983- 2008). Los Polvorines: UNGS.

-Farinetti, Marina (1999) "¿Qué queda del movimiento obrero? Las formas del reclamo laboral en la nueva democracia argentina". En Trabajo y Sociedad. Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas. N° 1 Vol. 1. Santiago del Estero, Argentina 1999.

-Fefer, Jeffrey. 2000. Nuevos rumbos en la teoría de las organizaciones. México.

-Fernández, Juan Pablo, (2012). La implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" en ámbitos subnacionales.

-Feijoo, María del Carmen (2001) Nuevo país, nueva pobreza. Fondo de la Cultura Económica: Buenos Aires.

-Ferrari y Campana, (2013): "Del Argentina Trabaja y Ellas Hacen al Hacemos Futuro", Informe de gestión número 11 del Observatorio de Políticas Sociales y Reforma Estructural de Flacso.

- Fundación Germán Abdala, Asociación Trabajadores de Estado, (2013): “¿Hacemos Futuro?”
- García Delgado, Daniel, Gradín, Agustina. Neoliberalismo tardío entre la hegemonía y la inviabilidad. El cambio de ciclo en Argentina. 2017. Documento de trabajo número 5. Neoliberalismo tardío. Teoría y Práctica. García Delgado, Daniel y Gradín, Agustina, compiladores. Flacso, 2017. Argentina.
- García Delgado, Daniel. (2006) "El desarrollo en un contexto post neoliberal", Introducción. En García Delgado, Daniel y Noretto, Luciano. El desarrollo en un contexto pos neoliberal. Hacia una sociedad para todos”, Buenos Aires, ED CICCUS.
- García Delgado, Daniel. Estado y sociedad: la nueva relación a partir del cambio estructural. Buenos Aires: FLACSO - Sede Argentina. 1996.
- Giménez Sandra; Hopp Malena Victoria. 2011. «Programa Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja: una mirada reflexiva desde el corazón de su implementación» IV Encuentro Internacional «Políticas Públicas y Trabajo Social. Aportes para la construcción de lo público», Buenos Aires.
- Gradín, Agustina, (2014). Estado y mediaciones sociales: el estilo de gestión del movimiento de Desocupados Barrios de Pie en el territorio, (Argentina 2002-2011). En Revista Estudios-Centro de Estudios avanzados. Universidad Nacional de Córdoba. N°32, 2014.
- Grassi, Estela. En torno a la exclusión social. ¿De qué integración hablamos? : <https://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/economia/21/a09.pdf>
- Grassi, Estela, (2003). Política, problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame. Buenos Aires Editorial Espacio.
- Guerrero Orozco, O. (2009). El fin de la nueva Gerencia Pública. Estado, Gobierno y Gestión Pública, (13), pp. 5 / 22.
- Guidens, Anthony. Las nuevas reglas del método sociológico. Crítica positiva de las sociologías interpretativas. Amorrortu, 1993. Buenos Aires.
- Hardt, Michel y Negri, Antonio. Imperio. Paidós, 2012. Buenos Aires.
- Harvey, David: Breve historia del neoliberalismo, 2007 Ediciones Akal, Madrid.
- Isuani, Aldo. (1989). Estado democrático y política social. Buenos Aires: Editorial universitaria de Buenos Aires.
- Jaramillo, Isabel y Buchely, Lina (2019), “La cotidianidad de la administración: contribuciones a la comprensión del derecho administrativo en acción” en Jaramillo Sierra, Isabel Cristina, y Lina Fernanda Buchely Ibarra, eds Etnografías burocráticas: una nueva mirada a la construcción del Estado en Colombia. 1. ed.

Colección Estudios CIJUS. Bogotá, D.C., Colombia: Ediciones Uniandes: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, 2019.

-Klein, Noemi: La doctrina del Shock, 2007, Planeta. Barcelona.

- Kliksberg, Bernardo. Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos.1998. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Volumen 43, Número 173.

-Leiras, Santiago (2012), Democracias y Estado de excepción: Argentina 1983-2008, Buenos Aires. Editorial Prometeo.

