

# AGUSTINA GRADIN

## Estado, territorio y participación política

*Los estilos de gestión del Movimiento  
Barrios de Pie (2003-2009)*



**ESTADO, TERRITORIO Y PARTICIPACIÓN  
POLÍTICA**



# ESTADO, TERRITORIO Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Los estilos de gestión  
del Movimiento Barrios de Pie  
(2003-2009)

Agustina Gradin



Gradin, Agustina

Estado, territorio y participación política / Agustina Gradin . - 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales, 2018.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-29-1751-1

1. Análisis Sociológico. I. Título.

CDD 301

ISBN: 9789502917511

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva del/los autor/es.

Compaginado desde TeseoPress ([www.teseopress.com](http://www.teseopress.com))

ExLibrisTeseoPress 9416. Sólo para uso personal  
[teseopress.com](http://teseopress.com)

# Índice

Agradecimientos.....	9
Resumen del libro.....	11
Introducción .....	15
1. Las organizaciones de desocupados y su relación con el Estado nación como fenómeno político, social y académico .....	65
2. Las organizaciones de desocupados y el Movimiento Barrios de Pie.....	95
3. El proceso de vinculación política de BDP al gobierno. El “gabinete piquetero”, la transversalidad y los armados políticos-electorales del periodo.....	165
4. El estilo de gestión territorial de BDP. Su participación en la implementación de programas estatales en el territorio .....	213
5. El estilo de gestión estatal. La experiencia de BDP en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.....	257
Reflexiones Finales.....	311
Referencias Bibliográficas.....	329



## Agradecimientos

Este libro es el producto de mi tesis “La participación política de las organizaciones de desocupados en el Estado nacional durante el periodo 2003-2009. La experiencia del Movimiento Barrios de Pie: sus límites y potencialidades”, en el marco del programa de Doctorado de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, y fue financiada por dos Becas Doctorales de CONICET (Tipo I 2011-2013/Tipo II 2013-2015). Pero también es fruto de mi propia trayectoria política militante primero en la universidad, y luego en el territorio. Experiencia que me abrió los primeros interrogantes y a quien me debo como profesional de las ciencias sociales. En este camino muchas personas merecen mis agradecimientos ya que un poco ellas y ellos se ven reflejado en este trabajo.

Al Área de Estado y Políticas Públicas de la FLACSO Argentina en su conjunto, por brindar el soporte institucional y académico necesario para el desarrollo de este trabajo. A Daniel García Delgado, mi Director de tesis por su apoyo, y, especialmente, a Sergio De Piero por sus lecturas críticas y sus aportes, y a Alejandro Casalis por su confianza, apoyo y acompañamiento.

Al Movimiento Barrios de Pie, y a cada uno de sus integrantes, por haberme permitido inmiscuirme en su pasado y en su experiencia, y por abrirme con total naturalidad y sinceridad todo su mundo. A quienes brindaron con total honestidad su relato en las entrevistas, y que permanecen sin ser nombrados por pedido de ellos mismos, mi sincero agradecimiento.

Al programa de Doctorado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, y al CONICET, por brindarme la posibilidad de materializar este proyecto. Al jurado evaluador de mi tesis, Dra. María Maneiro, Dra.

Luisina Perelmiter y Dr. Pablo Forni, por sus devoluciones, críticas y aportes que abrieron muchos nuevos interrogantes y reflexiones.

A mi madre, Annette, y mi hermano, Charly, por haber sido parte de los operativos familiares que hicieron posible esta tesis. Por todos los sábados y días que divertieron y contuvieron criaturas.

A mis hijos, Martina, Joao y Arnaud porque se soportaron mis ausencias, mal humores y cambios de ánimo que significo este esfuerzo. Pero sobre todo por haberme acompañado y divertido, en todo momento.

Y por último, a José Luis, mi compañero en esta historia, por su incondicionalidad y su persistente apoyo. Por todo el esfuerzo familiar que fue necesario para que esta tesis fuera una realidad. Por estar siempre que lo necesité y mucho más. Por soportarme tiernamente y con todo amor. A él, el mayor de mis agradecimientos.

## Resumen del libro

Superar el escenario de crisis abierto en los años 2001-2002 en nuestro país, implicó un proceso de fortalecimiento y ampliación del Estado nacional que involucró la participación política de algunos movimientos de desocupados a la gestión de lo público. A éstos se les propuso, a partir de 2003, incorporarse a la gestión pública para diseñar y ejecutar soluciones a sus demandas. Este nuevo rol asumido por algunas organizaciones, entre las cuales se encuentra el movimiento Barrios de Pie (BDP), redefinió las relaciones políticas y el marco de alianza tanto de estos actores como del propio gobierno, condicionando sus trayectorias político-electorales. Esto también impactó en las mediaciones entre el Estado y los sectores populares, al instituirlos como un nuevo canal de vinculación entre ambos. Esta tesis se inscribe dentro de este fenómeno social, y problematiza el proceso de participación política de BDP en las políticas estatales durante el periodo 2003-2009. Se propone que este proceso se desarrolló en tres escenarios: el territorio, el aparato estatal, y los armados políticos-electorales oficialistas. Del análisis de cada escenario en particular, sus vinculaciones e implicancias mutuas, comprenderemos los alcances y desafíos de este proceso. Se utilizan los conceptos de estilo de gestión territorial, estilo de gestión estatal, y de trayectoria política electoral, como claves conceptuales para comprender la consolidación de BDP como “ventanilla del Estado en el territorio” y, por lo tanto, comprender los alcances y limitaciones de su participación en el Estado Nacional en el periodo analizado.

Se parte de una mirada de las políticas públicas como dispositivos (Dallorso 2012) donde se inscriben una multiplicidad de elementos del orden de los saberes y discursos; tecnologías, actores (estatales y no estatales), experiencias,

prácticas, expectativas y relaciones de poder. El involucramiento de BDP en la gestión de políticas estatales condicionó el funcionamiento de estos dispositivos, transformando tanto la práctica cotidiana del Estado, como sus mecanismos de intervención y de despliegue territorial. En el funcionamiento de los dispositivos emergieron estilos de gestión propios de BDP, con dimensiones, características y propiedades particulares. Estos estilos se caracterizaron por la “politización militante de la gestión” (Gómez 2010) basada en la militancia en tanto tecnología legítima de gestión estatal (Perelmiter 2010; Massetti 2010, Cortés 2010; Lozano 2013; Fajardo 2013; Vázquez 2014). Esto se evidenció en las características que asumieron en sus prácticas de gestión. La politización de la gestión, en tanto “militar el Estado” en el territorio y “disputar el Estado” hacia adentro del mismo, fue la principal característica del proceso de participación de BDP en las políticas estatales del periodo.

Esta forma de abordar y conceptualizar analíticamente nuestro problema de investigación presenta distancias y acercamientos con las perspectivas neo institucionales sobre la participación de las organizaciones sociales en las políticas sociales (Tamargo 2002; Cunill Grau 2004; Bombarolo 2004; Rofman 2007), los desarrollos teóricos hechos por la antropología política (Frederic 2004; Ferraudi Curto 2006; Mazón, 2007; Manzano, 2008; Quiróz, 2013), los estudios sobre los movimientos sociales y su relación con el Estado (Farinetti 1999; Schuster et all 2001; Auyero 2002; Grimson 2002; Svampa y Pereyra 2003; Thwaites Rey 2004; Svampa 2004 y 2009; Massetti 2004, 2010 y 2011; Schuster 2005; Freytes Frey y Cross 2005 y 2009; Gómez 2007; Biglieri 2008; Natalucci, 2009, 2010, 2011, 2012; Cortés 2010; Pérez y Natalucci 2010;; Perelmiter 2010 y 2012; Klachko 2010; Schuttenberg 2012 a y b; Maneiro 2012; Rocca Rivarola 2013; Lozano 2013; Fajardo 2013; Vázquez 2014), y con los análisis sobre participación política de los sectores populares (Merklen 2004 y 2005; Auyero 2007 y 2011; Vommaro 2007, 2009; Carballada 2010, 2014).

Desde un enfoque cualitativo, la estrategia metodológica se centró en la realización y sistematización de entrevistas en profundidad a referentes y militantes de BDP, así como a funcionarios y técnicos de los programas analizados. Las mismas se complementaron con la información obtenida a través de observaciones no participantes de actividades vinculadas a la gestión de los programas en el territorio y a la gestión de espacios y programas en el ministerio durante el periodo analizado. Esta información fue complementada y profundizada con el análisis de fuentes secundarias como documentación oficial, normativa, balances de gestión, boletines internos y revistas de la organización, entre otros. Por último, la trayectoria política-electoral de BDP fue reconstruida desde un enfoque sociopolítico a partir del análisis de notas periodísticas en la prensa nacional como El Clarín, Página 12 y La Nación, y en la prensa de Barrios de Pie-Libres del Sur durante el mismo periodo.

Este abordaje teórico metodológico, con énfasis en el estilo de gestión territorial y estatal de BDP en tensión con su trayectoria política-electoral, ilumina aspectos soslayados en los análisis sociológicos y politológicos que ponen el énfasis en la autonomía (o heteronomía) de los movimientos con respecto al Estado, o en su carácter disruptivo y transformador del orden social. Este trabajo pone el foco de interés en las prácticas de estos actores y en su capacidad mediadora entre la sociedad y el Estado. Interesa aquí la capacidad constructiva de estos actores, en términos de mediación de demandas sociales e implementación de políticas en el territorio. Nuestro argumento principal es que en este proceso BDP se constituyó en una ventanilla del Estado en el territorio, y a partir de la utilización del protagonismo como herramienta de gestión, fortaleció su capacidad de organización y canalización de demandas sociales. Este proceso encontró su límite en la construcción política del espacio oficialista, entendido como el conjunto de organizaciones partidarias, sindicales y sociales que lo

integran, y en el armado electoral, que condicionó las posibilidades de esta organización de construir representación institucional propia.

# Introducción

## 1. Introducción

La crisis del modelo neoliberal argentino desde fines de la década de los '90 puso en evidencia la existencia de un amplio sector de la población, desocupado y/o pobre, que no era contenido por los mecanismos clásicos de mediación entre la sociedad y el Estado, es decir por los sindicatos y los partidos políticos. La crisis de representación (De Riz, 1992; Novaro, 1995; Garretón, 1998; Sidicaro, 2002; Mustapic, 2002; Cheresky, 2001; Cheresky y Blanquer, 2003; Torre, 2003; García Delgado, 2003) que se instaló en el debate político y teórico para esta época, atravesó principalmente a los partidos políticos tradicionales como el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical, al espacio de la centro izquierda, y a las confederaciones gremiales y sindicatos, en el marco de la pérdida relativa de poder de los trabajadores organizados en el escenario político nacional. "Crisis" de representación que, siguiendo a Tapia (2009), emerge cuando la política institucional no da respuesta a las demandas de redistribución de las riquezas, y a las demandas de producción de consensos básicos en una sociedad, y, por lo tanto, la acción colectiva y la representación de intereses, desborda las instituciones estatales. Es decir, que así como la crisis de representación se evidenció en profundas transformaciones de las formas de mediación entre el Estado y la sociedad, también se expresó en la administración y gestión de las políticas estatales que deberían dar respuestas a las demandas sociales. En Argentina, este escenario de crisis dejó abierta la puerta para la emergencia

de nuevas organizaciones sociopolíticas que buscaron organizar, representar y canalizar las demandas estructurales y coyunturales de quienes quedaron “*afuera*” del modelo. Dentro de este universo, se destacaron las organizaciones de desocupados, quienes capitalizaron una parte importante del proceso de movilización social y de la crisis política generada a partir de la mitad de la década de los '90.

Ahora bien, estas organizaciones fueron producto de los procesos de movilización y organización de los sectores populares que históricamente se desarrollaron en nuestro país. Lo nuevo estaba, quizás, en que por primera vez desde la emergencia del primer peronismo (1945-1955), las demandas de los sectores populares no estaban vinculadas directamente a las condiciones de empleo y al mundo sindical, sino a la “*inclusión*” a través de la asistencia estatal<sup>1</sup>. Las políticas macro económicas durante toda la década de los '90 y principios del 2000 como veremos en el capítulo II, dieron lugar a 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 (Santarcángeolo y Schorr, 2001), que se iba constituyendo como un nuevo sector dentro de la sociedad argentina. Este sector social estaba compuesto principalmente por sectores populares que habían quedado afuera del mundo del trabajo, pero también por trabajadores informales, precarizados y/o pobres, así como un sector de la clase media deteriorada, los nuevos pobres según Feijoo (2003). Todo este universo social tuvo como una de sus mayores expresiones organizativas a las organizaciones de desocupados<sup>2</sup>.

---

1 Aun cuando el reclamo era por “*trabajo*”, esto implicaba directamente la apelación al Estado como garante y responsable del mismo. Ver Thwaites Rey (2004).

2 Otras expresiones organizativas de este sector social fueron la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y los gremios que representaba, así como las organizaciones de derechos humanos y sociales que durante esta etapa

Este trabajo centra su atención en las transformaciones ocurridas a nivel de las políticas estatales y en la relación del Estado con la sociedad a partir de la participación política de las organizaciones de desocupados en las mismas, más que sobre los cambios ocurridos en el escenario político argentino, y en la relación entre los partidos políticos y los ciudadanos. Sin embargo, consideramos e intentaremos demostrar, que ambas cuestiones se encuentran íntimamente imbricadas, al punto que es imposible empírica y analíticamente establecer una relación unívoca entre ambas. La participación política de las organizaciones de desocupados se desplegó paralelamente, y en constante vinculación, a sus estrategias políticas de construcción de representación institucional. Estas organizaciones, que se instalaron en la escena política nacional a partir de los “*piquetes*” y las movilizaciones (Schuster et al, 2005), entablaron complejas relaciones con los diferentes actores del sistema político institucional argentino, compuesto por los partidos políticos tradicionales y con las organizaciones de la centro-izquierda progresista, así como con los sindicatos, las organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos de turno, y con el propio Estado. Esto construyó un escenario de disputa política por la representación de los intereses de este sector social, atravesada principalmente por la implementación de diferentes políticas estatales que buscaron satisfacer sus demandas. La disputa por los recursos públicos, ya sean simbólicos o materiales, y por la representación social y política de los “*desocupados*”, como se denominó a este sector heterogéneo y poli-clasista, caracterizó el escenario de despliegue de las respuestas estatales. Estas políticas, con sus diferentes objetivos, formatos y alcance, impactaron en la trayectoria de las organizaciones, y en su forma de vinculación con los otros actores. Pero también, la

---

tuvieron algún impacto en el escenario político. Para un análisis de la CTA, ver Gurrera (2002), Gusmerotti (2009). Para ver un análisis histórico de los organismos de derechos humanos en nuestro país, ver Alonso (2015).

experiencia de las organizaciones de desocupados impactó en las políticas estatales y en el propio Estado nacional, así como en los sindicatos y demás organizaciones de la sociedad civil.

Superar el escenario de crisis abierto en los años 2001-2002 en nuestro país, implicó un proceso de fortalecimiento y ampliación del Estado nacional que involucró la participación política de algunas organizaciones de desocupados a la gestión de políticas estatales. A éstos se les propuso, a partir de la asunción del gobierno de Néstor Kirchner en 2003, incorporarse a la gestión pública para diseñar y ejecutar soluciones a sus demandas. Este nuevo rol asumido por algunas organizaciones, entre los cuales se encuentra el movimiento Barrios de Pie, redefinió las relaciones políticas y el marco de alianza tanto de estos actores como del propio gobierno, condicionando sus trayectorias político-electorales. Esto impactó en las mediaciones entre el Estado y la sociedad, al instituirlos como un nuevo canal de vinculación entre ambos.

## **2. La participación política en el Estado nacional como problema de investigación**

Este trabajo se inscribe dentro del fenómeno social desarrollado en el apartado anterior, y problematiza el proceso de participación política del Movimiento Barrios de Pie (en adelante BDP) en el Estado nacional a través de las políticas estatales, desde marzo de 2003 a diciembre de 2009, período durante el cual este actor participa de diferentes formas y con distinta intensidad del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y de la primera mitad de la presidencia de Cristina Fernández (2007-2009).

BDP surge como organización de desocupados a fines del año 2001, cuando un sector de la central de Trabajadores Argentinos, autodenominado CTA de los Barrios, se

separó de la federación de Tierra y Vivienda (FTV), debido a diferencia políticas sobre la coyuntura de la crisis político-social de 2001 y el gobierno interino de Eduardo Duhalde (2002-2003). En el año 2003, luego de la asunción de Néstor Kirchner como presidente, BDP comienza un proceso de acercamiento al gobierno que deviene en su participación de diversas políticas estatales implementadas durante el periodo analizado. En las elecciones legislativas de medio término del 2009, BPD termina de distanciarse políticamente del oficialismo, asumiéndose directamente como un actor de la oposición en el proceso de selección de las autoridades legislativas de la cámara baja del Congreso nacional luego de dicha elección. Elegimos la experiencia de BDP porque consideramos que tiene la riqueza y el alcance para poder iluminar los diferentes aspectos que nos interesan problematizar. Su trayectoria política previa y posterior a su participación durante el periodo analizado, como serán desarrolladas en los capítulos subsiguientes, nos permite problematizar su capacidad de acción autónoma aún en contextos de participación en espacios oficialista.

Proponemos analizar este proceso en términos de participación política porque consideramos que condensa, tanto una mirada estratégica de la acción de estas organizaciones, así como contiene elementos simbólicos e identitarios de la acción colectiva que también deben ser considerados en el análisis para comprender el fenómeno estudiado. De la matriz estratégica recuperamos el énfasis en la vinculación con el sistema político y las disputas por el poder dentro de una sociedad.

De las perspectivas identitarias recuperamos la preocupación por la construcción subjetiva de las formas de organización y de acción, aún en íntima relación con otras tradiciones organizacionales. Estas perspectivas teóricas serán desarrolladas en profundidad en este capítulo. Ahora bien, estas dimensiones analíticas, la acción estratégica y la construcción identitaria de las organizaciones de desocupados, se inscriben necesariamente en los procesos

históricos estructurales vinculados principalmente a la producción y apropiación de la riqueza socialmente producida, y a la construcción de consensos y disputas alrededor de dicho proceso. Por lo tanto, recuperamos el análisis estructural de las transformaciones en el orden de la economía, la sociedad y el sistema político institucionalizado, como una tercera dimensión analítica fundamental a la hora de comprender la participación política de las organizaciones de desocupados en el Estado.

A su vez, esta conceptualización implica una mirada superadora de la concepción técnica de la participación como herramienta de legitimación de políticas estatales, ya que incorpora y pone en juego la dimensión del poder que atraviesa la relación entre el Estado y las organizaciones de desocupados. Y en esta relación, si bien se reconocen las desigualdades existentes en términos de recursos y capacidades de cada actor, ambos son concebidos como sujetos de la misma. Sujetos que portan y construyen una forma de ver el mundo, de habitarlo, de soñarlo y que actúan con una racionalidad limitada y con arreglo a valores y a fines, según el momento histórico. En este sentido, la participación es política en tanto que implica la construcción de relaciones de poder entre los dos principales actores, las organizaciones de desocupados y el Estado nacional. Y es política, en tanto que estas organizaciones buscaron transformar, desde diferentes perspectivas y estrategias, la realidad que *“les tocó vivir”*.

En íntima relación con esto, debemos aclarar que nos interesa enfocarnos en la participación política de las organizaciones de desocupados *“en”* el Estado nacional y a través de las políticas estatales, porque consideramos que fueron un espacio fundamental, como intentaremos mostrar en este trabajo, para la reconstrucción de la relación entre el Estado y la sociedad durante el periodo analizado. Sin embargo, consideramos que para analizar el Estado nacional en cualquier momento histórico, debemos necesariamente analizar el entramado político institucional y no

institucional en el cual se inscribe, las trayectorias políticas de sus actores y sus formas de vinculación y de imbricación mutua. Este proceso de participación política de las organizaciones de desocupados en el Estado nacional se desarrolló en tres escenarios, productos de las transformaciones ocurridas a nivel social, económico y político durante la etapa neoliberal. Estos escenarios los entendemos como espacios donde BDP despliega sus acciones, y los conceptualizamos como el territorio, el aparato estatal, y la política partidaria, los cuales serán desarrollados en profundidad en los capítulos de este libro. Del análisis de cada escenario en particular, sus vinculaciones e implicancias mutuas, comprenderemos los alcances y desafíos de este proceso de participación política.