- Lewkowicz, Ignacio (2004). Pensar sin Estado. La subjetividad en la era de la fluidez. Buenos Aires: Paidós.

-Lipsky, Michael, Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service. 1980 Research gate.net.

-Longa, Francisco, Acerca del "Ethos militante". Aportes conceptuales y metodológicos para su estudio en movimientos sociales contemporáneos. Revista Argumentos, número 18. Octubre de 2016. Instituto Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

-Lo Vuolo, Rubén, (2012), Las perspectivas del Ingreso Ciudadano en América Latina. Un análisis en base al "Programa Bolsa Familia" de Brasil y a la "Asignación Universal por Hijo para Protección Social" de Argentina.

-Lo Vuolo, Rubén, Barbeito, Alberto; Pautassi, Laura y Rodríguez Corina, (1999) La pobreza...de la política contra la pobreza. Buenos Aires, Miño y Dávila.

-Lo Vuolo, Rubén, Barbeito, Alberto La modernidad excluyente. Editorial Losada. 1992. Buenos Aires.

-Mandel, Ernest, El capitalismo tardío, Ediciones Era, México, 1979.

-Martínez Puón. (2011), Directivos versus políticos: la importancia de la función directiva en las administraciones públicas, México, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos; Editorial Miguel Ángel Porrúa (Las Ciencias Sociales).

-Masseti, Astor, (2010) "Limitaciones de los movimientos sociales en la construcción de un Estado progresista en Argentina". Argumentos, Revista de crítica social. N°12 Octubre 2010: 81-108.

-Ménard, Claude. 1997. Economía de las organizaciones. Grupo Editorial Norma. Editorial Universidad Nacional. Colombia.

-Merklen, Denis. 2006. Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática. Argentina 1983-2003. Editorial Gorla.

- Moriconi Bezerra, Marcelo. 2011. Retórica, política y administración pública Por qué fallan las reformas administrativas. Colección Teoría y Análisis Publisher: CLACSO - Departamento de Ciencias Sociales y Humanas, UAM Editor: Universidad Autónoma Metropolitana, México. ISBN: 978-607-477-618-8.
- Motta, R. (2012). Una aproximación a las transformaciones de la ciudadanía y las ciudades como condiciones de posibilidad de la democracia. Revista Complejidad, (13).
- Narbondo, Pedro. "Las tentativas y proyectos de reforma del sistema de gestión de los recursos humanos en Uruguay: ¿nueva gestión pública o neoweberianismo?". Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 61, febrero-mayo, 2015, pp. 177-208 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela.
- Natalucci, Ana. (2012) "Los dilemas políticos de los movimientos sociales: el caso de las organizaciones kirchneristas (2001-2012)". Documento de trabajo N°9 Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca.
- Natalucci, Ana (2010) "Aportes para la discusión sobre la autonomía o heteronomía de las organizaciones sociales". En Revista Laboratorio N°23, FSOC UBA 2010:90:108.
- Notchteff, Hugo y Güell, Nicolás 2003 Distribución del ingreso, empleo y salarios (Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación de la CTA).
- Nun, José. El sentido común y la política. Escritos teóricos y prácticos. Fondo de Cultura Económica, 2015. Argentina.
- Nun, José "Sobre el concepto de masa marginal" (2010) Laboratorio. Revista de estudios sobre cambio estructural y desigualdad social. Número 23.
- Nun, José, Portantiero, Juan Carlos, (1987). Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina. Editorial Punto Sur, Buenos Aires.
- Offe, Clauss, (1988): Partidos políticos y nuevos movimientos sociales. Madrid, Sistema.
- Ortega, Ricardo, Rivero. Potestad normativa y Servicios Públicos locales: los servicios regulados. Revista de estudios locales. Cunal, ISSN 1578-9241, N°. Extra 1, 2007 (Ejemplar dedicado a: Los Servicios Públicos Locales), págs. 125-132
- Osborne, David y Gaebler, Ted. 1992. La Reinención del Gobierno. New York: Addison-Wesley.
- Ozslack, Oscar y O'Donell, Guillermo: Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Redes, vol. 2, núm. 4, 1995, pp. 99-128. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires, Argentina.