En este marco general, esta investigación pone el foco de interés en las prácticas de estos actores, ejemplificados en BDP, y en su capacidad mediadora entre la sociedad y el Estado, enraizados en el proceso sociopolítico general. Interesa aquí la capacidad constructiva de los mismos, en términos de mediación de demandas e implementación de políticas en el territorio. Nuestro argumento principal es que, en este proceso, las organizaciones de desocupados, y específicamente BDP, se constituyeron en ventanillas del Estado en el territorio, y a partir de la utilización del protagonismo como herramienta de gestión de las políticas estatales, fortalecieron su capacidad de organización y canalización de demandas sociales. Este proceso encontró su límite para su supervivencia en la construcción política del espacio oficialista, entendido como el conjunto de organizaciones partidarias, sindicales y sociales que lo integraron, y en el armado electoral que condicionó las posibilidades de estas organizaciones de construir representación institucional propia.

Aquí cabe una aclaración. Este no es un análisis de caso propiamente dicho, sino que se busca a través de la experiencia desarrollada por BDP y sus particularidades, iluminar un proceso más amplio que abarcó a otras

organizaciones de desocupados como la Federación de Tierra y Vivienda, la Coordinadora de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón, el Movimiento Evita, el Polo Obrero, el Movimiento Teresa Vive, el Movimiento Tierra y Liberación, entre otras<sup>3</sup>. Este proceso, de ampliación de la participación política a las organizaciones de desocupados, en la política estatal, suponemos constituyó una de las principales características y novedades políticas del periodo post crisis del 2001-2002, presentando claras potencialidades y limitaciones que serán analizadas en este libro.

### **3. Perspectiva teórica sobre mediaciones sociales, participación, escenarios y estilos de gestión**

Para problematizar la participación política partimos del supuesto de que las organizaciones de desocupados son una expresión, entre otras, de las organizaciones sociopolíticas que conviven en la sociedad. Sociopolíticas en cuanto que sus ámbitos de acción son lo social y lo político aún por fuera de los márgenes de la política institucionalizada. Sin embargo, en este caso específico, su relación con el sistema de partidos ha sido mucho mayor que lo supuesto (o deseado) por las ciencias sociales. Optamos por esta definición y los caracterizamos como organizaciones de desocupados porque fue la identidad, como veremos en el capítulo III, que asumieron para representar sus demandas. Aunque coincidimos con Masetti (2010) en que esta identidad

---

<sup>3</sup> Dejamos afuera de este grupo de organizaciones al Movimiento Túpac Amaru, con fuerte desarrollo principalmente en la Provincia de Jujuy y en otras localidades, por haber surgido como organización en un proceso histórico diferente al aquí analizado. Obviamente que la mayoría de los referentes de esta organización fueron parte del proceso de movilización social de resistencia al modelo neoliberal en sus provincias, principalmente de la mano de la organización sindical, pero también de las organizaciones de desocupados que acá se analizan. Para un análisis de esta organización ver Alzina (2012).

sobrepasa la cuestión de la falta de empleo únicamente, para abordar demandas referidas a la calidad de vida, al acceso a la justicia, a la ampliación de derechos, etc.

Nuestra problematización supone comprender a las organizaciones sociopolíticas, y a las organizaciones de desocupados en particular, como formas de acción colectiva e instancias de mediación entre el Estado y la sociedad en un momento histórico determinado. Acciones colectivas que vehiculizan la participación política diferentes sectores sociales en el sistema político. En este caso, nos referimos a los sectores populares para abarcar este espacio heterogéneo que las organizaciones de desocupados buscaron representar. Consideramos, de esta forma, que las demandas por la distribución de la riqueza y por la producción de consensos en un modelo de desarrollo, habilitan la emergencia de actores colectivos o individuales, institucionalizados o no, que las canalizan, ya sea a través de acciones colectivas que dan lugar al surgimiento de nuevas organizaciones sociopolíticas. Estas mediaciones, a su vez, operan sobre el nivel de la construcción y consolidación de subjetividades, de la representación de las demandas, y de la gobernabilidad de una sociedad determinada, en un marco de conflictividad y disputa por el poder, y por la orientación del desarrollo.

Esta definición presupone una diferenciación analítica entre la sociedad, el mercado y el Estado, y a su vez, entre éste y el gobierno, entendido este último como la conducción política del aparato estatal. Diferenciación analítica que presenta un nivel de complejidad y de interdependencia que imposibilita su análisis por separado, pero que de ninguna manera presupone, como señala Tapia (2011) que lo social y lo político son dos esferas separadas. En esta relación de constante imbricación entre estas esferas, las mediaciones socialmente construidas son espacios de poder y de disputas entre los diferentes actores del sistema político institucional. Es decir entre los Estados en sus diferentes niveles y en sus diferentes dependencias y estructuras, los partidos políticos institucionalizados, los movimientos

sociales y sus organizaciones sociopolíticas, las organizaciones sindicales y los ciudadanos de a pie. Lo político atraviesa lo social, y lo social instituye lo político, en un movimiento que no puede diferenciarse analíticamente. Obviamente, este escenario es posible únicamente en un marco democrático que aún con sus dificultades y limitaciones, garantice el funcionamiento del sistema político.

En este marco general, y para analizar la participación política y los estilos de gestión que emergen en la experiencia de participación de las organizaciones de desocupados, se asume un concepto de Estado, no como una unidad coherente y objetivable, sino como la expresión material heterogénea de las relaciones sociales en un tiempo histórico determinado (Perelmiter, 2005). Esta definición supone un concepto de sociedad civil 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 sentido, recuperamos el sentido gramsciano de la sociedad civil como campo de organización de nuevas hegemonías, aún en un escenario de crisis y transformación de los sujetos clásicos de la sociedad civil, de la reforma del Estado, y de la complejización y diversificación de las sociedades actuales (Nogueira, 2003). Las organizaciones de desocupados operan dentro de este campo de construcción de hegemonías, en íntima vinculación con el Estado y sus políticas estatales.

### 3.1. Las políticas estatales y los dispositivos de gestión

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 1984). Estos nudos, a los fines de nuestros objetivos de investigación, son analizados como dispositivos (Carballeda, 2010; Gradin y Tiranti, 2012; Dallorso, 2012; Gradin, 2013; Tiranti, 2013;

Gradin, 2014) con dimensiones, características y propiedades específicas. En un dispositivo se inscriben una multiplicidad de elementos del orden de los saberes y discursos; las tecnologías, sus mecanismos, procedimientos, normas y rutinas, diferentes actores (estatales y no estatales), con sus experiencias, prácticas, expectativas y relaciones de poder. Todos estos elementos se vinculan entre sí con la finalidad de conseguir un efecto, en este caso, la implementación de una política en el territorio o de un programa nacional. Siguiendo a García Fanlo (2011), las prácticas son el soporte de las regularidades que rigen la dispersión de elementos en un dispositivo. Las prácticas de gestión serían, de esta manera, el soporte que da regularidad los diferentes elementos que componen los dispositivos de gestión estatal, es decir de las políticas públicas desarrolladas por los actores estatales y no estatales. Para reconstruir las prácticas de gestión en nuestro caso, partimos de una definición acotada de las mismas como la racionalidad y las lógicas que organizan las actividades de los hombres y mujeres en el Estado con el fin último de intervenir en la realidad para modificarla. Por tecnologías entendemos al conjunto de técnicas utilizadas en la implementación de dichos programas. Las mismas se expresan en los mecanismos, procedimientos y normas construidos y utilizados por los actores intervinientes. Si bien en la formulación de los diferentes programas se enuncian una serie de normas, mecanismos y procedimientos para la implementación del mismo, la práctica concreta de las organizaciones de desocupados re significaron y reconstruyeron esas técnicas, sintetizadas en una nueva tecnología. Las prácticas y las tecnologías implican, necesariamente, la construcción, previamente y durante el proceso de implementación de las políticas, de un saber, como condición de su existencia. Estos saberes y sus discursos, deben ser pensados como un proceso acumulativo de construcción de un conocimiento, que a través de los discursos y las prácticas de los propios actores, permite en desarrollo de los dispositivos. Es en la forma de funcionamiento de

los dispositivos, la relaciones entre los diferentes elementos y específicamente en las prácticas donde, consideramos, se puede visualizar los estilos de gestión (Oszlak, 1980; Mazzuca, 2002; Zaremborg, 2004; Schavelzon, 2007; Mancini, 2009; Mancini, 2011) de cada actor particular. La racionalidad expresada en las prácticas gestión, en tanto regularidad que rige la dispersión de los elementos en un dispositivo, cristaliza estilos de gestión que son construidos por cada actor particular.

El involucramiento de las organizaciones de desocupados en la gestión de políticas territoriales, así como en el propio Estado, condicionó el funcionamiento de dispositivos de gestión que transformaron tanto, la práctica cotidiana del Estado Nacional, como sus mecanismos de intervención y de despliegue territorial. Estas relaciones entre los diferentes elementos que conformaron cada dispositivo, impactaron y produjeron relaciones de poder al interior de las organizaciones, y entre éstos y el Estado, construyendo estilos de gestión particulares que caracterizaron el despliegue estatal en el territorio. Por lo tanto, consideramos que en el funcionamiento de los dispositivos emergieron estilos de gestión propios de cada actor particular, con dimensiones, características y propiedades particulares. Del análisis del funcionamiento de los dispositivos analizados en este trabajo, consideramos que podremos iluminar el estilo de gestión desplegadas por BDP en su participación en los programas analizados, como en los espacios de gestión del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante el periodo.

### 3.2 Participación política o cooptación

Ahora bien, para analizar la experiencia de BPD y su relación con el Estado, utilizamos el concepto de participación porque consideramos que los conceptos de “cooptación” o de “integración”, utilizados generalmente desde la academia, no dan cuenta de la complejidad de la relación. En el

concepto de cooptación utilizado usualmente desde el discurso público, las organizaciones de desocupados carecerían de capacidad de decidir autónomamente incorporarse a un proyecto político partidario de gobierno, como parte de su estrategia de construcción sociopolítica. Esta mirada presupone el carácter transformador de las organizaciones de desocupados (de aquellas que no fueron cooptadas, obviamente), aun cuando sus demandas fueron claramente defensivas. La identidad colectiva de las organizaciones y sus proyectos políticos, así como sus estrategias y tácticas políticas son elementos que han tenido poca relevancia en el análisis de estas perspectivas (Svampa, 2008).

De la misma forma, si bien el concepto de integración (De Piero, 2005; Gómez, 2007; Schuttemberg, 2012; Gradin, 2013), para analizar esta relación, implica reconocer la existencia de identidades y proyectos políticos de estas organizaciones, las cuales pueden explicar el acercamiento entre ambos, no da cuenta de la capacidad de autonomía, que aún en un marco de relaciones de fuerza asimétricas, estas organizaciones pueden sostener. Es decir, se enfoca en justificar la estrategia de las organizaciones de desocupados pero no da cuenta de su capacidad de incidencia en la relación. Tanto los conceptos de cooptación como la integración, como herramientas explicativas de la relación, otorgan al Estado un lugar preponderante en la misma, al punto de que sustraen del análisis, las capacidades de acción y de incidencia, de las organizaciones de desocupados.

Optamos por el concepto de participación porque consideramos que se encuentra despojado de la presunción de que es el Estado y/o gobierno quién determina su relación con otros actores. Las organizaciones de desocupados, como sujetos que actúan de arreglo a sus propios objetivos políticos, sociales, económicos y/o culturales, que cargan una identidad política, social y cultural, y que son sujetos con experiencias y trayectorias que los determinan, son parte de esta relación, que tampoco es unívoca, sino que es multidireccional y está, a su vez, mediada por otros actores.

El Estado tiene la capacidad de abrir espacios de participación a través de las políticas públicas, y el gobierno lo tiene en los armados políticos. Sin embargo, las organizaciones o los ciudadanos deciden participar si así lo desean. Su carácter no obligatorio, exceptuando el ejercicio del derecho de sufragio, imprime un margen de maniobra tanto para las organizaciones como para el propio Estado y gobierno. Pero también, el Estado y el propio gobierno, muchas veces se encuentra en la situación de ser desbordado por la propia sociedad civil y por lo tanto, deben abrir espacios de participación como forma de canalización de las demandas que emergen. Esta participación no es únicamente social o técnica como fue concebida por el *mainstream* neoliberal del paradigma proyectista de las políticas sociales (Cardarelli y Rosenfeld, 2002) y que desarrollaremos en el capítulo II, sino que recupera su sentido político en tanto que entiende que “lo político” atraviesa todos los espacios y escenarios públicos, y toda participación busca transformar de alguna manera la realidad en la cual se inscribe. De ahí su carácter político.

Por último, los procesos de participación política de las organizaciones de desocupados suponen la crisis de las mediaciones clásicas entre la sociedad y el Estado producto de las transformaciones sociales, políticas y económicas promovidas por el modelo neoliberal en nuestro país, como veremos en el capítulo III. La pérdida de poder relativo de las representaciones sindicales (Scolnik, 2014; Trajtemberg y Battistini, 2015) y la crisis de los partidos políticos (Masetti, 2010; Leiras, 2012; Sidicaro, 2013; López, 2014), permitieron la apertura del Estado a otras organizaciones socio-políticas, entre ellas las organizaciones de desocupados. La conflictividad social que caracterizó la segunda mitad de la década de los noventa de la mano de la crisis social, política y económica que se instalaba en el país, permitieron que estas organizaciones ganasen espacios como “canales de distribución” de los recursos estatales de asistencia a los sectores populares a partir de la protesta.

La capacidad de estas organizaciones de entablar vínculos con la estructura estatal territorial y de canalizar las demandas de sus integrantes, les permitió disputar un espacio entre los mediadores sociales clásicos de los sectores populares. Sin embargo, cuando nos referimos a mediadores, tomamos distancia de las perspectivas del clientelismo clásico o racional de la academia norteamericana o de las perspectivas culturalistas de la antropología política, más bien pensamos en las estructuras estatales territoriales que se enraízan en un entramado de organizaciones sociopolíticas, y que tienen por objetivo la canalización de recursos para la sociedad<sup>4</sup>. Estas estructuras estatales territoriales, se encuentran compuestas por organizaciones estatales y organizaciones sociopolíticas que gestionan demandas y soluciones de la sociedad. La pertenencia de una organización a la red o a la estructura depende de su capacidad de entablar relaciones políticas con los referentes del gobierno en el aparato estatal. Y es de esta capacidad, como buscaremos iluminar en este tesis, se desprende la conformación de las organizaciones de desocupados como ventanillas de Estado en el territorio (Schijman y Lae, 2009). Ventanillas entendidas como espacios de encuentro entre los sectores populares y el Estado, desde donde se gestionan derechos, se resuelven demandas y desde donde, principalmente, se accede a la asistencia social. Ventanillas que a diferencia de los referentes y/o patrones de las redes clientelares, tienen

---

<sup>4</sup> La primera diferencia que hay que destacar con los enfoques sobre clientelismo político y este trabajo, es que nosotros tomamos como unidad de análisis a la organización en su conjunto, y su relación con el Estado, y no al individuo para con la organización y a través de ella con el Estado. Por esta cuestión no profundizamos en los aportes que consideramos hicieron diferentes trabajos inscriptos dentro de la antropología política, iluminando aspectos soslayados y complejos sobre la participación de los individuos en las redes clientelares. Al respecto, ver Vommaro (2014), Fizsman (2014), Vommaro y Quiróz (2011), Ferraudi Curto (2011), Quiróz (2011), Manzano (2008), Gaztañaga (2008), Frederic, (2004).

reglas y normas claras para la gestión, aun cuando los aspectos subjetivos, como demuestran Schijman y Lae (2009), son fundamentales.

### 3.3 Los escenarios de participación política

En base lo anterior, se presume que la participación política de las organizaciones de desocupados se desarrolla simultáneamente en diferentes escenarios, que se condicionan y relacionan, y que construyen la complejidad del proceso. Estos escenarios, que para este trabajo definimos como el territorio, la gestión estatal y la política partidaria, pueden ser distinguidos analíticamente, pero en la práctica se atraviesan mutuamente.

El territorio refiere al escenario donde se ponen en funcionamiento los diferentes dispositivos que emergen con la implementación de los programas de asistencia con participación de las organizaciones de desocupados. Como profundizaremos en el capítulo II, en la crisis de la sociedad salarial, el territorio como espacio de pertenencia y de acceso a las políticas estatales, se convirtió en el anclaje necesario y obligatorio donde los sectores populares construyeron sus subjetividades, sus representaciones y sus organizaciones colectivas (Merklen, 2005). Siguiendo a Zibecchi (2003) podemos afirmar que el territorio

Es la respuesta estratégica de los pobres a la crisis de la vieja territorialidad de la fábrica y la hacienda, y a la reformulación por parte del capital de los viejos modos de dominación. La desterritorialización productiva (a caballo de las dictaduras y las contrarreformas neoliberales) hizo entrar en crisis a los viejos movimientos, fragilizando sujetos que vieron evaporarse las territorialidades en las que habían ganado poder y sentido. La derrota abrió un período, aún inconcluso, de reacomodos que se plasmaron, entre otros, en la reconfiguración del espacio físico. El resultado en todos los países, aunque con diferentes intensidades, características y ritmos,

es la reubicación activa de los sectores populares en nuevos territorios ubicados a menudo en los márgenes de las ciudades (Zibecchi, 2003: 186).

Obviamente que este fenómeno responde a una complejidad de factores, entre los cuales hay que destacar las transformaciones en la forma de construcción de poder de uno de los principales partidos políticos de nuestro país. En palabras de Maneiro (2012)

La vinculación casi monopólica entre el Estado y la sociedad a partir de la mediación sindical, en torno a relaciones corporativistas, entró en crisis en la década del '80. Tal vez la falta de claridad respecto de este cambio haya sido un elemento central para entender la derrota electoral del peronismo en 1983. Quizás sin conciencia de la mutación, diversos sectores dentro del PJ propiciaron una apertura hacia otras formas de construcción del poder social que los desvinculasen de la burocracia sindical más enquistada en las esferas del poder (2012:130)

Este proceso que desembocó en el fortalecimiento de la red territorial del PJ en la provincia de Buenos Aires y en el interior del país, y que, posteriormente implosionó por la crisis económica a fines de los '90, aportó a la territorialización de la construcción política y social de las organizaciones de desocupados. Paralelamente, la descentralización de las políticas sociales de la mano del paradigma neoliberal, y el auge del *"desarrollo local"* como estrategia socio productiva, se instalaron en el territorio como nueva base de acción social, en contraposición a las políticas sectoriales del modelo de Estado benefactor y del seguro social como estrategia de intervención en la sociedad. El territorio retoma, entonces, el lugar privilegiado de espacio social, apropiado por determinada relación que lo produce y lo mantiene a partir de una forma de poder. En este marco,

y siguiendo a Macanao Fernández (2005), sostenemos que son las relaciones sociales las que transforman el espacio en territorio y viceversa.

Este proceso de territorialización de los sectores populares (Merklen, 2005) supuso como ya dijimos una crisis de las formas de mediación clásicas ente el Estado y la sociedad, los sindicatos y los partidos políticos, y devino también en un proceso de territorilización de la política partidaria (Levitsky, 2003). De forma que, aun en un marco de crisis de los partidos políticos (Katz y Mair, 2009), el capital territorial de los referentes políticos (Ortiz de Rozas, 2011) continuó teniendo importancia a la hora de definir los representantes de cada partido<sup>5</sup>. En este escenario de transformación de la política partidaria tanto de los partidos mayoritarios como de la izquierda y centro-izquierda, y de pérdida relativa de los sindicatos como frentes de construcción política, se enraizaron las organizaciones de desocupados. El capital territorial de las organizaciones de desocupados acumulado post crisis de 2001-2002, su capacidad de construir identidad y de canalizar demandas, así como su capacidad de gestionar recursos, implicaron la construcción de una relación de representación política para con el sector social que buscaban organizar. El debate sobre la proyección política de las organizaciones de desocupados atravesó a todo el espacio organizativo, a los partidos políticos oficialistas u opositores según el periodo histórico, y a demás organizaciones sindicales, empresariales, de derechos humanos, o sociopolíticas en general. Desde sus comienzos diferentes sectores de las organizaciones de desocupados participaron de espacios políticos más amplios con el objetivo de construir representación política que le permitiese conseguir respuestas a sus demandas.

---

<sup>5</sup> Si bien Levitsky (2003) analiza el caso del Partido Justicialista en la década de los '80, consideramos que se puede extender el concepto de territorialización de la política partidaria a todo el espectro de partidos políticos.

La política partidaria, asumiendo por esta a la política institucionalizada, se constituyó así en un escenario más de participación y disputa.

En este sentido, las organizaciones de desocupados que participaron políticamente del Estado durante este periodo buscaron incidir en la política partidaria de los gobiernos como forma de disputar la orientación del mismo. Su capacidad de movilización y de organización en el territorio, les permitió demandar espacios en las listas de candidatos de las elecciones nacionales, provinciales y municipales que se acontecieron en el periodo analizado. Sin embargo, el escenario de la política partidaria fue atravesado por dos cuestiones. Por un lado, como veremos en el capítulo III, el armado político electoral oficialista fue centralizado por el poder ejecutivo nacional, donde el peso específico de las organizaciones de desocupados fue bajo o casi nulo. Esto pudo verse claramente en su participación en las actividades de campaña y en las listas de candidatos en cada oportunidad.

Por otro lado, en aquellos lugares o elecciones donde el poder ejecutivo nacional no intervino, la participación de las organizaciones de desocupadas dependió de su capacidad de relacionarse y construir alianzas, o disputar, con los oficialismos locales. Este escenario, a su vez, fue fundamental para considerar la participación de las organizaciones en la gestión de la política estatal, ya que o bien por su capacidad de instalarse como actor con capital territorial, o bien como forma de compensar la falta de espacios electorales, luego de cada elección, se abrían desde el gobierno nuevos espacios y recursos estatales para las mismas.

En este sentido, la gestión estatal se constituye en el tercer escenario de participación de las organizaciones de desocupados considerado en este trabajo. Si bien la participación de estas organizaciones en políticas estatales no era una novedad, sí lo fue el hecho de haber sido convocados por el gobierno de Néstor Kirchner desde 2004 para asumir cargos de gestión dentro de los ministerios nacionales. Esto

significó la posibilidad de implementar políticas estatales sobre demandas propias del sector pero que abarcasen a todo el espacio social, no únicamente el organizado. La gestión del Estado, y en el caso analizado específicamente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, puso a las organizaciones frente a necesidad de asumir responsabilidades políticas propias de la gestión y a demostrar su capacidad para proponer y ejecutar soluciones a sus problemas. La gestión del Estado se diferenciaba de la participación de programas territoriales en la medida que permitía a las organizaciones promover iniciativas propias. Es decir, problematizar, diseñar, ejecutar y evaluar sus propias políticas estatales. La vida cotidiana dentro del Estado trajo aparejado una cantidad considerable de nuevos desafíos y problemas para este tipo de organizaciones. Por eso diferenciamos los espacios de gestión propiamente dichos, a la implementación territorial de políticas estatales. En el primero, las organizaciones tuvieron la responsabilidad de asumirse artífices de sus propias políticas, mientras que en la segunda, se constituyeron en unidades ejecutares de programas ya diseñados, donde encontraron ciertos márgenes de maniobra para poder transformar la política. En ambos casos, de la participación política de las organizaciones de desocupados en esos espacios se fueron construyendo estilos de gestión que caracterizaron esta experiencia.

#### **4. La estrategia metodológica**

En función de nuestros supuestos teóricos desarrollados en el apartado anterior, este trabajo de investigación fue abordado desde un enfoque cualitativo y desde una perspectiva sociopolítica e histórica, orientado al análisis del proceso participación política del Movimiento Barrios de Pie en el Estado nacional a partir de los tres escenarios definidos, el territorio, la gestión estatal y la política partidaria durante

el periodo 2003-2009 en nuestro país. De esta manera, se intentó analizar la participación política de BDP en el Estado nacional, en orden de iluminar las potencialidades y limitaciones de esta relación. Para esto, se proponen los conceptos de estilo de gestión territorial, estilo de gestión estatal, y de trayectoria política electoral, como claves conceptuales para comprender la consolidación de BDP como mediadores entre el Estado y la sociedad, y por lo tanto, comprender los alcances y limitaciones de su participación política en el periodo analizado. La construcción teórica y empírica de estas categorías serán materia de los capítulos de este libro.

Desde una perspectiva sociopolítica, se analizó en un primer lugar la trayectoria política del movimiento, sus formas de organización y construcción social, y sus estrategias político-electorales durante el periodo analizado. Para dimensionar el crecimiento de la organización durante el periodo analizado, se la inscribió dentro del mundo de los movimientos sociales argentinos, y de las organizaciones de desocupados específicamente. En base a esto analizaremos a partir de fuentes primarias y secundarias, la trayectoria política de BDP antes y después de la asunción de Néstor Kirchner (2003-2007) y de la primera mitad del mandato de Cristina Fernández (2007-2009), sus alianzas políticas y sus juegos electorales, su representación político institucional y su incorporación a diferentes espacios de gestión en Ministerios nacionales, así como las razones de su alejamiento del gobierno en diciembre de 2008, y su posterior trayectoria "*opositora*".

Para analizar el escenario territorial se consideró que la relación de BDP con las políticas sociales nacionales de implementación territorial se puede rastrear desde fines de la década de los '90, a través de la implementación de programas de asistencia al desempleo y programas alimentarios. Del análisis de la participación de BDP en los diferentes programas y del funcionamiento de los dispositivos, caracterizamos el estilo de gestión territorial de BDP.

Analizamos el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD), el Programa de Empleo Comunitario (PEC), el Programa Fondo Participativo de fortalecimiento de comedores comunitarios (FOPAR), y el programa nacional de Seguridad Alimentaria de reparto de cajas y alimentos secos. Estos programas impactaron en BDP otorgándoles nuevas oportunidades de protagonismo en el territorio a través de la movilización de sus estructuras para incorporar beneficiarios implementando proyectos productivos y comunitarios. La forma en que esta organización incorporó la implementación de estos programas a sus prácticas, permitió que emergieran estilos de gestión con características particulares y alejadas en algunos casos a lo que la normativa de los mismos proponía. Las dimensiones analíticas seleccionadas para analizar el funcionamiento de los dispositivos en el caso de los programas de asistencia a la desocupación fueron la forma de administración de los “cupos”, los tipos de proyectos de contraprestación desarrollados, las formas de organización de estos proyectos, la relación de la organización con los beneficiarios de los programas, la relación de la organización con los organismos estatales responsables de la implementación de los programas, la relación con el Gobierno Nacional, y por último, la forma de vinculación con la vida interna de BDP como organización nacional. En el caso de los programas alimentarios, las dimensiones analizadas fueron: la cantidad de recursos recibidos en términos de raciones de comida y subsidios para equipamiento e infraestructura de los comedores, la sistematicidad y regularidad en la asistencia, los criterios de distribución interna, los criterios de organización de los proyectos, y los aspectos técnicos de la implementación de los programas. Los dispositivos emergentes del proceso de implementación de los programas analizados se caracterizaron por presentar estilos de gestión basado en el protagonismo como forma de acceso a la asistencia estatal, consolidando a los centros comunitarios de BDP como “ventanillas del Estado” en el territorio.

Por último, para analizar el escenario estatal, desarrollamos la experiencia de BDP en la gestión pública del Estado nacional, específicamente en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Desde el 2004 y hasta su alejamiento del gobierno en 2009, BDP ocupó diferentes cargos en el Ministerio, así como promovió e implementó una batería de programas de promoción social. Del análisis del estilo de gestión estatal, que emergió de la experiencia de BDP en los espacios de gestión y en los programas desarrollados, nos ocuparemos en el capítulo V. Se analizó específicamente la experiencia de la Dirección Nacional de Asistencia Comunitaria, el Programa de Promotores Territoriales para el Cambio Social, el Programa de fortalecimiento y participación de las mujeres Juana Azurduy, el Programa de capacitación en derechos humanos para jóvenes Claudia Falcón, y la experiencia de gestión en la Subsecretaría de Organización y Capacitación popular y sus iniciativas. Para analizar el funcionamiento los dispositivos de gestión que se desplegaron a partir de estas experiencias, fue necesario analizar los saberes y valores propios de quienes participan de la misma, sus lógicas, racionalidades y prácticas que pusieron en práctica en su paso por el Estado, su forma de vinculación con la sociedad civil, las estructuras de autoridad y las formas de circulación de la información al interior de la burocracia, la distribución de atribuciones, competencias y responsabilidades al interior de las diferentes áreas del Estado, los criterios técnico administrativos que las organizaron y controlaron, y por último, los recursos materiales, su procedencia y formas de distribución. Del análisis de estas dimensiones establecimos el estilo de gestión estatal de BDP durante el periodo analizado.

El recorte temporal utilizado se construyó en base al devenir del proceso histórico, tomando como inicio de la etapa el año 2003 cuando asume el entonces presidente Néstor Kirchner y se comienza instalar la transversalidad como forma de construcción política del gobierno. Es en este marco que BDP comienza a acercarse discursivamente

con el gobierno, para luego comenzar a participar de los diferentes espacios propuestos. Este periodo, consideramos se cierra, no cuando BDP se aleja de los espacios de gestión estatal a fines de 2008; sino cuando se posiciona definitivamente como parte de la oposición al gobierno nacional en diciembre de 2009 a raíz de la disputa por la conformación de las comisiones parlamentarias del Congreso Nacional<sup>6</sup>. La riqueza y complejidad de este proceso esperamos poder iluminar con este libro.

Por otro lado, y en relación al recorte espacial de la investigación, si bien BDP es una organización nacional, y las políticas analizadas son también de implementación nacional, por una cuestión de abordaje, nuestra investigación se focalizó en la experiencia de participación de BDP en la ciudad de Buenos Aires y en la zona sur del primer cordón del conurbano bonaerense. Las experiencias observadas, tanto a nivel territorial como a nivel electoral y estatal, en las cuales se sustenta empíricamente este trabajo, refieren a experiencias desarrolladas en este espacio geográfico. Igualmente, consideramos, que más allá de las particularidades estructurales y coyunturales de cada territorio en términos económicos, sociales, políticos y culturales, las reflexiones que provienen de este recorte espacial, pueden ser trasladadas a otras experiencias de la misma organización.

La estrategia de recolección de datos se basó en la realización de entrevistas en profundidad y en la observación directa de los tres escenarios de participación política señalados. Cabe aquí aclarar que la observación directa no se realizó en clave etnográfica, ya que no fue el objetivo de este trabajo, sino que se utilizó la información recolectada para nutrir y complementar la información de las

---

<sup>6</sup> Este hecho fue conocido mediáticamente como la conformación del Grupo "A", que contenía a la mayoría de la oposición en el congreso nacional, que intentó un acuerdo político que le permitiera vencer al kirchnerismo dentro de la cámara. BDP, a través de Libres del Sur, fue parte de este proceso a través de su diputada nacional Victoria Donda.

entrevistas en profundidad. El universo de análisis estuvo conformado, entonces, por todos los espacios de participación política abiertos en los tres escenarios, el territorio, la gestión estatal y los armados políticos electorales durante el periodo analizado, y las unidades de análisis fueron los espacios de participación política abierta en cada uno de estos escenarios. La unidad de recolección fueron los actores principales que participaron de dicho proceso. Los mismos fueron agrupados en categorías en función de su rol y de su afiliación institucional. La muestra utilizada obedeció al criterio de intencionalidad, en tanto se seleccionaron informantes claves que pudieran dar cuenta de la experiencia. En este sentido se comenzó con una muestra intencional diseñada a partir de la accesibilidad a los informantes. Se realizaron un total de 25 entrevistas, de las cuales 12 fueron a funcionarios y trabajadores vinculados a BDP, 3 a trabajadores y funcionarios técnicos del Ministerio no militantes de dicha agrupación, y 10 fueron hechas a militantes territoriales. Las entrevistas fueron realizadas en diferentes etapas del trabajo de campo. 10 Entrevistas, principalmente a militantes territoriales fueron realizadas entre los años 2006 y 2007, en el marco de las observaciones que se detallan a continuación. Las otras 15 entrevistas, realizadas principalmente a funcionarios del Ministerio, fueron realizadas en los años 2010 y 2012, con posterioridad a las observaciones. Estas entrevistas tienen la característica de presentar un relato y una mirada de la experiencia por parte de sus actores atravesada por el devenir del proceso que aquí se analiza<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> En el transcurso de este texto, se señalarán entre comillas y con letra Itálica las expresiones correspondientes a categorías nativas (Boivin, Rosato y Balvi 2003). Las mismas fueron extraídas de los relatos reconstruidos a partir de las entrevistas realizadas, los documentos internos, publicaciones, notas periodísticas de medios masivos y de información presente en la página Web de BDP ([www.barriosdepie.org.ar](http://www.barriosdepie.org.ar)).

Las observaciones directas se realizaron en dos periodos temporales, y estuvieron orientados al análisis del estilo de gestión desplegado durante el proceso de implementación de los programas de asistencia analizados, señalados en el apartado anterior, y al análisis del estilo de gestión de los espacios estatales del Ministerio de Desarrollo social de la Nación durante el periodo analizado. El primer periodo temporal comprendió una visita mensual a 6 centros comunitarios de BPD localizados en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires, durante el periodo 2004-2006, con motivo de mi participación como alfabetizadora del Programa nacional de alfabetización para jóvenes y Adultos, Encuentro<sup>8</sup>. El segundo periodo de observación directa se desarrolló durante los años 2007-2008, como participante del Programa de Promotores Territoriales para el cambio social del Ministerio de Desarrollo social de la Nación, y se enfocó en la observación de los espacios de gestión estatal dirigidos por BDP en dicho ministerio.

La información brindada por los entrevistados fue contrastada y complementada por fuentes secundarias de información como documentos oficiales e institucionales, noticias de la prensa escrita, informes de gestión, evaluaciones, etc. En este sentido, se sistematizaron los informes de gestión del Ministerio de Desarrollo social de la Nación, “Rendimos cuentas” de los años 2004-2005; 2006-2007; 2008-2009; las memorias institucionales anuales durante el mismo periodo; los decretos oficiales de cada programa; los manuales operativos y los formularios de presentación de proyectos de cada programa; los folletos informativos y demás documentos oficiales. También se sistematizó la información correspondiente a las noticias referidas a las organizaciones de desocupados durante el periodo

---

<sup>8</sup> Los centros comunitarios observados fueron “La Boca de Pie” (CABA), “Madre Esperanza” (Avellaneda), “Trini” (CABA) y “Corazón Abierto” (CABA).

2003-2009 publicadas en la versión impresa de tres diarios nacionales, La Nación, Clarín y Página 12. Se sistematizaron también información proveniente del periódico mensual de la Corriente Patria Libre, Revista “En Marcha” durante el periodo 2002-marzo de 2006; y del periódico “Patria Grande” del Movimiento Libres del Sur, desde su inicio en abril de 2006 hasta la edición de diciembre de 2009. También se sistematizaron información proveniente de documentos internos de la organización como boletines internos, documentos de debate, documentos de trabajos, informes de dirección, balances nacionales y locales, planificaciones, materiales de capacitación y volantes de difusión de las actividades desarrolladas. Toda esta documentación fue recolectada en las visitas al campo y fueron expresamente solicitadas a la organización, quién permitió su análisis por parte de la investigadora.

Las estrategias de análisis de los datos fueron determinadas en relación al tipo de fuente y la herramienta de recolección utilizadas, todas del orden de lo cualitativo. Por lo tanto, para los datos obtenidos a partir de las entrevistas en profundidad y las observaciones no participantes, así como para el análisis de las fuentes secundarias, la estrategia de análisis que se utilizó fue la codificación de los relatos de los entrevistados en función de las categorías centrales desarrolladas en el marco teórico, sus propiedades e interrelaciones a partir de las cuales se construyeron las hipótesis, conceptos y los argumentos que sustentan y fundamentan esta tesis.

Dicho todo esto, desde una mirada longitudinal del proceso sociopolítico que acompañó la participación política de BDP en el Estado nacional durante el 2003-2009, este trabajo se propone iluminar desde el análisis micro de las experiencias concretas, aspectos macro del fenómeno que nos convoca. Y en este sentido, este trabajo se plantea como una continuidad y ampliación de mi tesis de maestría en políticas públicas para el desarrollo con inclusión social de FLACSO, donde analicé el estilo de gestión de BDP en dos

programas nacionales específicos, implementados durante el periodo 2004-2008 desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. La tesis se tituló “El proceso de integración política de los Movimientos de Desocupados a la gestión del Estado en la Argentina Kirchnerista. Un análisis del estilo de gestión de los Programas Promotores Territoriales para el cambio social, y el Programa de Fortalecimiento y Participación de las Mujeres Juana Azurduy, durante el periodo 2003-2009”. En esta investigación nos propusimos analizar la relación entre el Estado y los MDS a partir de la participación de estos en la gestión del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante el periodo 2003-2009. En su momento, consideramos que la integración a la gestión de políticas públicas fue una forma institucional de participación de dichas organizaciones en el Estado. Este proceso de institucionalización, a su vez, posibilitó la constitución de estas organizaciones, y específicamente del caso analizado, en actores sociales y políticos con capacidad de incidir en la agenda pública ya que se encontraron, por primera vez, frente a la posibilidad de pensar, decidir y ejecutar políticas sociales.

Consecuentemente, su incorporación a la administración pública comenzó a vislumbrar un nuevo modelo y una nueva forma de gestión, transformando la práctica cotidiana del Estado y de las mismas organizaciones. Es en este novedoso estilo de gestión donde, consideramos, se pueden encontrar algunas claves que nos permitan desentrañar las complejas formas que asumieron la participación de los MDS en la implementación de diferentes políticas públicas nacionales de la etapa 2003-2009. En aquella oportunidad el análisis se circunscribió únicamente a la participación de BDP en el Programa de Promotores Territoriales para el cambio social, y en el Programa de fortalecimiento de derechos Juana Azurduy. En ambos casos se analizaron la dimensión simbólica, práctica y procedimental de la forma de ejercer el poder de BDP. Esto permitió establecer una primera caracterización sobre su forma de participación

en las políticas estatales del periodo, iluminando aspectos sustantivos del proceso de integración política al gobierno nacional.

Como continuidad, este libro recupera un concepto analítico central como “estilo de gestión”, pero toma distancia de la conceptualización del proceso analizado como de “integración política”. Se problematiza la relación entre el Estado y BDP a partir del concepto de participación, como señalamos anteriormente, ya que permite pensar su forma de vinculación e involucramiento mutuo desde una mirada que recupere la capacidad de acción política de esta organización y sus relaciones con el sistema político general. Por otro lado, se incorpora una mirada distinta sobre las políticas estatales a partir de la utilización del concepto de “dispositivos” que permite, a nuestro entender, un mejor abordaje comprensivo de un fenómeno complejo y dinámico como el aquí analizado. El concepto de dispositivo nos permite comprender el rol de las organizaciones como BDP en las políticas territoriales, así como su aporte en términos de mediación y canalización de las demandas, y de despliegue territorial del Estado.

Por último, si bien se mantiene el mismo caso de estudio, se amplía el proceso social analizado ya que se estudia la participación de BDP, como ya señalamos, en tres escenarios diferenciados. La base empírica se amplía al análisis de dos programas de implementación territorial (PJJHD y PEC) así como a los programas de asistencia alimentaria FOPAR y Programa de Soberanía Alimentaria, y al análisis de diversos espacios de gestión y programas de promoción social diseñados y ejecutados por BDP durante su trayectoria en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (la Dirección Nacional de Asistencia Comunitaria, el Programa de Promotores Territoriales para el Cambio Social, el Programa de fortalecimiento y participación de las mujeres Juana Azurduy, el Programa de capacitación en derechos humanos para jóvenes Claudia Falcón, y la experiencia de gestión en la Subsecretaría de Organización y Capacitación

popular y sus respectivos programas e iniciativas). A esto se le incorpora el contrapunto con el análisis de la trayectoria político electoral de BDP durante el periodo analizado, presente de forma incipiente en la tesis de maestría, con el objetivo de mostrar y comprender el escenario global donde se desarrolla el proceso de participación en las políticas estatales, y su imbricación con el proceso político general de reconstrucción del Estado nacional post crisis 2001-2002.