-Ozslack, Oscar. 1980. Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas Experiencias Latinoamericanas. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (Buenos Aires).

-Pacheco, Mariano (2017) De Cutral Có a Puente Pueyrredón. Una genealogía de los movimientos de trabajadores desocupados. Editorial El Colectivo. Buenos Aires.

-Perelmiter, Luisina, (2016), Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino. UNSAM, 2016.

-Perelmiter, Luisina, (2012): "La constitución de una autoridad plebeya. El ministerio de la pobreza en la Argentina reciente. PolHis. Boletín bibliográfico electrónico del programa Buenos Aires de Historia Política. Año 5, número 9.

--Peruzzotti, Enrique: "La democracia representativa como política mediada: repensando los vínculos entre representación y participación". Debates en Sociología, Número 33, 2008. PUCP

-Portantiero, Juan Carlos. La producción de un orden: ensayos sobre la democracia entre el estado y la sociedad. Nueva Visión, 1988. Buenos Aires.

-Repetto, Fabián, (2000): "Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los '90. En Desarrollo Económico. Vol. 39, N°156, Enero-Marzo de 2000.

Roffman, Adriana, (2007) "Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos". Ponencia presentada en VII Conferencia Regional de ISTR para América Latina y el Caribe. Salvador de Bahía, Brasil. Noviembre de 2007.

-Rosanvallon, Pierre. La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia, Buenos Aires, Manantial, 1995.

-Santarcángelo, Juan y Schorr, Martín (2001) Dinámica laboral en la Argentina durante los años noventa: desocupación, precarización de las condiciones de trabajo y creciente inequidad distributiva" ponencia presentada en el 5° Congreso nacional de Estudios del Trabajo (ASET). Agosto 2001.

- Schweinheim, Guillermo F. F. ¿Un nuevo desarrollo en América Latina? Implicancias en las políticas públicas, el Estado y la Administración Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 49, febrero, 2011, pp. 57-98 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela.

-Schuster, C., "Clientelismo y el juego político de profesionalizar el empleo público en Paraguay", Documento de Trabajo, cadep, 2013.

-Schuster, Félix (2006) Transformaciones de la protesta social en Argentina 1989-2003. Documento de Trabajo 48, Universidad de Buenos Aires, Instituto de investigacione Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales.

-Scolnick, Fernando (2009) "El movimiento obrero argentino entre dos crisis: las organizaciones de base antiburocráticas en el área metropolitana de Buenos Aires, durante el período 2003-2007" en Revista Conflicto Social, Año 2, N°2 Diciembre 2009:224-255.

-Scolnick, Sebastián (2021) Nada que esperar. Historia de una amistad política. Tinta Limón Ediciones. Buenos Aires.

-Sidicaro, Ricardo (2013). 1983-2012: las etapas de la transición a la democracia argentina (en claves sociológicas). Temas y Debates (25), 13-32-

-Svampa, Maristella, 2015 Debates Latinoamericanos, Edhasa. Buenos Aires. Argentina.

-Svampa, Maristella. 2010 Hacia una gramática de las luchas en América Latina. Movilización plebeya, demandas de autonomía y giro ecoterritorial. Revista internacional de filosofía política, 35,21-46.

-Svampa, Maristella y Pereyra, Sebastián. (2003) Entre la ruta y el barrio: las organizaciones piqueteras. Buenos Aires. Ed. Biblos.

- Twaites Rey, Mabel y Ouviaña, Hernán 2018. "El ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina. Auge y fractura" en Estados en disputa. Auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina. Twaites Rey y Ouviaña Compiladores. Editorial El colectivo. Buenos Aires.

- Thwaites Rey, Mabel 2010 "Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?" en OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año XI, N° 27, abril.

-Thwaites Rey, Mabel (2004) La autonomía como búsqueda, el Estado como contracción. Buenos Aires, Prometeo libros.