Establecidas las principales coordenadas teóricas y metodológicas, en los siguientes apartados realizaremos un recorrido sobre las diferentes perspectivas teóricas sobre los movimientos sociales, dentro de las cuales enmarcaremos nuestro fenómeno de estudio, las organizaciones de desocupados.

## **5. Las organizaciones de desocupados como movimientos sociales: las perspectivas norteamericana y europea**

A partir de su surgimiento a mitad de la década del '90<sup>9</sup>, las organizaciones de desocupados fueron analizadas dentro del mundo heterogéneo y complejo de los movimientos sociales (en adelante MS). Estos fueron abordados por las ciencias sociales desde diferentes perspectivas analíticas, en la búsqueda de herramientas teóricas que permitiesen comprender el fenómeno, y su compleja relación con el sistema político institucional y las pujas distributivas. Siguiendo a Cohen (1985), los académicos europeos y norteamericanos abordaron la cuestión desde dos modalidades interpretativas diferentes. Mientras que la perspectiva norteamericana puso el foco de atención en los MS como actores dentro del sistema político, y, por lo tanto, en sus relaciones con el contexto; la perspectiva europea, se centró en los MS como

---

<sup>9</sup> La periodización del fenómeno será desarrollada en el capítulo II.

sujetos portadores de una identidad, de una cultura y de una práctica, y, por lo tanto, en sus relaciones internas. Estas dos matrices interpretativas, que posteriormente, fueron encajadas en la matriz estratégica (norteamericana) y la matriz identitaria (europea), prevalecieron en el abordaje los MS tanto en el mundo desarrollado como en nuestra región.

La perspectiva norteamericana o estratégica surgió en la década de los '70, como respuesta a las limitaciones que encontraba entonces, la sociología norteamericana clásica del estructuralismo de Parsons (1951) y de Merton (1980), o de las teorías del conflicto de Coser (1970), para explicar los procesos de movilización y acción colectivas en la sociedad de esa época. Según la perspectiva estratégica, estas nuevas expresiones sociales no respondían a “un comportamiento anormal que brota como respuesta a los cambios estructurales y a las tensiones que estos generan” (McAdam, 1982: 48). Más bien, nos encontrábamos frente a organizaciones socialmente integradas, con objetivos claros y estrategias que denotaban una racionalidad en términos de medios y fines. Siguiendo a Cohen (1985), esta perspectiva que se llamó Teoría de la movilización de los recursos (Mac Adam, 1982; Tilly, 1978; Tarrow, 1998) propuso comprender a los MS dentro de un modelo de conflicto de la sociedad, y por lo tanto enmarcar sus acciones dentro de las relaciones de poder y de la búsqueda racional de intereses de un grupo social determinado. De esta forma, los elementos centrales para entender y explicar la acción colectiva de los MS fueron las asimetrías existentes en la distribución y apropiación de los recursos, y en las oportunidades y la capacidad de organización entre los diferentes agentes de un sistema social determinado. Influenciados por el clima de época, los científicos norteamericanos incorporaron la racionalidad estratégica como elemento fundamental para explicar la acción de los MS. Esta mirada fue fuertemente criticada por su simplificación de la racionalidad de los MS como meramente instrumental, en una lógica medio-fines, sin incluir en sus análisis otros elementos como la cultura,

la ideología, los lazos afectivos. A su vez, esta perspectiva tendió a ver las nuevas demandas y los nuevos actores siempre dentro de la lógica del régimen político, cuyo inevitable devenir era su incorporación dentro del mismo.

Los diferentes autores de esta perspectiva acuerdan en señalar la importancia de la cuestión relacional en la construcción de los MS como sujetos políticos. El papel de las oportunidades políticas<sup>10</sup>, del repertorio de las acciones colectivas<sup>11</sup>, de los ciclos de protestas<sup>12</sup>, y de los procesos enmarcadores de la acción<sup>13</sup>, fueron claves analíticas fundamentales para explicar estos fenómenos sociales. De cara al sistema político ampliado, entendido como el Gobierno, Estado y actores políticos, esta perspectiva permitió desarrollar un análisis contextualizado de los MS, enfatizando su matriz eminentemente política, y su relación con todos los actores del sistema. Haciendo posible observar el vínculo de estos MS con el ambiente, esta perspectiva aportó herramientas conceptuales para analizar la relación e impacto entre éstos, el gobierno y el Estado. Sin embargo, dejó afuera del análisis elementos que también fueron fundamentales para analizar esta relación política, y que se relacionaron con la construcción de la subjetividad social. Estos elementos, en cambio, fueron abordados desde la perspectiva europea.

---

<sup>10</sup> Las oportunidades políticas refieren a las dimensiones no necesariamente formales o permanentes del ambiente político, que crean incentivos para la acción colectiva al afectar las expectativas de fracaso o éxito (Tarrow, 1999:77) Según Tarrow (1999), son 5 las dimensiones principales de las mismas: el grado de liberalización del sistema político, los realineamientos políticos dentro del sistema, la aparición de aliados, los conflictos y divisiones dentro de las elites, y el declive de las capacidades del Estado para reprimir a los disidentes.

<sup>11</sup> Tilly (1978) se refiere con este concepto al conjunto de medios de que dispone un grupo específico para realizar sus demandas.

<sup>12</sup> Por ciclos de Protesta, Tarrow (1999) se refiere a un periodo de intensificación de los conflictos y las confrontaciones. Estos ciclos se producen en momentos de apertura de las oportunidades políticas.

<sup>13</sup> Los procesos enmarcatorios mediatizan la relación de los MS y su contexto, encuadrando la acción colectiva.

La perspectiva europea tuvo su raíz teórica en el marxismo europeo y en el estructuralismo. Sin embargo, y siguiendo nuevamente a Cohen (1985), el paradigma de la identidad (Touraine, 1985; Melucci, 1994) se caracterizó por pensar los MS en Europa desde el proceso de descentramiento del conflicto de clases como el elemento estratégico-explicativo del cambio estructural. Esta teoría se inscribe en el proceso de abandono del Estado como locus central de la lucha de poder. La crisis de la sociedad industrial y del Estado de Bienestar de posguerra, así como la crítica del marxismo estructuralista, enmarcaron el surgimiento de una perspectiva que, como contrapunto de la norteamericana, puso el énfasis en los MS como construcción de prácticas e identidades divergentes en el ámbito de la sociedad civil (Melucci, 1994). Desde una matriz claramente gramsciana de la sociedad civil, esta perspectiva puso el foco de interés en la forma de organización más que en sus medios y sus fines. Emergió así, en palabras de Touraine (1985), una nueva modalidad de organización social exclusiva de las sociedades post industriales. De la crisis de la sociedad salarial (Castels, 1995) emergieron nuevas demandas, vinculadas a la complejización de la cuestión social, que fueron canalizadas por los MS. Según Melucci (1994), estos nuevos movimientos sociales se gestaron tomando distancia del Estado y de las modalidades político-institucionales clásicas. La dimensión cultural y subjetiva asumió así, para esta perspectiva, un papel central en el proceso de transformación de una sociedad. De esta forma, estos nuevos MS abandonaron de alguna forma la lucha por las modalidades de distribución de las riquezas de una sociedad, para abocarse a cuestiones referidas a los estilos y calidad de vida, la ampliación de derechos para minorías o derechos post materiales, o cuestiones ambientales y de bienes públicos.

A su vez, esta forma de entender a los MS implicó una crítica a la clásica estrategia de dos tiempos (Wallerstein, 2001) para cambiar la sociedad, donde el Estado y la política democrática institucional perdieron su rol estratégico

en la transformación de la realidad. Esta mirada peyorativa del Estado como ámbito de disputa de poder, y de la política partidaria como mecanismo de canalización de las demandas, puso el foco de preocupación en los MS como actores históricamente situados (Touraine, 1985), siendo la construcción de una identidad colectiva (Melucci, 1999) su principal cuestión.

En este marco, la acción colectiva de los nuevos MS fue comprendida como un proceso identitario, histórico y culturalmente orientado, donde éstos debían ser entendidos como construcciones sociales que pusieron en juego una amplia gama de procesos, actores, sentidos y formas de acción que interaccionan entre sí. La capacidad de construir sentidos y significados que hicieran socialmente inteligibles los conflictos sociales presentes en las relaciones de dominación, fueron la condiciones de posibilidad para llevar adelante acciones colectivas. En este marco, los NMS fueron entendidos como procesos inter subjetivos de organización donde el foco de análisis se orientó a las relaciones internas, la construcción de una identidad colectiva, de una práctica orientada a la transformación y de formas de organización distintivas.

Hasta aquí hemos caracterizado brevemente las dos perspectivas principales que emergieron como claves de análisis de los MS. Estas perspectivas aportaron diferentes elementos claves para analizar las organizaciones de desocupados en la historia argentina. Mientras que la perspectiva de la TMR nos permite enfocarnos en el contexto político y su capacidad de acción, la perspectiva identitaria, nos recuerda la importancia de la construcción de un nosotros, de una cultura y de una práctica hacia adentro de los MS. A su vez, desde la mirada estratégica se destacan las continuidades con respecto a los repertorios de acción presentes en otros momentos históricos, mientras que la matriz de la identidad destaca aquellos elementos novedosos y que significan una ruptura con las tradicionales organizaciones de masas, como las formas de democracia

interna, y la construcción de subjetividades. A partir de la década de los '80 la sociología norteamericana asistió a un “giro cultural” (Acevedo, 2013) que implicó la revalorización de la cultura como marco de la acción colectiva. Este enfoque se desarrolló, según la autora, en contraposición y complementación al abordaje causal y empirista hegemónicos de la teoría de la elección racional, la teoría de los procesos políticos y la teoría de la movilización de recursos (Olson; 1992; Jenkins; 1994; McAdam et al.; 1999; Tarrow; 1999). Esta corriente propuso el análisis de los “marcos de la acción colectiva” a partir de las premisas del *frame analysis* de Erving Goffman (2006)<sup>14</sup> al estudio de los MS. Pensando la cultura en términos de “marcos”, se focalizó en la producción y el uso de esquemas de interpretación que permitieran dar inteligibilidad a los contextos de acción colectiva. Conceptualmente inscrita en el construccionismo social, la propuesta del *frame analysis* intentó suturar las limitaciones de la teoría de la movilización de recursos respecto del abordaje de los factores simbólicos de la acción colectiva, realizando una apropiación particular de la teoría goffmaniana de los marcos (Acevedo, 2013).

## 6. Los movimientos sociales desde la mirada latinoamericana

Retomando algunos de los elementos y procesos introducidos en el apartado anterior, en este apartado intentaremos recuperar la mirada latinoamericana sobre los MS en la región. En primer lugar, nos interesa señalar que la emergencia en las ciencias sociales del concepto de MS, da cuenta de que, como dice Boaventura de Sousa Santos (2001), lo nuevo de éstos no fue la negación de la política sino su expansión más allá del marco estrictamente liberal. Al

---

<sup>14</sup> Para un análisis de la propuesta de Goffman, ver Acevedo (2011).

referirnos a América Latina y la Argentina, De Piero (2005) señala que los MS se conformaron a partir de diversos factores como la ruptura del Estado de derecho, la violación de los derechos humanos, y el constante deterioro de la calidad de vida de la mano de la implementación de la reestructuración económica neoliberal, lo cual marca profundas diferencias con la realidad norteamericana y europea.

En efecto, las formas de participación y de construcción política a partir de la década del '70, sufrieron fuertes modificaciones de la mano de las transformaciones en los regímenes políticos del periodo, favoreciendo el surgimiento de estos MS. La década del '80 representó para nuestra región una década de quiebre en cuanto a las formas de organización y representación de los sectores populares. El proceso de transición y consolidación de la democracia (O'Donnell y Schmitter, 1986; Lechner, 1990, 1994), fue acompañado por el surgimiento de nuevas demandas vinculadas al mundo de la vida privada y la subjetividad (Nogueira, 2003; García Delgado y Nosetto, 2004). Estas nuevas demandas no lograron ser representadas por los grandes movimientos políticos del Siglo XX en la región (De Piero, 2005).

Este nuevo escenario dio lugar a la aparición de movimientos sociales que las intentaron canalizar y expresar. Como señala Claus Offe (1988) los MS surgieron como un espacio no comprometido con el modelo de sociedad de la posguerra, representado por el Estado de Bienestar, los partidos políticos de masas y las representaciones corporativas. En el intento de transformar esta realidad, "tratan de politizar la sociedad civil de forma no restringida por los canales de las instituciones políticas representativas-burocráticas" (Offe, 1988: 167). El debate sobre el alcance de esta estrategia, su capacidad de generar un sujeto histórico que dispute poder, y sobre su capacidad de representación y de formación de gobierno atravesó toda la producción académica, desde diversos enfoques y perspectivas ideológicas, en nuestra región. La cuestión central radicaba en

reflexionar si eran representativos de una nueva conflictividad social, y si eran una nueva herramienta para llevar adelante la transformación social.

El análisis de los MS en América latina retoma esta línea de análisis, y se encontró en un principio referenciado en los trabajos de E. Jelin (1985, 1987, 1990, 1993) y F. Calderón (1985, 1987, 1990, 1995)<sup>15</sup>. Estos trabajos dieron cuenta de la extensa trayectoria organizativa de los sectores populares en América latina y de las limitaciones presentes en las tradiciones académicas clásicas para comprender estos fenómenos. Los intentos por conceptualizar y definir teóricamente los alcances y características de los MS, así como sus continuidades y rupturas con respecto a los partidos políticos y los sindicatos, fueron las principales preocupaciones de la época.

Para Calderón y Jelin (1987), la peculiaridad de América Latina fue que estas nuevas formas de acción colectiva coincidieron con el cierre (en diferente medida según el caso), de los canales institucionales de expresión de demandas sociales: Dictaduras militares, proscripción de los partidos mayoritarios, represión a sindicatos y organizaciones populares. Por otro lado, las políticas de ajustes y de reestructuración económica neoliberales implicaron un repliegue de estas demandas sociales como la justicia social y la equidad, del centro de la escena política. En una línea similar, Garretón (2001) señalaba que las transformaciones en el movimiento sindical, que se encontraba a la defensiva por las políticas de ajuste neoliberales, sumado a los pedidos de democratización y ciudadanía, y a la demanda por nuevos tipos de modernidad (entendida en términos de identidad), constituyeron los ejes claves de la acción colectiva

---

<sup>15</sup> Desde otra perspectiva, referenciada con la filosofía latinoamericana y las teorías de la dependencia y del marxismo, podemos señalar los trabajos de Aníbal Quijano y de Pablo González Casanova quienes, si bien no centran específicamente su atención en los movimientos sociales, los incorporan como actores trascendentales de sus análisis. Para un desarrollo actual de su matriz de pensamiento, ver Quijano (2004) y Gonzalez Casanova (2008).

en la región. Para estos autores, una de las mayores novedades de la década del '80 en la región fue la emergencia, multiplicidad y mayor visibilidad de movimientos sociales (Madres de plaza de mayo en Argentina, Comunidades cristianas en Brasil, Movimientos indígenas en Ecuador, entre otros). En sus investigaciones empíricas se indicaba, también, que a la par de este proceso declinaban los movimientos históricos tradicionales como el movimiento obrero o el campesino. Algo estaba cambiando, y como expresaban Calderón y Jelin:

... quizás sea la hora de repensar los movimientos sociales desde otra perspectiva: no se trataría solamente de nuevas formas de hacer política, sino de nuevas formas de relaciones y de organización social; lo que estaría transformando o engendrando es una sociedad, más que una política nueva (1987:177)

Para estos autores, el significado e interés analítico de los MS residía en la búsqueda de evidencias de profundas transformaciones de la lógica social. Esta nueva forma de sociabilidad y de hacer política, implicaría por tanto una nueva relación entre lo político y lo social. Esta idea sobre qué fue lo novedosos de los MS en nuestra región, las formas de hacer política o una nueva sociabilidad, atravesó la discusión académica y política del periodo. El alzamiento zapatista de 1994 en la selva Lacandona de México, las movilizaciones y levantamientos indígenas de Ecuador y Bolivia, El movimiento de los sin Tierra en Brasil. El estallido social de 19 y 20 de diciembre de 2001 en la Argentina, revitalizó el debate y el interés por los MS en América Latina, impulsando renovados análisis que se interrogaron sobre el desarrollo de estos MS y sus capacidades para producir transformaciones con altos grados de autonomía (su productividad política), y sobre su compleja relación con la política y el Estado (sus efectos políticos).

Ya en la década del 2000, y analizando la realidad boliviana, García Linera señalaba que “fruto de estos cataclismos socioeconómicos han reemergido poderosas y radicales estructuras de auto organización social, que han cerrado el corto ciclo de la legitimidad neoliberal.” (García Linera, 2009: 350). En este marco, y recuperando los aportes de la escuela norteamericana, pero incorporando los vínculos de solidaridad, las pautas morales de igualdad e identidad al concepto de racionalidad interna de la acción, el autor definió a los MS como “estructuras de acción colectiva capaces de producir metas autónomas de movilización, asociación y representación simbólicas de tipo económico, cultural y político” (García Linera, 2009: 353).

Sobre la productividad política de los MS, Boaventura de Sousa Santos (2000) ha planteado recientemente una línea de análisis en torno a dos polos estructurantes: la relación entre regulación y emancipación, y la relación entre subjetividad y ciudadanía. Según el autor: “la novedad más grande de los NMS reside en que constituyen tanto una crítica de la regulación social capitalista, como una crítica de la emancipación social socialista tal como fue definida por el marxismo” (Boaventura de Sousa, 2000:177). Más adelante afirma que estos MS representaron también una afirmación de la subjetividad frente a la ciudadanía, es decir de lo personal, social y cultural frente a lo político. En este sentido, el campo de los MS fue la sociedad civil y no el Estado, con el cual requirieron mantener una relación de distancia calculada, así como con los partidos políticos y los sindicatos. Sin embargo, el autor señala la dificultad de encontrar MS “puros” dada la multi dimensionalidad de las relaciones sociales y de los sentidos de la acción. A su vez, esto estaría evidenciando más que un rechazo a la política, una ampliación de la misma más allá del marco liberal clásico de distinción entre Estado y Sociedad Civil. De esta forma, el análisis de Boaventura de Sousa Santos identificó algunos efectos políticos de la acción de estos MS como la emergencia de una nueva cultura política, donde

“la politización de lo social, de lo cultural e incluso de lo personal, abre un inmenso campo para el ejercicio de la ciudadanía” (2000:181).

Otro investigador que recientemente ha hecho aportes significativos al análisis de los MS en nuestra región es Raúl Zibecchi de Uruguay. Dicho autor se enfoca en los efectos políticos de las acciones de estos MS. En sus palabras:

Desde comienzos de los noventa, la movilización social derribó dos presidentes en Ecuador y en Argentina, uno en Paraguay, Perú y Brasil, y desbarató los corruptos regímenes de Venezuela y Perú. En varios países frenó o retrasó los procesos de privatizaciones, promoviendo acciones callejeras masivas que en ocasiones desembocaron en insurrecciones (tal vez una de las más interesantes se la “guerra del agua” en Cochabamba, Bolivia, en el año 2000). De esta forma los movimientos forzaron a las elites a negociar y a tener en cuenta sus demandas, y contribuyeron a instalar gobiernos progresistas en Venezuela, Brasil y Ecuador. El neoliberalismo se estrelló contra la oleada de movilizaciones sociales que abrió grietas más o menos profundas en el modelo (Zibecchi, 2003:185).

Estos nuevos MS acompañaron, según Zibecchi, un viraje de largo aliento que supuso cambios en relación a la vieja orientación estatal de los movimientos tradicionales, donde se buscaba acceder al Estado para, desde ahí, transformar la estructura de poder. Según este autor, estos MS se caracterizaron por presentar ciertos niveles de autonomía del Estado y los partidos políticos; por la reafirmación de sus culturas e identidades; por el rechazo de las formas de organización piramidal; y por presentar nuevas formas de acción, vinculadas a la toma y ocupación de espacios. Pero es quizás el concepto de territorialidad que propuso Zibecchi el rasgo diferenciador más importante de estos MS. Este se relaciona con el arraigo de las luchas populares a espacios físicos conquistados o recuperados, y que estaría dando cuenta del debilitamiento de los viejos territorios

–la hacienda y la fábrica– como espacios de construcción social. Es desde estos nuevos territorios –en los márgenes de la sociedad como los territorios étnicos, o de producción rural intensiva, o los barrios populares– desde donde los MS enarbolaron sus proyectos de transformación.