- Vallespín, Fernando. La transformación del Estado como consecuencia de los impactos de la crisis económica Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 48, octubre, 2010, pp. 31-50. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela.

- Vicher, D. (2009). Reflexiones sobre las Reformas Neogerenciales: ¿Hacia una Nueva reforma administrativa? Estado, Gobierno y Gestión Pública, (13), pp. 53 / 85.

- Vilas, Carlos: ¿Populismos reciclados o Neoliberalismo a secas? El mito del neopopulismo latinoamericano. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, vol. 9, núm. 3, septiembre-diciembre, 2003, pp.13-36 Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela

-Vilas, Carlos, 2007. Política y políticas públicas en América Latina, en Cristina Fioramanti y Paula Anaya comps. El Estado y las políticas públicas en América

Latina. La Plata: AECYD/COPPAL/Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, 2001. Páginas 37-74.

-Vilas, Carlos. "De ambulancias, bomberos y policías. La política social del neoliberalismo". Revista Desarrollo Económico, número 36. 1997.

-Vommaro, Gabriel, (2011) "La pobreza en transición: el redescubrimiento de la pobreza y el tratamiento estatal de los sectores populares en Argentina en los años ochenta". En Revista Apuntes de Investigación del CECYP, N°19, 2011.

-Wallerstein, Imanuel. El moderno sistema mundial. Siglo XXI, 2010. Madrid.

- Waissbluth, Mario (2003), La reforma del Estado en América Latina: guía abreviada para exploradores en la jungla, Santiago, Programa Latinoamericano de Gerencia Pública

- Weber, M. (1995). Economía y sociedad. México: Fondo de Cultura Económica

-Zibechi, Carla, (2018) ¿Interlocutoras del Estado? El caso de las destinatarias de programas sociales y las referentes de organizaciones territoriales en la Argentina,

-Zibechi, Raúl, (2003) "Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos" en Revista OSAL N°9, Enero 2003, Buenos Aires.

Documentos institucionales Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

-1° Informe de gestión Programa Ellas Hacen (2014).

-Políticas sociales del Bicentenario Tomo I y Tomo II, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2010.

-Decreto 632/2018

-Resolución 632/2018

-Resolución 96/2018

-Resolución 2176/13

Detalles de Entrevistas: Fechas y lugares de realización

Entrevistado 1: CAL "Gambier" Los Hornos, La Plata, (Junio 2016)

Entrevistado 2: CAL "Gambier" Los Hornos, La Plata, (Junio 2016).

Entrevistado 3: CAL "Gambier" Los Hornos, La Plata, (Abril 2017).

Entrevistado 4: Punto Digital Asociación de veteranos de Malvinas Calle 1 y Diagonal 80 La Plata, (2018).

Entrevistado 5: Punto Digital Asociación de veteranos de Malvinas Calle 1 y Diagonal 80 La Plata, (2018).

Entrevistado 6: CDR La Plata, Noviembre 2017

Entrevistado 7: CDR La Plata, Agosto 2018

Entrevistado 8: Encuentro de trabajadores de la Dirección de Abordaje Territorial del MDS. (Marzo 2018).

Entrevistado 9: Encuentro de trabajadores de la Dirección de Abordaje Territorial del MDS. (Marzo, 2018).

Entrevistado 10: Punto Digital Asociación de veteranos de Malvinas Calle 1 y Diagonal 80 La Plata, (2018). Entrevistada 11: CDR La Plata. Agosto 2018.

Entrevistado 11: CDR La Plata. Agosto 2018.

Detalle Observaciones participantes

Observación participante 1 en el Centro de Atención Local (CAL) de los Talleres Ferroviarios Gambier de Los Hornos. Calle 52 y 136 Partido de La Plata. (Abril 2017).

Observación participante 2: "Punto Digital" en la Asociación de Veteranos de Malvinas. Calle 1 y Diagonal 80. Partido de La Plata. (Marzo 2019).

Observación participante 3: Centro de Referencia (CDR) La Plata. Calle 13 y 33 Partido de La Plata. (Agosto 2018),