Desde una línea de análisis enfocada en los procesos de transformación estructurales ocurridos de la mano del modelo neoliberal en América latina, Seoane, Taddei y Algranatti (2006), intentaron una descripción de la conflictividad social, sus principales actores y características. Así pues, desde el Observatorio Social de América Latina (OSAL-CLACSO), los autores destacaron que como

Resultado del proceso de concentración del ingreso, la riqueza y los recursos naturales que signa a las políticas neoliberales, nuevos movimientos sociales de base territorial tanto en el mundo rural como también en el espacio urbano han emergido en el escenario latinoamericano, constituyéndose en algunos casos, por ejemplo, en relación a su identidad étnico-cultural (los movimientos indígenas) o en referencia a su carencia (los llamados Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico “movimientos sin”, por ejemplo los sin tierra, sin techo o sin trabajo) o en relación a su hábitat de vida compartido (por ejemplo los movimientos de pobladores) (Seoane, Taddei, Algranatti, 2006: 232–233).

En este marco general, los autores repasaron en su investigación el escenario latinoamericano, sus principales actores, y características. Recuperaron de Quijano (2004) la concepción de que el neoliberalismo genera una re-identificación social, no en términos de capital-trabajo, sino en clave de pobreza, informalidad, etnicidad<sup>16</sup>. Estos clivajes

---

<sup>16</sup> Anibal Quijano, sociólogo peruano, se constituyó en uno de los referentes del pensamiento crítico latinoamericano en la década de los '90 en la región. Según Quintero (2010) sus ideas generaron un nuevo marco de interpretación de la modernidad a la luz de la experiencia histórica y cultural latinoamericana.

se convirtieron en los organizadores de las identidades sociales del periodo, dando cuenta de la multiplicidad y heterogeneidad de las demandas y los actores.

Desde Bolivia, Luis Tapia (2011) propuso pensar la relación entre lo social y lo política desde una mirada relacional e histórica, que se diferenció con la clásica mirada liberal de las esferas escindidas. Para esto, propuso pensar que a la sociedad civil como espacio de lo político no estatal. Recuperando aspectos de Weber y de Marx, entendió que el Estado era el espacio que la sociedad ha instituido como legítimo de la política, en términos de concentración y de monopolio, que se organizó como forma burocrática de administración y de dominio. Sin embargo,

Los lugares de la política han tendido a ampliarse o diversificarse, pero a la vez también a estabilizarse, es decir a institucionalizarse, a adquirir cierta regularidad, a organizarse en espacios delimitados, así como sus relaciones mutuas. Una buena parte de las instituciones de la sociedad civil funcionan como mediaciones o puentes hacia el Estado (Tapia, 2011:71).

En este marco, Tapia propuso pensar a los MS como un desplazamiento de lo político a la sociedad civil, cuando la acción colectiva y la representación de intereses desbordan al Estado y al gobierno. Y en este sentido, los MS fueron una expresión de que la política institucionalizada, en un tiempo y espacio determinado, ya no bastaba. Es decir, cuando la política institucionalizada no pudo dar respuesta a las demandas de redistribución y a la producción de consensos, los MS emergieron como respuesta de la sociedad civil.

Hasta aquí podemos afirmar que existe un consenso no explícito entre los diferentes autores, según el cual, los MS parecen ser a la vez, una manifestación de las consecuencias de las políticas neoliberales impulsadas en la región,

---

mericana, erigiéndose la categoría de “colonialidad” (Quijano, 1992) como el nodo epistémico de la propuesta sobre la estructuración del poder en la modernidad.

y de la crisis de las organizaciones populares de siglo XX (De Piero, 2005a). La irrupción de estas expresiones en la escena pública puso en evidencia una transformación en el modelo de organización social y política del siglo XX, en lo referente a los objetivos y la metodología adoptada por los mismos. Se evidenció, en este sentido, una crisis en los mecanismos de construcción y de realización política, así como de las expectativas de transformación de la sociedad. Las grandes organizaciones de masa no pudieron encauzar las nuevas demandas sociales, permitiendo la irrupción de otros actores, que crecieron en presencia pública y capacidad de incidencia de la mano de la crisis de representación y de la reforma del Estado. De este proceso, complejo y muchas veces contradictorio, emergieron nuevos actores sociopolíticos, dispuestos a atender (desde la asistencia) o representar (desde la organización) estas nuevas demandas (De Piero, 2005). En cada país de nuestra región emergieron diferentes colectivos sociales que encabezaron procesos de movilización social y de ampliación de la participación política en sociedades signadas por la crisis de representación y de legitimación que acompañó la crisis del modelo neoliberal (García Delgado, 2003). La emergencia en Argentina de las organizaciones de desocupados, sus formas de vinculación con el Estado y su relación con el sistema político institucionalizado, pusieron en cuestión las herramientas analíticas clásicas para comprenderlos y explicarlos. Este trabajo busca aportar nuevas herramientas de análisis que permitan comprender el fenómeno analizado.

## **7. Estructura de capítulos**

A partir de lo establecido en la introducción, en los próximos capítulos intentaremos desarrollar y fundamentar nuestro principal argumento. Es decir, que en este proceso de participación política de BDP en el Estado nacional

durante el periodo 2003-2009, la organización se constituyó en una ventanilla del Estado en el territorio, y a partir de la utilización del protagonismo como herramienta de gestión, fortaleció su capacidad de organización y canalización de demandas sociales. Este proceso encontró su principal límite en la participación de BDP-LS en la construcción política del espacio oficialista, entendido como el conjunto de organizaciones partidarias, sindicales y sociales que lo integran, y en el armado electoral, que condicionó sus posibilidades de construir representación institucional propia.

En este marco, en el primer capítulo se presentarán las principales coordenadas teóricas de nuestro fenómeno de estudio: la relación de las organizaciones de desocupados con el Estado. En un primer momento, reconstruiremos los diferentes aportes y desarrollos realizados por diferentes académicos en relación a la emergencia de las organizaciones de desocupados como “novedad” en la realidad argentina, su relación con el Estado y su participación en la gestión pública (Schuster et al 2001; Auyero 2002; Grimson 2002; Svampa y Pereyra 2003; Svampa 2004 y 2009; Massetti 2004, 2010 y 2011; Schuster 2005; Gómez 2007 y 2010; Biglieri 2008; Natalucci, 2009, 2010, 2011, 2012; Cortés 2010; Pérez y Natalucci 2010; Perelmiter 2010, 2012; Alzina 2011; Maneiro 2012; Schuttenberg 2012 a y b; Rocca Rivarola 2013; Lozano 2013; Fajardo 2013; Vázquez 2014).

En el segundo capítulo se analizará la emergencia de las organizaciones de desocupados a partir de tres dimensiones analíticas: las transformaciones ocurridas en el modelo de acumulación y consecuentemente en la cuestión social, la desocupación y la pobreza; la respuesta estatal a esta situación y las transformaciones ocurridas en las formas de acción colectiva; y a nivel de las mediaciones entre el Estado y los sectores populares. En este marco presentaremos nuestro caso de estudio, el Movimiento Barrios de Pie sobre la base de los hallazgos del trabajo de campo y del análisis de la producción académica al respecto (Biglieri 2008; Cortés 2010; Massetti 2010 y 2011; Pérez y Natalucci

2010; Natalucci 2010, 2011 y 2012; Perelmiter 2012 y 2010; Klachko 2010; Schuttenberg 2012 a y b; Rocca Rivarola 2013). Se presentará desde una perspectiva sociopolítica, la trayectoria del movimiento desde su surgimiento en el año 2002, sus antecedentes y su vinculación con la corriente nacional Patria Libre, sus formas de organización y construcción social y sus estrategias político-electorales durante el periodo analizado. Para dimensionar el crecimiento de la organización durante el periodo analizado, se la inscribirá dentro del mundo de los movimientos sociales argentinos, y de las organizaciones de desocupados específicamente. Esto requiere presentar, por un lado, el proceso social, económico y político que enmarcó el surgimiento y consolidación del caso analizado, y por otro lado, el mapa de organizaciones y su evolución durante la etapa estudiada, con énfasis en las transformaciones ocurridas en la relación entre las diferentes organizaciones y para con el gobierno nacional, el sistema de partidos políticos y el sindicalismo.

En el siguiente capítulo desarrollaremos, desde un análisis del proceso sociopolítico, las principales características que asumió el régimen político argentino luego de la crisis económica, política y social de 2001-2002, con el objetivo de reconstruir el proceso de vinculación del BDP a la alianza de gobierno. Se analizará en un primer momento las características principales del régimen político durante este periodo, con énfasis en la convocatoria a la “transversalidad” realizada desde el gobierno a las fuerzas políticas y sociales de la Argentina y en los dispositivos estatales construidos para encauzar la relación del gobierno con los “piqueteros” (Torre 2004; Godio 2007; Zelaznik 2008; Mocca, 2009; Colabella 2011; Cavarozzi 2011; Masetti 2011; Natalucci 2012; Malamud y De Luca 2012; Leiras 2012) En base a esto analizaremos la trayectoria política de BDP antes y después de la asunción de Néstor Kirchner (2003–2007), su inscripción dentro del campo político de “matriz nacional y popular” (Biglieri 2008; Pérez y Natalucci 2010 Schuttenberg 2012; Rocca Rivarola 2013), sus

alianzas políticas y sus juegos electorales, su representación político institucional y su incorporación a diferentes espacios de gestión en Ministerios nacionales, así como las razones de su alejamiento del gobierno en diciembre de 2008, y su posterior trayectoria “opositora”. En el cierre del capítulo se analizará cómo la trayectoria político electoral de BDP se inscribió dentro del proceso socio político de consolidación del régimen argentino durante el periodo 2003-2011, y qué implicancias tuvo esto en su vinculación con el Estado nacional, ya sea a través de su participación en los programas territoriales analizados como en la gestión de los espacios del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

En el cuarto capítulo analizaremos la relación de BDP con las políticas sociales nacionales de implementación territorial, la cual se puede rastrear desde fines de la década de los '90 a través de la implementación de programas de asistencia al desempleo y programas alimentarios. Del análisis de la participación de BDP en los diferentes programas, el funcionamiento de los dispositivos y su capacidad de despliegue, intentaremos caracterizar el estilo de gestión territorial de BDP. Para esto se utilizará la información recolectada en el trabajo de campo y en el análisis de las fuentes secundarias como la normativa del programa, informes de gestión y evaluaciones institucionales, material gráfico, y noticias de diarios nacionales y en la prensa de BDP. Analizaremos el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD), el Programa de Empleo Comunitario (PEC), el Programa FOPAR y el Programa nacional de Seguridad Alimentaria de reparto de cajas y alimentos secos.

Estos programas impactaron en BDP otorgándoles nuevas oportunidades de protagonismo en el territorio a través de la movilización de sus estructuras para incorporar beneficiarios y de la implementación de proyectos productivos y comunitarios. La forma en que esta organización incorporó la implementación de estos programas a sus prácticas, permitió que emergieran estilos de gestión con características particulares y alejadas en algunos casos a lo

que la normativa de los mismos proponía. Los dispositivos emergentes se caracterizaron por presentar estilos de gestión basado en la conformación, consolidación o crisis de la organización social como “ventanilla del Estado” en el territorio. Una ventanilla del Estado implica un espacio físico donde “gestionar” esta relación. La ventanilla se asocia con el reclamo, la solicitud, la ayuda, y la espera (Schijman y Lae 2009; Scribano 2010; Auyero, 2012). Asociada principalmente a los formatos neoliberales de políticas sociales, ir a “inscribirse al plan” en los movimientos de desocupados (Quiróz 2006; Hopp y Gradin 2007; Freytes Frey y Cross 2007, etc.) expresa el rol de estas organizaciones en la gestión de los programas.

La descentralización y la participación como estilos de gestión favorecieron este proceso y consolidó a BDP como nuevas formas de acceso a las políticas sociales. A su vez, en un escenario donde la reproducción material de los sectores más retrasados de las clases populares dependía todavía de su acceso a los bienes públicos, BDP se constituyó en una vía posible dentro del entramado de redes sociales de asistencia y reciprocidad (Noel 2006).

En el quinto capítulo desarrollaremos la experiencia de BDP en la gestión pública del Estado nacional, específicamente en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Desde el 2004 y hasta su alejamiento del gobierno en 2008, BDP ocupó diferentes cargos en el Ministerio, así como promovió e implementó una batería de programas de promoción social. Del análisis del estilo de gestión estatal, nos ocuparemos en este capítulo. Para esto utilizaremos la información surgida de nuestro trabajo de campo y de los aportes realizados por Perelmiter (2010 y 2012), Cortes (2010) y Masetti (2011). Se presentará específicamente la experiencia de la Dirección Nacional de Asistencia Comunitaria, el Programa de Promotores Territoriales para el Cambio Social, el Programa de fortalecimiento y participación de las mujeres Juana Azurduy, el Programa de capacitación en derechos humanos para jóvenes Claudia Falcón, y

la experiencia de gestión en la Subsecretaría de Organización y Capacitación popular y sus respectivos programas e iniciativas. Si bien este capítulo describe la experiencia de BDP en el ministerio, intentará construir a la luz de nuestro enfoque teórico el estilo de gestión estatal desplegado por BDP en sus diferentes experiencias. En este sentido, el estilo de gestión desarrollado durante esta experiencia, se caracterizó por la “politización militante de la gestión” (Gómez 2010) entendida como la racionalidad política basada en la militancia en tanto tecnología legítima de gestión estatal. La politización de la gestión, en tanto “disputar el Estado”, fue una característica de la práctica cotidiana de BDP en la gestión del Ministerio que se desarrolla en este capítulo. La hipótesis que guía este capítulo se afirma sobre el supuesto de que el estilo de gestión construido por BDP en su experiencia en el Ministerio, implicó para las políticas sociales del periodo, una revalorización de la militancia política, social y territorial como elemento estratégico de la implementación de las mismas. Esto puso en evidencia, a su vez, el lugar central de las relaciones y alianzas políticas como elemento condicionante de las mismas. La experiencia de gestión de este actor, su capacidad de acción, su racionalidad militante y su experiencia organizativa, se encontraron con la racionalidad burocrática, la capacidad técnica y la experiencia de gestión del Ministerio, dejando emerger una síntesis entre ambos estilos de gestión. En este apartado intentaremos construir distancias y acercamientos con las perspectivas neo institucionales sobre la participación de las organizaciones sociales en las políticas sociales (Tamarago 2002; Cunill Grau 2004; Rosenfeld 2005; Rofman 2007;), los desarrollos teóricos sobre la participación política de los sectores populares hechos por la antropología política y la sociología política (Frederic 2004; Merklen 2004 y 2005; Ferraudi Curto 2006; Mazón 2007; Auyero 2007 y 2011; Manzano 2008; Carballada 2010; Vommaro y Quiroz 2011; Quiróz 2013), y los estudios sobre la participación política de los movimientos sociales y su relación con el Estado

(Farinetti 1999; Schuster et al 2001; Auyero 2002; Grimson 2002; Svampa y Pereyra 2003; Thwaites Rey 2004; Svampa 2004 y 2009; Massetti 2004, 2010 y 2011; Schuster 2005; Freytes Frey y Cross 2005 y 2009; Gómez 2007; Biglieri 2008; Natalucci, 2009, 2010, 2011, 2012; Cortés 2010; Pérez y Natalucci 2010; Klachko 2010; Perelmiter 2010 y 2012; Maneiro 2012; Schuttenberg 2012 a y b; Rocca Rivarola 2013; Lozano 2013; Fajardo 2013; Vázquez 2014). Este análisis nos permitirá recuperar “lo político” de la participación de BDP en las políticas analizadas, y “lo instrumental” de la mediación Estado-sociedad propuesto por este actor social. Se propone aquí el concepto de “protagonismo” entendido como la forma de participación y de ejercicio de derechos sociales, de los sectores populares a través de sus propias organizaciones (en este caso BDP), en la política pública. Esta forma de mediación requiere de la organización colectiva para su concreción, la cual implica una disputa de intereses entre los diferentes actores involucrados en los dispositivos de gestión de cada programa analizado, y el despliegue de mecanismos e instrumentos de política pública que vehiculicen el protagonismo popular.

Por último, en el capítulo de reflexiones finales se reconstruirá el proceso de participación política de BPD al Estado Nacional durante el periodo analizado, a partir de las tres dimensiones desarrolladas a lo largo de la tesis. Es decir, a partir de su participación en la implementación territorial de programas sociales, su incorporación a la gestión del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, y su vinculación con los espacios de construcción política y electoral oficialistas durante el periodo 2003-2009. Se sintetizarán y articularán los principales argumentos y conclusiones desarrollados en los apartados anteriores y se plantearán nuevas preguntas y líneas de investigación surgidas de la misma.



# Las organizaciones de desocupados y su relación con el Estado nación como fenómeno político, social y académico

## 1. Introducción

La emergencia de las organizaciones de desocupados, expresión de los nuevos movimientos sociales de la región, fue analizada por varios autores desde diferentes posturas epistemológicas (Farinetti, 1999; Schuster y Pereyra, 2001; Garriaca, 2001; Scribano y Schuster, 2001; Auyero, 2002; Svampa y Pereyra, 2003 y 2005; Massetti, 2004; Delamata, 2004; De Piero, 2005; Naishtat y Schuster, 2005; Schuster et al, 2006; Retamozo, 2006; Gómez, 2007). Sin pretensiones de exhaustividad, en este capítulo se intenta sistematizar los principales debates y aportes académicos que se realizaron en los últimos años sobre su capacidad de mediación entre el Estado y la sociedad. Su objetivo es analizar los dilemas que, para las ciencias sociales, presenta la cuestión de la participación y la representación de las organizaciones de desocupados en la Argentina luego de la crisis de 2001. Para esto, se tomó como base a las revisiones bibliográficas realizadas por Millan (2009), Retamozo (2009), Gómez (2010), Masetti (2010), Shuttenberg (2012) y Forni et al (2014). Con este fin se organizó las producciones bibliográficas en base a las preguntas de investigación que las originaron y

a la forma de conceptualizar la relación de estas organizaciones con el Estado. Del cruce de estas dos dimensiones, establecimos las principales perspectivas teóricas que nos permitió organizar los artículos, libros y ponencias revisadas, señalando sus aportes originales y debates en torno a la problematización de la participación y la representación de los “desocupados”.

Si bien el recorte analítico para la revisión bibliográfica es la relación entre las organizaciones de desocupados y el Estado, las preguntas de investigación que aparecieron sobre este tema pueden ser sintetizadas en cuatro grandes problematizaciones que abordan cuestiones macro y micro sociales sobre el fenómeno en análisis. Por un lado, la pregunta clásica de los estudios sobre los movimientos sociales, sobre la capacidad disruptiva y transformadora de las organizaciones de desocupados sobre el orden social vigente. Vinculada a esta, apareció la pregunta sobre la autonomía o heteronomía de estas organizaciones con respecto al Estado. Y, bajando el nivel de abstracción, apareció la pregunta sobre la institucionalización o cooptación de dichos actores por parte del gobierno. Por último, apareció la pregunta sobre las formas en que tanto las organizaciones como el Estado, se ven influenciados por su mutua imbricación. Estas problematizaciones fueron ocupando lugar, en mayor o menor medida, en las agendas de investigación de politólogos, sociólogos y antropólogos principalmente. Desde sus propias tradiciones teóricas y metodológicas, surgieron grupos de investigación, programas de formación, redes, encuentros académicos, revistas y libros, entre otras instancias, que reflejaron los principales debates y aportes conceptuales a la comprensión de este fenómeno. Los centros de investigación a los cuales pertenecen los autores de las producciones revisadas son diversos equipos del Instituto de Investigaciones Gino Germani y el Instituto de Antropología de la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Nacional de La Plata, el Área Estado y Políticas Públicas de la FLACSO, y del Instituto de Investigaciones en Ciencias

Sociales de la Universidad del Salvador, entre otros. Así llegamos a establecer cuatro perspectivas de análisis dentro del estudio de la relación de las organizaciones de desocupados y el Estado. Estas son: la perspectiva sociopolítica de la relación con el Estado, la perspectiva de la politización de los sectores populares, la perspectiva de los desocupados como “*expresión de la lucha de clases*”, y la perspectiva de “*militar el Estado*”.

Cada perspectiva será desarrollada en un apartado de este capítulo, y será nutrida con los aportes de los autores que, a nuestro entender, las integran, pero antes es necesario establecer algunas coordenadas con respecto a otras revisiones bibliográficas que intentan organizar la producción científica sobre el tema. Schuttemberg (2012) señala dos grandes líneas analíticas, el paradigma marxista anclado en el análisis de la lucha de clases, y el paradigma heterogéneo o post marxista donde se inscriben las perspectivas de las formas de protesta y la acción colectiva, la perspectiva micro social de la antropología, la perspectiva de la sociología política, la perspectiva de la heteronomía, y la perspectiva de las identidades política. En este trabajo retomamos la distinción del paradigma marxista como una perspectiva analítica, pero sostenemos que las perspectivas del paradigma heterogéneo pueden ser agrupadas en las señaladas anteriormente, ya que comparten problematizaciones y miradas sobre el tema en cuestión. De esta forma, la perspectiva sociopolítica y la de la heteronomía pueden ser sintetizadas en la primera que pretende, desde diferentes marcos conceptuales, explicar los procesos sociopolíticos generales y dentro de ello, la vinculación de las organizaciones de desocupados y el Estado. Las perspectivas de la acción colectiva y de las identidades políticas deben ser incluidas en dicha perspectiva, aún agrupe dos tradiciones teóricas como la norteamericana y la europea para el análisis de los movimientos sociales. Retamozo (2009) señala cuatro corrientes analíticas: el marxismo clásico, el marxismo abierto, el autonomismo, y la sociología política.

De Retamozo, recuperamos las corrientes marxistas, aunque unificadas en una misma perspectiva, y de corriente de la sociología política. Según este autor, el autonomismo refiere a las investigaciones inscriptas en la perspectiva pos-moderna del contrapoder (Hard y Negri, 2001; Holloway, 2002). En nuestro país, esta perspectiva se expresó, entre otros, en los trabajos del colectivo situaciones (2002). Sin embargo, consideramos que actualmente ha perdido relevancia en los estudios sobre la relación de las organizaciones de desocupados y el Estado, y que el debate sobre la autonomía de las mismas es transversal a la perspectiva de la sociología política y a la antropología política<sup>1</sup>.

Por último, debemos aclarar que el recorte temporal utilizado con respecto al fenómeno de estudio responde a la convicción que, a partir de 2003, las organizaciones de desocupados han dado dos saltos organizativos de envergadura, uno vinculado a su participación directa en la gestión de políticas estatales, y otro vinculado a su capacidad de representación a través de su participación en alianzas políticas oficialistas. Se suele suponer que estos dos procesos implicaron “un salto a lo político” de estas organizaciones vinculadas originariamente, y erróneamente, a lo social<sup>2</sup>. Más que un salto a lo político, el cual siempre fue una preocupación de estas organizaciones, consideramos que estos dos procesos, con sus éxitos y fracasos, supusieron la posibilidad para ellas de incidir en el juego político nacional. Dicho todo esto, en los próximos apartados desarrollaremos las cuatro perspectivas analíticas sobre

- 
- <sup>1</sup> Cabe destacar los aportes de Hernán Ouviaña (2013) por analizar la capacidad de los movimientos populares para dimensionar los alcances y limitaciones en sus modos de organización y lucha a partir del concepto de política pre figurativa. Este tipo de práctica política anticiparían los cambios deseados en la sociedad a construir.
  - <sup>2</sup> Como se señala en varios trabajos de investigación, la participación política de las organizaciones de desocupados es anterior a la emergencia del Kirchnerismo como espacio político nacional. Muchas de las grandes organizaciones provienen de partidos políticos de la izquierda nacional o de la izquierda tradicional, o del propio peronismo revolucionario.

la relación entre las organizaciones de desocupados y el Estado, y en las reflexiones finales intentaremos recuperar los principales dilemas planteados por cada perspectiva en torno a la cuestión de la participación y la representación de las organizaciones de desocupados en nuestro país luego de la crisis económica, política y social que estalló en diciembre de 2001.

## **2. La perspectiva sociopolítica de la relación con el Estado**

Desde una perspectiva macro social, tanto la sociología como la ciencia política se preguntaron por las transformaciones ocurridas en las formas de protesta y de acción colectiva, las formas de representación y organización de los sectores populares, y su relación con el sistema político, tanto con las políticas públicas como con el régimen de gobierno y sus principales actores a partir de la implementación del modelo neoliberal en nuestro país, su crisis y el escenario posterior. La autonomía o heteronomía de las organizaciones de desocupados con respecto al Estado y al gobierno, su participación, institucionalización o cooptación dentro de las políticas públicas, o sus formas de organización y de acción política, son algunas de las preguntas de investigación que subyacen a sus producciones científicas. Dentro del mapa de centros y equipos de investigación se destacan el grupo de investigación sobre protesta y acción colectiva, dirigido por Federico Schuster del Instituto Gino Germani, de la UBA y en el cual se formaron Ana Natalucci y Germán Pérez, entre otros. En el mismo instituto cabe destacar los proyectos de investigación UBACyT dirigidos por el sociólogo Astor Masseti, “Transformaciones de la relación entre acción colectiva contestataria, Estado y régimen político en Argentina 2002-2009” y “Las teorías sobre movimientos sociales como continuación de las teorías de

la acción social: su aplicación al caso de la protesta social en la Argentina contemporánea (1983-2007)”. Desde la mirada sociológica se debe destacar, obviamente los aportes realizados por Maristella Svampa en diversos proyectos de investigación, primero en la Universidad nacional General Sarmiento, y actualmente desde la Universidad nacional de La Plata. Por otro lado, desde una perspectiva politológica, se destacan el programa de investigación “Las organizaciones de la sociedad civil” dirigido por Daniel García Delgado y Sergio De Piero en el Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina, y el proyecto de investigación “Las nuevas formas políticas” UBA CONICET, dirigido por el Dr. Isidoro Cheresky.

En este espacio se inscriben aquellos trabajos que discuten sobre la autonomía-heteronomía de estas organizaciones frente al Estado. En esta perspectiva de análisis, las organizaciones de desocupados son considerados actores racionales que despliegan estrategias, autónomas o heterónomas, que responden a su necesidad de construcción social y política dentro y fuera del Estado y de la coalición de gobierno. El Estado, por su parte, despliega estrategias que alternan, durante esta etapa, la negociación y la cooptación, con dosis importantes de represión (Svampa y Pereyra, 2005). Estas estrategias gubernamentales fueron caracterizadas por diferentes autores cómo de “*institucionalización del conflicto social*” (Cortés, 2010) “*integración e institucionalización*” (Svampa y Pereyra, 2005), de institucionalización relativa e integración política (Gómez, 2007) o como de integración sectorial (De Piero, 2005b). En todos los casos, estos procesos han tenido una de sus más claras expresiones en la vinculación entre algunos de estas organizaciones que emergieron en la Argentina en torno de la crisis del año 2001, como el caso analizado, y el Estado Nacional (Natalucci, 2010; Cortés, 2009; Gómez, 2007; Svampa y Pereyra, 2007). La incorporación de estas organizaciones a la gestión pública del Estado nacional inauguró, como señalábamos en el capítulo introductorio, formas de participación en la

gestión pública ausentes en las últimas décadas en el país (Cortés, 2009). Siguiendo a Gómez (2010), podemos decir que existe hoy un “paradigma normal” integrado por un conjunto de conceptos e hipótesis, relacionadas entre sí, que constituyen los principales enunciados analíticos utilizados para abordar el fenómeno de los movimientos sociales, las nuevas formas de acción colectiva y su relación con el Estado desde la perspectiva de la sociología política.

Categorías provenientes de la teoría de la movilización de los recursos (Mac Carthy y Zald, 1977) como “*oportunidad política*” son frecuentemente utilizadas para caracterizar el fenómeno de alineamiento político de estas organizaciones con el oficialismo y su relación con las políticas de asistencia (Svampa, 2004; Bukart et al, 2008; Natalucci, 2008). Una versión matizada de esta línea de análisis propone pensar esta integración a partir de la “demanda de normalidad institucional” que acompañó la masacre del puente Pueyrredón en el año 2002 durante la Presidencia interina de Eduardo Duhalde. En este marco, desde la sociología política hay diferentes lecturas sobre la asunción de Néstor Kirchner en 2003 donde su escasa legitimidad de origen o, al contrario, su fortaleza política, definen la estructura de oportunidades que determinan el proceso de participación político y la gestión de los recursos públicos de las organizaciones de desocupados (Schuster, Naishtat, Nardacchione y Pereyra, 2005; De Piero, 2005; Delamata, 2006; Villanueva y Massetti, 2007; Pereyra, Pérez y Schuster, 2008; Svampa, 2008; Natalucci, 2008, 2011; Massetti, 2009; Massetti, Villanueva y Gómez, 2010; Pérez y Natalucci, 2012; Natalucci, Pérez, Schuster y Gattoni, 2013). Desde un balance pesimista del proceso político y sobre el supuesto de una posición de debilidad de los estos actores en relación al Estado, diferentes autores (Bukart et al., 2008; Masetti, 2009) plantean el concepto de estrategias neutralizadoras, represión y negociación, para pensar la incorporación de estas organizaciones al gobierno. Las mismas tuvieron como consecuencia la fragmentación de

estas organizaciones, su desdibujamiento programático y en definitiva, la pérdida de su potencial político transformador que, se suponía, tenían. Dentro de esta categoría de estrategias neutralizadoras podemos incluir las hipótesis de incorporación subordinada o de cooptación (Svampa, 2005) en donde subyace la idea que a través de la distribución de recursos materiales, vía políticas públicas y de cargos en la gestión, estas organizaciones abandonan su capacidad de movilización y confrontación, relegando a estas organizaciones a una representación social sin la posibilidad de pertenecer, construir y aportar a proyectos políticos nacionales.

Desde la implementación del PJJHD, con la consecuente participación de estos actores en su ejecución, varios autores han señalado el rol de los planes sociales en la consolidación de dichas organizaciones (Masetti, 2011; Gómez, 2007 y 2010; Freytes Frey y Cross, 2006, 2007) o el “efecto disolvente” que tuvieron sobre las mismas (Fornillo, 2008). Sin embargo, en la mayoría de los trabajos recién citados, la relación de las organizaciones de desocupados con las políticas sociales ha significado un “salto cualitativo” y, para algunos, cuantitativos en relación a su capacidad de organización y movilización. La ampliación de la oferta de recursos a través de los diferentes programas y planes sociales incentivó la necesaria relación de estas organizaciones con el Estado, “no sobre la base de la protesta y la negociación, sino sobre la base de entendimientos políticos y lealtades, que sin duda contribuyeron a disminuir el caudal disruptivo del accionar de estas organizaciones y su autonomía política, pero que aumentaron sus recursos organizativos, su capacidad de reclutamiento, y su tamaño.”(Gómez, 2007:131). El impacto de la implementación del PJJHD, según dicho autor, otorgó a las organizaciones analizadas nuevas oportunidades de protagonismo en los barrios, a través de la movilización de sus estructuras para incorporar beneficiarios, y la implementación de proyectos productivos y comunitarios como contraprestación del

plan. En la misma línea de análisis, Masetti (2011) analiza el impacto de las transformaciones en la modalidad de intervención del Estado, a través de las políticas sociales, en las trayectorias políticas de las organizaciones de desocupados. El autor encuentra tres momentos, identificados como el momento de los planes sociales focalizados (Planes de empleo y de asistencia alimentaria), los programas de fortalecimiento del capital social (Programa Manos a la Obra, Cooperativas de Trabajo, etc.), y los programas de transferencia condicionada de ingresos (AUH, Familias). En cada momento, la transferencia de recursos del Estado hacia las organizaciones fue modificando su capacidad de movilización y organización, determinando fuertemente su trayectoria política y su relación con el gobierno. Los procesos de “*institucionalización*” (Masetti, 2009; Natalucci, 2011; Iglesias y Di Filippo, 2011) o de “*estatalización*” (Svampa, 2008) refieren a la “*burocratización*”, en términos de incorporación a la gestión y rutinización de sus prácticas, de estas organizaciones en la medida que se adaptan a las formas estatales de mediación de intereses y de respuestas a las demandas. Esta burocratización se presenta como un “obstáculo” para preservar los rasgos distintivos como la horizontalidad, la auto organización y la participación, que habían acompañado el auge de estas organizaciones. Esta tensión entre la lógica política transformadora propia de las organizaciones de desocupados, y la lógica burocrática administrativa propia del Estado y las políticas públicas, está presente en los debates sobre la capacidad de éstos de desplegar estrategias autónomas o heterónomas en relación al Estado y el sistema de partidos (Gómez, 2007; Masetti, 2009; Pérez y Natalucci, 2010; Masetti, 2010; Cortés, 2010 a y b; Natalucci, 2010; Perelmiter, 2010; Colabella, 2011; Alzina, 2012). En esta misma línea y abonando la perspectiva de la autonomía de estas organizaciones, su participación en la implementación de políticas de asistencia al desempleo, abrió diferentes debates al interior de las organizaciones y de la comunidad académica sobre la utilización de estos recursos.

Desde diferentes perspectivas, se destacó la resignificación que estas organizaciones hicieron de los planes sociales a través de la promoción de emprendimientos comunitarios y productivos (Delamata, 2004; Otero, 2007; Alsina, 2012; Otero y Alsina, 2013).

La “*institucionalización de la militancia*” (Masetti, 2009) o la “*movimientización del Estado*” (Fornillo, 2009) proponen también elementos para analizar la capacidad de autonomía de las organizaciones en el escenario estatal. Desde una perspectiva sociopolítica, Natalucci (2011) propone pensar la institucionalización como una mediación entre la sociedad civil y el régimen político. En este sentido, la autora afirma que la discusión entre el carácter destituyente e instituyente de las organizaciones sociales retrotrae el debate a la discusión entre lo social y lo político. Esta brecha despoja a la política de su carácter instituyente, resaltando únicamente lo destituyente. Así la mediación entre la sociedad civil y el régimen político a partir de la institucionalización, redefine las formas de participación, los mecanismos de representación y los dispositivos de legitimación que conforman una comunidad política. La autora recupera los aportes de Tapia (2009) para pensar la sociedad civil como otro lugar de la política, y a la institucionalización como un proceso de estabilización de pautas comunes de acción, para señalar que es necesario comprender a estas organizaciones en el marco de sus horizontes políticos, su participación en la construcción de ideas hegemónicas, y sus modos de politización de la realidad. Para pensar la mediación entre la sociedad civil y el régimen político, Pérez y Natalucci (2010, 2012) proponen el concepto de gramática política como un sistema de reglas que ligan el tiempo y espacio de la experiencia de los sujetos, definiendo formas válidas de resolver problemas de autoridad y asignación. Este concepto delimita las pautas de interacción de los sujetos, y las combinaciones de acciones para coordinar, articular e impulsar intervenciones públicas. Los autores señalan la existencia de tres tipos de gramáticas, la autonomista,

la clasista y la movimientista dentro de la cual se inscribirían las organizaciones de desocupados que se vincularon con el Estado y el kirchnerismo. Esta gramática se inscribe la tensión destituyente/instituyente porque precisamente es la movilización social la condición de posibilidad para impulsar los cambios de la estructura social. En otro trabajo reciente, junto con Pagliarone (2013), las autoras profundizan en el dilema si los movimientos sociales pertenecen al ámbito de la sociedad civil o si se integran al sistema político, planteando la necesidad de superar esta distinción para pensar a los mismos como espacios de experimentación democrática que transcurren en ambos escenarios. En un trabajo posterior, Natalucci, Pérez, Schuster y Gattoni (2013) retoman esta línea explicativa y analizan la relación entre el régimen político, la movilización política y los procesos de institucionalización a partir de dos tipos de dispositivos de participación, el presupuesto participativo y el programa Argentina Trabaja. En este trabajo se avanza en una definición sociopolítica del concepto de institucionalización de la movilización social comprendida como proceso de consolidación de reglas legítimas de distribución de recursos de autoridad y asignación vinculadas a la emergencia de nuevas organizaciones surgidas del proceso de movilización con las estructuras formales del régimen político de gobierno.

Desde una perspectiva completamente diferente, basado en las teorías de elección racional y específicamente en la teoría de los jugadores con poder de veto de Tsebelis (2002), López (2012) analiza la influencia de las organizaciones de desocupados en la modificación del gasto público social en la Argentina durante el periodo 1998-2001. Recuperando a los trabajos de Lucero (2006) y Freytes Frey y Cross (2007), el autor se pregunta cómo se establecen las preferencias de estos actores, y si los mismos impugnaron o utilizaron las políticas sociales. A partir de la construcción de un modelo de medición, el autor concluye que las organizaciones se han erigido como jugadores con poder de veto informal

relevantes a la hora de determinar las políticas de gasto social, a partir de su capacidad para fijar agenda y a la capacidad de lograr un corrimiento hacia la izquierda de los jugadores formales con respecto a la política social lo cual evidencia un nuevo estatus quo con respecto a los programas de empleo transitorio. En una perspectiva politológica basada, también en las teorías de la elección racional y el pluralismo político, Battezzati (2014) analiza el modo en que la organización barrial Túpac Amaru se consolidó como actor hegemónico de los sectores populares informales de la provincia de Jujuy. Según el autor, en un contexto de democracia neo pluralista, esta organización se constituye en actor del sistema de intermediación de intereses, constituyéndose en una forma de integración social de los desocupados. Sin embargo, sostiene Battezzati, los factores institucionales no alcanzan para explicar la consolidación de una organización, también deben ser consideradas las características propias que otorgan eficacia a la misma. En este sentido, se sostiene que recibir una importante cantidad de recursos estatales no implica que la organización se tenga que desmovilizar. En un país federal, dicha organización puede recibir recursos de un nivel estatal, y movilizar y disputar en otro. A partir del análisis de las regulaciones informales, el acceso a la burocracia nacional, las formas de organización interna y el tipo de liderazgo, el autor da cuenta de la capacidad de autonomía de la Túpac para constituirse en un referente insoslayable de las organizaciones de desocupados. Otro trabajo muy interesante sobre la organización Túpac Amaru es el presentado por Rodríguez Blanco (2011), donde se analiza la trayectoria de dicha organización en tensión con los partidos políticos y los sindicatos, y cuyas acciones de protestas se constituyen en la forma legitimada para la obtención de recursos, combinadas con las acciones de intermediación territorial que le permiten resolver demandas y prestar servicios sociales a las comunidades en donde se inserta.

Las condiciones de posibilidades que permitieron la inscripción de algunas de las organizaciones de desocupados dentro del espacio kirchnerista fueron analizadas desde diferentes perspectivas teóricas por Biglieri (2008), Schuttenberg (2012 a y b), y Rocca Rivarola (2013) entre otros. Recuperando la perspectiva teórica de Laclau (2005), Biglieri analiza la construcción discursiva que permitió construir el encadenamiento de demandas que confluyó en la incorporación del Movimiento Barrios de Pie al gobierno de Néstor Kirchner. Schuttenberg analiza desde la perspectiva de la trayectoria organizacional y la reconfiguración identitaria, el caso del Movimiento Libres del Sur (del cual Barrios de Pie forma parte), y sus alineamientos políticos durante el periodo 2003-2011. El argumento central desarrollado es que el escenario abierto post 2001-2002 no se caracterizó por la cooptación de dichas organizaciones ni de abandono del horizonte contestatario, sino que se trató de un proceso de construcción y reconfiguración identitaria que permitió su participación en el gobierno y en el Estado. En un sentido similar, Rocca Rivarola (2013) se pregunta por cómo se concibe y se experimenta la militancia dentro de las organizaciones oficialista en Argentina y en Brasil. Para responderse esta pregunta la autora analiza las concepciones presentes y pasadas sobre la “militancia”, relacionándolas con las trayectorias organizaciones de los actores analizados.

### **3. La perspectiva de la politización de los sectores populares**

Desde la antropología política y la sociología de los sectores populares con énfasis en la escuela francesa, el surgimiento de las organizaciones de desocupados y su relación con el Estado han sido su objeto de estudio. Esta relación es analizada, generalmente, desde una mirada centrada en

los participantes como los actores centrales del proceso de organización. Las preguntas de investigación que caracterizan esta perspectiva son las referidas a las formas de organización interna, a las relaciones entre los participantes, a las relaciones de poder internas y externas y a las subjetividades comunitarias. Estas relaciones fueron analizadas en clave de participación política, de cultura política y/o moralidad, de autonomía o dependencia (Merklen, 2005; Ferraudi Curto, 2006; Manzano, 2008; Quiróz, 2011; Vommaro y Quiroz, 2011; Forni et al, 2013; Fiszman, 2014). Si bien esta perspectiva tiene como antecedentes a los trabajos publicados por Auyero (2001), Soprano (2003) y Frederic (2004), el trabajo de Merklen (2005) expresa claramente esta perspectiva de análisis. A partir del supuesto de la territorialización de la relación entre los sectores populares y el Estado, causado por el proceso de desafiliación social neoliberal, Merklen analiza se propone iluminar la politicidad de los sectores populares, la cual engloba las prácticas de socialización y las culturas políticas de los sujetos. En estas prácticas y culturas, emergen las organizaciones de desocupados como respuesta a las demandas insatisfechas de los sectores populares. Esta mirada discute con la perspectiva institucionalista de la ciencia política que entiende a los movimientos sociales como expresiones de la anomia social en épocas de crisis. En un intento por discutir con las perspectivas que proponen al clientelismo como característica, peyorativa o no, de la participación política de los sectores populares como Auyero (2001) y Frederic (2004), Merklen recentra el análisis en la capacidad de los sectores populares para construir sus propias estrategias de poder. La lógica del cazador, según la cual los sectores populares hacen uso de los recursos públicos para el desarrollo de sus territorios, permite a Merklen explicar la relación entre las organizaciones y el Estado. Sin embargo, en el análisis de Merklen, las organizaciones de desocupados tienen un rol secundario

en la explicación del fenómeno de transformación de la política de los pobres. Son un actor más, entre otras redes de apoyo con que cuentan los sectores populares.

Quien desarrolló una línea muy interesante de análisis etnográfico sobre la politización de los sectores populares en una organización de desocupados del tercer cordón de la provincia de Buenos Aires fue Julieta Quiróz (2006, 2011). Desde un análisis fenomenológico de las perspectivas y experiencias de los actores sociales sobre lo que la autora define como “la política vivida”. En su obra “Cruzando la Sarmiento” (2006) la autora intenta comprender las estrategias de vida de los sujetos, dando cuenta que la participación en un movimiento piquetero, o el “trabajar para un político” son un camino posible, entre otros, para acceder a los recursos públicos, en este caso los planes sociales (Quirós, 2006). En su tesis doctoral, luego editada en formato libro y titulada “El porqué de los que van” (2011), Quiróz intenta, desde una mirada que se pretende libre de sentido común y de carga teórica, comprender cómo los sujetos experimentan y significan la política. Despojada de una mirada normativa sobre que es la política para los sectores populares, la autora analiza las formas de organización, las relaciones de poder, y las identidades construidas en los organizaciones de desocupados, así como en el partido peronista. Esta línea de investigación se continuó en otros trabajos como el publicado junto con Vommaro y Quiroz (2011), donde discuten los presupuestos analíticos del concepto clientelismo para explicar la asociación entre politicidad de los sectores populares y la distribución de recursos materiales vía políticas sociales. Para esto los autores señalan una serie de pares conceptuales dicotómicos a partir de los cuales diferentes corrientes de pensamiento han analizado este fenómeno. Estos son las ideas de bien propio/bien común, cálculo/moralidad, intercambio/ayuda, interés/desinterés, manipulación/compromiso. Frente a esto, se propone pensar que el trabajo social y el trabajo político, contraprestación y acompañamiento, en definitiva, trabajo

y política se entrecruzan y constituyen mutuamente en el proceso de implementación de los programas de asistencia social. Para superar los problemas epistemológicos subyacente a los pares dicotómicos clásicos, los autores proponen el concepto de “cálculo moral” para pensar la reciprocidad y vinculación entre los actores, las organizaciones de desocupados, y el Estado.

En una línea similar, Ferraudi Curto (2006), integrante del equipo de investigación de Alejandro Grimson en la Universidad Nacional de San Martín, se propuso comprender la noción de política que subyace al día a día de una organización de desocupados, para mostrar cómo se constituían los sentidos de la organización en el hacer y, específicamente, cómo contribuían a ello quienes se habían anotado para el plan a través de la organización y circulaban habitualmente por la misma, más o menos comprometidos con las actividades comunes. En un estudio etnográfico sobre un cabildo de una organización de desocupados, la autora reconstruye una noción de política no normativa e informada de la experiencia de los sujetos que subyace a la forma de entender “*los planes*”, “*la mercadería*”, “*el comedor*”, “*la lucha*” y el “*trabajo*”.

También desde la antropología política y basada en un trabajo etnográfico, Manzano (2008) analiza las prácticas y relaciones cotidianas que se entretajan en el seno de las organizaciones de desocupados a partir de la gestión de programas estatales. Intentando tomar distancia con la mirada de Merklen (2005) que propone, según la autora, una mirada de los sectores populares como una identidad homogénea donde prevalece la lógica racional, Manzano propone también que los trabajos etnográficos aportan datos que permiten complejizar la mirada sobre los programas sociales como estrategias gubernamentales de institucionalización de los movimientos sociales. En este escenario, la autora reconstruye los modos de gestión colectiva de los programas estatales, mostrando que la complejidad del proceso técnico y de apropiación de saberes por parte de las

organizaciones de desocupados, tornan sumamente difusa la frontera “teórica” con el Estado. Su trabajo brinda elementos para complejizar la mirada normativa sobre estos actores y su relación con el Estado, la cual debe ser estudiada según la autora, en el marco de las relaciones de poder históricamente construidas. La distinción teórico-normativa entre el Estado y la sociedad no permitiría comprender los mecanismos de control, apropiación y los niveles de autonomía que operan en la vinculación de las organizaciones de desocupados y el Estado.

Por último, desde el IDICSO-USAL y desde la sociología de matriz norteamericana, Pablo Forni, Luciana Castruonovo y Mariana Nardone (2013) proponen analizar las formas de organización de los sectores populares a partir de una mirada micro de los procesos de relación en el territorio, siendo primero necesario conocer las organizaciones que funcionaban previas al surgimiento de esta red y luego reconstruir las relaciones que se han ido conformando. Para avanzar en la comprensión de estas experiencias organizativas se aplicó el estudio de caso, en tanto esta estrategia metodológica permite prestar atención a los procesos y estructuras internas (habitualmente poco visibles), incluyendo la perspectiva y biografía de los organizadores y miembros con la perspectiva histórica y territorial (holística). Según los autores, en el estudio de las organizaciones comunitarias es central recuperar una mirada longitudinal de los fenómenos, que permita vincular los procesos micro – relacionales al interior de los barrios con circunstancias de carácter macro social como el rol del Estado, el tipo de políticas sociales llevadas a cabo y las características del contexto económico. El abordaje longitudinal del fenómeno permitió observar que la vida organizativa de los barrios presenta rupturas y continuidades, donde distintos actores se vinculan de diferentes maneras de acuerdo al contexto político económico. Para comprender la complejidad del estudio de los procesos organizativos de los sectores populares, es necesario tener en cuenta que la

transposición de marcos teóricos originados en un contexto diferente puede inducir a conclusiones incorrectas. El uso de categorías como clientelismo o la antinomia autonomía/heteronomía no hubieran permitido comprender la red organizacional analizada en su trabajo. La antinomia autonomía/heteronomía no permite abordar la complejidad del fenómeno que se estudia, donde algunos procesos de movilización de sectores lograron conformarse como un actor político con capacidad de negociación frente al poder estatal y cuyos principales reclamos, vinculados a la tierra y la vivienda, no se han visto alterados al vincularse activamente con el poder estatal.

#### **4. Los desocupados como expresión de la lucha de clases**

Esta perspectiva tuvo su mayor desarrollo en el Área Conflicto y cambio social del Instituto de investigación Gino Germani de la UBA dirigido por Inés Izaguirre, y en el Programa de Investigación sobre el movimiento de la sociedad argentina dirigido por Nicolás Iñigo Carreras y María Cecilia Cotarelo. Desde una mirada macro estructural de las transformaciones ocurridas en las condiciones materiales de desarrollo del país y en las formas de vinculación Estado y sociedad, estas investigaciones analizan las acciones colectivas de protesta o los hechos de rebelión de las organizaciones de desocupados, así como su relación con el Estado, como expresión del conflicto de clase. Como señala Retamozo (2009), esta perspectiva se focaliza en destacar la influencia de la tradición sindical de la clase obrera Argentina en estas organizaciones. Como señala Cotarelo (2002), éstas no son consideradas como expresiones de lo nuevo, sino que su incorporación al conflicto de clases confirma la unidad de la clase obrera con el ejército industrial de reserva o lumpen proletariado (Retamozo, 2009). Sin embargo,

Dinerstein (2003) se distancia de esta mirada, aún dentro de la perspectiva marxista, para afirmar que las organizaciones de desocupados emergen como una subjetividad problemática de producto de las nuevas formas de imposición (más que de falta) del trabajo capitalista (Dinerstein, 2002:2, citado por Retamozo, 2009:143). Este corrimiento conceptual permite pensar a las organizaciones de desocupados como resultantes del modelo de acumulación de capital, que a su vez contiene una crítica al Estado capitalista (Dinerstein, 2003). Como señala Viguera (2009) la necesidad de recuperar el enfoque de la lucha de clases para analizar los movimientos sociales y los procesos de acción colectiva en la Argentina post 2001, responde a “explicar esa compleja dialéctica entre dominación y resistencia, hegemonía y contra hegemonía, reproducción y disrupción de cuyo desarrollo depende el rumbo que tome la totalidad social” (Viguera, 2009:23). En la misma línea, y en un artículo publicado en la misma revista académica (Conflicto social-IIGG-UBA), Stratta y Barrera (2009) denuncian el intento de la academia por sustituir la lucha de clase como herramienta analítica de los procesos sociales, y proponen la complementariedad de ésta con las teorías anglosajonas y europeas sobre los movimientos sociales

Dentro de esta perspectiva en la obra “De encuentros y desencuentros: Estado, gobiernos y Movimientos de Trabajadores Desocupados” (2012), María Maneiro investigadora del Área Conflicto y cambio social del IIGG UBA, nos presenta un análisis de las transformaciones sociales y políticas más relevantes acaecidas en nuestro país durante las últimas décadas, enfocado en los cambios ocurridos en las mediaciones entre el Estado y la sociedad civil. Este libro, versión revisada de su tesis doctoral, propone un extenso estudio del proceso de surgimiento y desarrollo de los Movimientos de Trabajadores Desocupados en la Argentina, en tanto sujetos que emergen de una coyuntura de desarticulación del modo de organización de la economía y de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Desde una perspectiva

marxista y retomando el concepto de experiencia de clase de Edward Thompson, Maneiro propone analizar a los movimientos de trabajadores desocupados como un sector de la clase trabajadora, despojado de la relación salarial temporaria o permanentemente, y que denotan una importante heterogeneidad a su interior. En este marco general, el libro tiene como principal interrogante las modalidades de vinculación entre las organizaciones, el Estado y los diferentes gobiernos durante el periodo 1996-2005, enfocando el análisis en las fisuras y quiebres del andamiaje estatal que permitieron, a los primeros, “profanar” (Agamben, 2005) los programas sociales y resignificar su intervención territorial.

Dentro de esta perspectiva y como integrante del equipo de Iñigo Carrera, Paula Klachko (2010) analiza la relación de las organizaciones de desocupados, específicamente el caso de Barrios de Pie, y su relación con el gobierno del Estado inscripto en el proceso de formación y confrontación de fuerza sociales. Según la autora el proceso de rebelión que se expresó en el año 2001, modificó la correlación de fuerzas permitiendo cambios en el Estado. Las instituciones son analizadas como campos de disputa y de cristalización de la correlación de fuerzas en un momento histórico determinado. La autora analiza las variaciones en los discursos, metas y posicionamientos políticos, la composición de la organización, y los modos de despliegue de los hechos de rebelión a partir del análisis de caso del Movimiento Barrios de Pie entre los años 2002-2008. A partir de una serie de datos cuantitativos y cualitativos sobre las variables señaladas, la autora concluye que, desde 2004, la lucha social pasa en gran medida por las instituciones. Es decir, se corre el escenario de disputa hacia adentro del Estado. Esto repercute en las acciones de las organizaciones de desocupados, reorientando sus demandas y acciones de movilización.

## 5. “Militar el Estado”: la perspectiva de la participación de las organizaciones de desocupados en la gestión pública

Como señalamos anteriormente, una de las novedades de la etapa abierta con el ascenso del kirchnerismo al gobierno en el año 2003, fue la convocatoria por parte del gobierno nacional a un grupo de organizaciones de desocupados a pensar y ejecutar políticas públicas orientadas a sus demandas. Esta nueva forma de vinculación entre estos dos actores fue analizada por diferentes autores en los últimos años, y fue conceptualizada por su mayoría con una frase típica del activismo social: “*Militar el Estado*”. Esta conceptualización y síntesis de la relación supone un enfoque situado en las propias organizaciones, y recupera una mirada centrada en la capacidad (racional) del actor para transformar las estructuras sociales, en este caso el Estado. “*Militar el Estado*” implica disputarlo a otros actores políticos de la alianza de gobierno, como los partidos políticos, actores económicos y los sindicatos. Esto, a su vez, implica mostrar capacidad de acción y de construcción política territorial a través de las políticas públicas. Este estilo de gestión (Gradin, 2013) se constituye en una tecnología legítima de la gestión estatal (Masetti, 2009; Perelmiter, 2010) que abre una puerta a pensar desde una mirada micro social, la relación entre estos actores, el Estado y el régimen político durante el periodo analizado.

En este marco general, Gómez (2010) propone pensar la participación de las organizaciones de desocupados en el Estado a partir de la “politización militante de la gestión”, la cual es una característica de la práctica cotidiana de estas organizaciones en el Estado y en la implementación de políticas públicas. Perelmiter (2010) propone analizar el modo concreto en que los integrantes de estas organizaciones se incorporan a ámbitos estatales específicos, reconstruyendo el entramado relacional en el cual construyen y dan valor a sus prácticas. A partir del análisis del caso etnográfico

de la participación de una organización de desocupados en una dependencia estatal nacional, la autora da cuenta las ambigüedades que se generan en este proceso por el doble carácter de los militantes sociales territoriales, devenidos en agentes estatales. En un trabajo posterior, Perelmiter (2012) se pregunta por la capacidad de estas organizaciones para resignificar la práctica estatal, y viceversa. Desde una perspectiva micro política, que se enfoca en la trama burocrática estatal, se analiza el ingreso de la organización Barrios de Pie a la gestión pública y la narrativa reconocimiento-misión que le da sentido al proceso, por un lado. Por otro lado, se analiza las formas en que ejercer el poder transforma las prácticas militantes, mostrando la tensión entre la representación sectorial que estos militantes ejercen hacia adentro del Estado y la representación institucional que ejercen desde el Estado en el territorio. Esto, según Perelmiter, visibiliza tanto la inestabilidad como la eficacia de las fronteras estatales.

Desde la ciencia política, Iglesias y Di Filippo (2011) proponen analizar la relación de las organizaciones de desocupados con el Estado desde el concepto de institucionalización restringida ya que, según estos autores, en la Argentina su incorporación al ámbito ejecutivo no se tradujo en su incorporación en espacios políticos orgánicos que le permitieran disputar en el ámbito legislativo. Desde otra perspectiva sociopolítica, Pagliarone (2012) retomando los análisis de Natalucci (2008, 2010, 2011) y de Pérez (2010), reflexiona acerca de la relación entre los procesos de movilización y su institucionalización en el régimen político durante el periodo kirchnerista a partir del caso de la Federación Tierra, Vivienda y Hábitat (FTV). Para esto, la autora analiza las transformaciones de sus demandas, los procesos de movilización y los repertorios de acción, reconstruyendo en una perspectiva relacional e histórica, y basada en fuentes secundarias, la trayectoria política de la FTV, y específicamente su “*participación institucionalizada*” en el Estado. En este sentido, según la autora la novedad en

la trayectoria no fue su participación en el Estado nacional, sino su posicionamiento como “protagonista central” del nuevo armado político kirchnerista. En una línea similar, Lozano (2013) analiza la trayectoria de las organizaciones sociales de matriz nacional-popular que participaron en el gobierno de la provincia de Buenos Aires durante el periodo 2002-2010. Para esto propone comprender el proceso como un pasaje entre un momento de movilización a otro de institucionalización de estas organizaciones. Este pasaje es analizado desde una perspectiva sociopolítica basado en los aportes de Pereyra, Pérez y Schuster (2008), centralizando la mirada en las relaciones establecidas con el régimen político en tres dimensiones principales: las formas de participación, las modalidades de representación y los procesos de legitimación de las decisiones, y la autoridad política. A partir del análisis de un espacio estatal donde participaron las organizaciones de desocupados, Lozano (2013) intenta reconstruir descriptivamente las disputas, las agendas y las respuestas estatales en el caso del Consejo Consultivo Juvenil dentro de la Subsecretaría de Atención a las Adicciones de la provincia de Buenos Aires. En otro registro diferente, Fajardo (2013) se propone analizar el carácter de las “negociaciones por las políticas públicas” entre el Frente Popular Darío Santillán y el gobierno de la provincia de Buenos Aires. Desde un abordaje etnográfico del objeto de estudio, y con un claro posicionamiento militante con respecto a la organización en estudio, Fajardo aporta elementos descriptivos muy interesantes que dan cuenta de los avatares de la relación entre las organizaciones de desocupados, el Estado y las políticas sociales. Este trabajo da cuenta de las tensiones que significan “*hacer política pública*” para las organizaciones de desocupados que intentan disputar desde afuera el Estado en el modelo actual de país. Por último, Vázquez (2014) explora la relación entre la militancia y la gestión pública, a partir del análisis de las condiciones de posibilidad y los principales rasgos de la militancia social, los principios de ingreso, permanencia

y ascenso de los cuadros dentro del Estado, y la manera en que se vinculan con otros actores como los expertos, profesionales, académicos y militantes políticos. Para esto, la autora analiza el significado de la militancia, definida en términos de “gestión militante” y como esta se configura en el primer gobierno de Cristina Fernández (2007-2011). Según la autora, la incorporación a la gestión de las organizaciones de desocupados expresan la legitimación de este tipo de capital social militante, y la reconversión de sus saberes en la realización de trabajos en el Estado, ampliando el repertorio de acciones y construyendo al Estado como un “*espacio de militancia*”. Si bien Fajardo analiza el sentido del “*compromiso militante*” de la gestión a partir del estudio de tres organizaciones creadas desde la propia gestión y que no pretenden organizar desocupados sino trabajadores del Estado, sus reflexiones iluminan aspectos interesantes del fenómeno en análisis. La resignificación de las tareas burocráticas en términos heroicos y altruistas, y la problematización de la relación con el territorio como “objeto” de políticas, pueden servir para repensar la participación de las organizaciones de desocupados en la gestión del Estado.

## 6. Recapitulando

En primer lugar, nos interesa señalar que el estudio de los movimientos sociales, y entre ellos, de las organizaciones de desocupados en la Argentina, nos remite a un problema teórico de las ciencias sociales: la tensión sujeto-estructura para pensar la acción colectiva en una sociedad determinada. Desde diferentes miradas se le ha otorgado mayor peso explicativo al sujeto de la acción (Individualismo metodológico) o a la determinación de la estructura o la función del sujeto dentro del sistema social (Teoría sistémica, marxismo, estructuralismo o funcionalismo Parsoniano) para pensar las acciones colectivas. Dentro de esta tensión, la

discusión sobre la acción colectiva y su impacto en el sistema social, es decir su capacidad de generar o promover el cambio estructural del mismo, es el debate de fondo que encontramos en las diferentes perspectivas que abordan el análisis de las organizaciones de desocupados y su relación con el Estado.

A su vez, estos procesos de movilización social fueron elaborados desde las ciencias sociales a través de diferentes anclajes empíricos. Ya sea enfocándose en el análisis de las acciones de colectivas (acciones de protestas o de rebelión), o desde las trayectorias de las organizaciones, la preocupación de fondo siempre fue el interrogante por los procesos de cambios del sistema social. La década del '60 marcó un quiebre en la forma de pensar y analizar las acciones colectivas en las sociedades modernas. Los diferentes procesos de movilización social, de protesta y el surgimiento de organizaciones populares que encabezaron dichas acciones, fueron analizados principalmente desde la perspectiva estratégica y la perspectiva identitaria, pero también desde la perspectiva marxista. Desde estas perspectivas se han realizado grandes esfuerzos por construir herramientas teóricas que nos permitan comprender y delimitar a los movimientos sociales. Dentro de estas categorías se han inscripto una variedad muy amplia de organizaciones sociales, con características muy diferentes y hasta contradictorias, entre los cuales inscribimos a las organizaciones de desocupados. Todas estas expresiones se caracterizan por enmarcarse dentro del ámbito de la sociedad civil, pero en constante relación con el Estado y el régimen político. Esto devino en que se constituyeron en sujetos con una presencia activa en la escena política de nuestra región, los cuales producen claros efectos sobre ella.

En lo referido al estudio de las organizaciones de desocupados y su relación con el Estado, los diferentes autores recorridos en la perspectiva sociopolítica recuperan los aportes teóricos de las escuelas norteamericanas de la teoría de la movilización de los recursos y de la elección

racional, de las perspectivas identitarias europeas, las teorías institucionalistas, las teorías del discurso y los estudios sobre el populismo. A partir de un análisis holístico del proceso sociopolítico que significó la emergencia y consolidación de este nuevo actor social, estos trabajos analizan las trayectorias organizacionales, sus repertorios de acción y de protesta, sus identidades políticas, y su relación con el Estado y el régimen político. Su mayor aporte a la comprensión del fenómeno reside en la superación del esquema clásico explicativo de la relación Estado-organizaciones de desocupados basados en la “*cooptación*” como clave analítica, permitiendo resignificar el rol de estas organizaciones en el proceso sociopolítico general durante la etapa analizada. Actualmente podemos sostener que existe un consenso mayoritario que sostiene que la relación entre estos dos actores es mucho más compleja que lo implicado en las (mal) llamadas estrategias de “*cooptación*”. Sin embargo, si bien hay un esfuerzo por analizar la consolidación de este fenómeno en relación a, y a la luz de, las transformaciones estructurales acontecidas en nuestro país durante el neoliberalismo y su crisis, las explicaciones sostenida por la mayoría de estos autores no escapan de la matriz del individualismo metodológico que propone una ontología instrumentalista de los actores basada en su racionalidad (limitada o no), o de las explicaciones funcionalistas que propone pensar este fenómeno en clave de ajustes sistémicos. En este sentido, los aportes realizados a la comprensión de la relación entre las organizaciones de desocupados y el Estado han sido importantes, sin embargo se han enfocado en el proceso de participación de dichas organizaciones desde la mirada de lo que significa para ellas en términos políticos y sociales (acceso a recursos, pérdida de autonomía, reconfiguración identitarias, etc.). Poco se ha avanzado, desde estos trabajos, en la comprensión de las capacidades constructivas de estos actores, su capacidad mediadora entre el Estado y la sociedad, y su capacidad de desplegar políticas públicas en el territorio. Si bien son señaladas por la mayoría

de los autores, pocos se encargan de analizar y describir su participación en el proceso de gestión de las políticas públicas nacionales durante el periodo en cuestión y de sus aportes en este sentido.

La perspectiva de la politización de los sectores populares, desde una mirada micro de la relación entre las organizaciones de desocupados y el Estado, permite complejizar y cuestionar construcciones analíticas normativas que condicionan la comprensión del fenómeno en estudio, aportando datos empíricos novedosos y explicaciones teóricas sustantivas que permiten una mayor valoración del alcance del mismo. Sin embargo, una crítica muy común a estos estudios, es que carecen de capacidad explicativa por fuera del caso analizado. El énfasis en los estudios de caso etnográficos, con trabajos de campo de extensiones admirables, muchas veces soslaya las cuestiones estructurales que juegan en el fenómeno analizado. Sin escapar tampoco, del individualismo metodológico, muchas veces se abonan teorías voluntaristas de la acción que no permiten comprender las capacidades y limitaciones de los individuos dentro de los procesos estructurales de politización de la sociedad. La relación de las organizaciones de desocupados y el Estado no es reducible a las experiencias cotidianas de sus referentes, militantes o participantes, ya que reconocen otros elementos vinculados a los procesos políticos, económicos, sociales y culturales en el cual se inscriben. Sin embargo, en estas miradas micro podemos iluminar cuestiones macro sociales que permiten una mayor comprensión del fenómeno. Y en eso se ha avanzado mucho.

La perspectiva de la lucha de clases, por otro lado, se nutre de un número muy importante de trabajos, artículos y libros que no hemos desarrollado en este capítulo, ya que hemos priorizado los principales aportes a nuestro entender que permiten iluminar la relación entre las organizaciones de desocupados y el Estado. En este sentido cabe concluir que los aportes de esta corriente abren interrogantes muy interesantes hacia adentro de la propia perspectiva

teórica, e interpelan a otras corrientes teóricas. En el afán por comprender y dimensionar la capacidad instituyente de las organizaciones de desocupados, las otras perspectivas suelen dejar de lado su capacidad disruptiva del orden social y su representación, en última instancia, de los intereses de los sectores populares excluidos o marginalizados del sistema social. Los autores inscriptos en esta perspectiva resitúan, a buena hora, la emergencia de estas organizaciones dentro de las disputas por la producción, distribución y apropiación de la riqueza en nuestras sociedades, y, por lo tanto, dentro de los antagonismos de clases, vigentes aún en la actualidad.

Está claro que existe un consenso, entre la mayoría de los textos analizados, con respecto a la caracterización de la experiencia de participación de las organizaciones de desocupados en el Estado nacional como un proceso de politización de la gestión de las políticas públicas desplegadas. Abundan las descripciones sobre las experiencias y los análisis sobre los significados construidos por los diferentes actores sobre sus propias prácticas. Sin embargo, se carecen de análisis profundo sobre las implicancias que esta nueva forma de vinculación tuvieron en las organizaciones de desocupados así como en el propio Estado. La mirada micro permite dar cuenta de las características del Estado y de las especificidades de las perspectivas y prácticas de los militantes sociales. Sin embargo esto no termina de explicar o de dar cuenta del proceso político de participación de las organizaciones de desocupados en el Estado, las características de las políticas públicas implementadas en el territorio, sus alcances y limitaciones, sus relaciones con el régimen político y su incapacidad para construir representación institucional propia. Este proceso que significó su incorporación a la gestión estatal, consideramos, presenta características inconclusas ya que la participación en la gestión pública se realizó sin la generación de espacios institucionales de participación política para estas organizaciones.

Se impone, en este sentido, la necesidad de mirar las vinculaciones de estas organizaciones de desocupados con las políticas estatales, con los otros actores del sistema político (partidos políticos, sindicatos, grupos de poder, etc.), y con la burocracia propiamente dicha. A su vez, es necesario ampliar la mirada de las perspectivas micro a las macro sociales, de los estudio de caso a los análisis de los procesos sociales y políticos, que permitan dar cuenta de la relevancia de las organizaciones de desocupados en términos de representación política de la sociedad y en su capacidad de mediación de intereses. Su inscripción en el contexto estructural de la Argentina y el rol informal que cumplieron en relación a los sectores populares, como proveer información, realizar trámites, canalizar demandas individuales y colectivas, son algunos de los elementos que construyeron la representatividad de estas organizaciones y los constituyeron como mediadores. En el marco, claro está, de la crisis de representación de los mediadores clásicos, los partidos políticos tradicionales y los sindicatos.

Y aquí irrumpe la cuestión de la participación en políticas públicas, ya que es través de éstas que las organizaciones pueden acceder a los recursos estatales, ya sean materiales o simbólicos. Esta capacidad de mediación permite a las organizaciones y a los referentes políticos específicamente, acumular el capital político necesario para incidir en el proceso electoral y en la política estatal, institucionalizando su capacidad de representación. La eficacia en la gestión de la demanda les otorga legitimidad para con los vecinos, y construye un vínculo representativo entre los diferentes actores de la red, en tanto que se constituyen como facilitadores del acceso a los recursos estatales.



## 2

# Las organizaciones de desocupados y el Movimiento Barrios de Pie

### 1. Introducción

En este capítulo se analizará la emergencia de las organizaciones de desocupados como fenómeno sociopolítico, a partir de las transformaciones ocurridas en nuestro país con la consolidación del modelo de desarrollo neoliberal (García Delgado, 1994), y en el modelo de intervención estatal a partir del proceso de reforma del Estado durante la década de los '90. Estos cambios, a su vez, no pueden ser analizados sin los cambios ocurridos en las formas de acción colectivas y el sistema político institucional durante este periodo. En este escenario se inscribió el surgimiento de nuevas demandas sociales, y por lo tanto, de un proceso de movilización y de protestas, de donde emergieron nuevos actores sociopolíticos, las organizaciones de desocupados, que intentaron representarlas y canalizarlas por fuera del sistema político-institucional tradicional. Esto supone que todo modelo de desarrollo implica una disputa entre los diferentes actores de una sociedad, por la apropiación y distribución de la riqueza socialmente producida, y que el Estado a través de las políticas estatales, interviene en

la misma<sup>1</sup>. La respuesta estatal a las transformaciones ocurridas a nivel de la distribución de la riqueza, que en este periodo consistió, entre otras, en el despliegue de programas de “*lucha contra la pobreza*” (Vommaro, 2011), tuvo su impacto en los actores sociopolíticos, sus prácticas, la representación de sus intereses y, por lo tanto, en el sistema político institucional. En este marco general, en un primer momento presentaremos las transformaciones ocurridas a nivel del modelo de desarrollo y en el modelo de gestión y de intervención del Estado nacional en la Argentina durante las últimas décadas del siglo XX. Seguidamente, analizaremos las políticas estatales desplegadas por los diferentes gobiernos para atender las nuevas demandas y conflictos que emergieron de estos procesos, bajo el paraguas de “*la lucha contra la pobreza*”. Centraremos la mirada en los programas de asistencia al desempleo y de asistencia alimentaria por su masividad en términos de cobertura y su importancia estratégica en la consolidación de la relación entre el Estado y las organizaciones de desocupados, sin desconocer que existieron, y existen, otras iniciativas estatales que también se encuentran dirigidas a subsanar y redistribuir, a través de bienes públicos, las “inequidades” en la distribución de la riqueza socialmente producida (García Delgado, 2014). En un tercer momento, analizaremos las transformaciones ocurridas a nivel de las mediaciones entre el Estado y la sociedad a partir de la crisis de los partidos políticos mayoritarios, pero también de la centro-izquierda;

---

<sup>1</sup> García Delgado (1994) define como modelo de desarrollo a la articulación de un modelo de acumulación de capital, de un modelo de Estado y de sistema político y de relación exteriores en un momento histórico determinado. En esta línea el autor analiza el proceso sociopolítico argentino a partir del modelo Agroexportador 1860-1930, el modelo de sustitución por importaciones 1930-1976 y el modelo neoliberal 1976-1994. En obras posteriores, García Delgado (2006) analiza la crisis del modelo neoliberal en 2001 y el pasaje a un modelo pos neoliberal o de desarrollo productivo con inclusión social.

la territorialización de las estructuras estatales y de la política partidaria, y los cambios ocurridos en el sindicalismo argentino post dictadura (1976-1983).

En este escenario presentaremos el mapa de organizaciones de desocupados que surgieron durante este periodo como producto de la transformación de las formas de mediación sindical y partidaria, y en ese marco presentaremos a nuestro fenómeno de estudio, el Movimiento Barrios de Pie (BDP). Se analizarán, desde una perspectiva sociopolítica y sobre la base de los hallazgos del trabajo de campo y del análisis de la producción académica al respecto (Biglieri, 2008; Cortés, 2010; Massetti, 2010 y 2011; Pérez y Natalucci, 2010; Natalucci, 2010, 2011 y 2012; Perelmiter, 2012 y 2010; Klachko, 2010; Schuttenberg, 2012 a y b; Rocca Rivarola, 2013), la trayectoria del movimiento desde su surgimiento en el año 2002, sus antecedentes y su vinculación con la corriente nacional Patria Libre, sus formas de organización y construcción social y sus estrategias político-electorales durante el periodo analizado.

Dejaremos afuera de este capítulo su participación en la “transversalidad” kirchnerista y su desempeño electoral durante el periodo analizado, así como el análisis de su participación en los diferentes programas estatales mencionados, ya que serán objetos específicos de los capítulos siguientes.

## **2. Las reformas estructurales y la reforma del Estado durante el modelo neoliberal (1976-2002)**

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, y tuvo como una de sus consecuencias más importantes, profundas transformaciones en los modos de integración y regulación social (Soldano y Andrenacci, 2006). La concentración y extranjerización de la economía, la desindustrialización de la producción, la flexibilización y precarización de las condiciones de empleo, impactaron directamente en las condiciones de vida y de reproducción de amplios sectores de la sociedad argentina, aumentando los niveles de desigualdad en la misma. Los índices de desocupación comenzaron a elevarse sustancialmente a partir de la década del '90, así como los niveles de pobreza y de concentración de la riqueza. Desde el lanzamiento del Plan de Convertibilidad en 1991 la tasa de desempleo subió de un 5% de la Población Económicamente Activa en 1974 al 18% en 2001, según datos del INDEC. La pobreza acompañó este crecimiento, pasando del 5% de la población en 1974 al 27 % al final del periodo 2000. La población indigente creció hasta alcanzar el 7% en el 2000, según datos oficiales.

Según 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, año 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.

## 2.1 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. Nun (1999), a partir de su concepto de masa marginal, señaló las transformaciones ocurridas en el mundo del trabajo, las nuevas características que adquiere el mismo, y los cambios ocurridos en su rol de “integrador” o proporcionador de “*status*”, iluminando la desigualdad socialmente construida hacia adentro del mundo del trabajo, su dinámica y consecuencias en la sociedad. En este marco, podemos decir que la precarización del empleo fue producto de las nuevas condiciones impuestas por las leyes de flexibilización laboral, que modificaron la intensidad, calidad y condiciones de trabajo de una gran mayoría de la población. En este sentido,

La situación laboral presenta un creciente grado de diversidad y discontinuidad, 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. Pero, además de oponer –como tradicionalmente– grupos a partir de jerarquías de ingresos y ocupaciones, ahora se constatan, también, altos niveles de diferenciación cualitativa al interior de los distintos colectivos generando nuevas desigualdades derivadas de las particulares condiciones del mundo socio-productivo y que han afectado las trayectorias laborales, transformando la composición de las categorías sociales que hasta entonces se presumían de uniformes (Rosanvallon, 1995: 74).

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 des universalización de los esquemas públicos (desregulación de las obras sociales, AFJP, descentralización del sistema público de educación y de salud pública). 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. En un contexto donde el mercado de trabajo se flexibilizaba, se transformaba, se achicaba debido a los cambios ocurridos en el modelo de desarrollo, “integrarse” a la sociedad a través de un empleo formal era cada vez más difícil. El modo de integración social dejó de ser el empleo formal, expulsando a cada vez más franjas de población fuera del sistema de seguridad social. 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.

## 2.2 Las transformaciones en el estilo de gestión de 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 (OMC) quienes, a partir de la década de los '80, 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<sup>2</sup>, fueron acompañados por una agenda

---

<sup>2</sup> La crisis de la deuda en 1982 supuso también un proceso de refinanciamiento del gasto, de la mano de un aumento de la deuda pública nacional, a condición de adoptar los programas de ajuste estructural impulsados por las teorías neoclásicas del Consenso de Washington para recuperar el equilibrio macroeconómico perdido, cuyos postulados principales eran: disciplina fiscal, reordenamiento de las prioridades del gasto público, reforma impositiva, tipo de cambio competitivo, liberalización del comercio internacional, las tasas de interés y de la entrada de inversiones extranjeras directas, privatización, desregulación del mercado de trabajo y fortalecimiento de los derechos de propiedad. John Williamson fue el primero en sistematizar estos principios que por la época ya estaban instalados en "Washington" (los organismos financieros internacionales, el Congreso de los EEUU, la Reserva Federal, los institutos de expertos económicos o *think tanks*). La etapa de estabilización, que comenzó con la implementación del Plan de Convertibilidad, promovió de la mano de las políticas neoliberales, la reforma estructural del modelo económico y social de nuestro país, a partir de transformaciones de fondo como el replanteo del rol del Estado, su agenda, y las reglas de juego.

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 súper posición 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 marco de 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 MTySS para desarrollar lo que en la letra de la ley se definió como “políticas activas de fomento del empleo y la capacitación”<sup>3</sup>, 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

---

<sup>3</sup> En el artículo 3 incisos del 81 al 89 se faculta al MTySS “a desarrollar programas de empleo para grupos especiales de trabajadores, orientados a quienes presenten mayor dificultad de inserción laboral.” Ley N°24.013.

Catamarca, con la misión de desarrollar dichos programa. 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)<sup>4</sup>, dirigido a ocupar desempleados sin calificación, en obras o servicios públicos que permitieran un uso intensivo de mano de obra.

Estos programas de promoción del empleo fueron las primeras expresiones de la asistencialización de la protección social que se operó a partir de las reformas estructurales neoliberales impulsadas por los organismos internacionales de créditos. Este proceso se cristalizó en los programas de lucha contra la pobreza, cuya finalidad era el “socorro” a aquellos sectores de la población que desarrollaban su vida en condiciones de carencia de recursos e ingresos básicos para satisfacer sus necesidades básicas<sup>5</sup>.

---

4 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. El PIT fue el primer programa de empleo transitorio creado como política activa de empleo, destinado a la inserción laboral de trabajadores desocupados de larga duración inscriptos en la Red de Servicios de Empleo. El objetivo del mismo era la realización de obras y servicios de utilidad pública y social, por medio de organismos responsables que podían ser gubernamentales o no gubernamentales, aunque en la práctica los Municipios asumieron el rol más activo. El ministerio asumía el pago de los salarios, a través del Fondo Nacional del Empleo, a los beneficiarios del programa, quienes debían insertarse en los proyectos vinculados mediante un contrato de fomento del empleo según lo indicado en las modalidades promovidas de empleo de la Ley 24.013. Para implementar el PIT en las provincias era necesaria la declaración de la Emergencia Ocupacional como surge de la Ley de Empleo, cuestión que habilitaba a los gobiernos provinciales a firmar convenios con el MTySS para su implementación. A diferencia de los programas que le sucedieron, en el PIT, al estar los beneficiarios inscriptos en las modalidades de contratación promovidas por dicha ley, tuvieron acceso a descuentos jubilatorios y demás beneficios sociales. Este elemento posicionó al PIT como uno de los programas de empleo transitorio que mayores beneficios relativos otorgaba, así como un programa con mayor costo para el Fondo Nacional del Empleo. Para el año 1993-1994, el PIT contenía un total de 132.043 beneficiarios (Barbarena, 2006 citado por Neffa y Brown, 2011).

5 Según Grassi (2003), estas intervenciones estatales distinguieron dos modalidades de acción: la asistencia clásica y la asistencia gerencial. En este sentido, la modalidad de asistencia clásica refirió a la estrategia que se materializó en desarrollo del Plan del Bono Solidario, nacido de la experiencia del Operativo Solidaridad, a fines del año 1989, que tuvo como antecedente el Programa Alimentario Nacional (PAN), de reparto de módulos alimentarios entre la población con necesidades básicas insatisfecha durante el gobierno

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

Como señalamos anteriormente, 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. En líneas generales, la caracterización sobre estos programas es similar entre los diferentes autores, señalando principalmente la cuestión de la focalización<sup>6</sup>, el

---

de Alfonsín. Por otro lado, la modalidad gerencial se expresó en la aprobación de la Ley 23.767 de Políticas sociales Comunitarias en año 1989 donde “se dejaba asentada la necesidad de políticas compensatorias para eliminar los desequilibrios sociales producidos en el marco de las políticas de estabilización económica, buscando incrementar la eficiencia y la equidad del sector social.” (Grassi, 2003:248). Para el año 1993, durante el primer mandato menemista (1989-1995) se lanzó el Plan Social con el cual se esperaba, “pasar del asistencialismo a la promoción social” a la vez que “gastar bien la inmensa cantidad de dinero” destinado a la inversión social. La importancia del lanzamiento de dicho Plan respondió a que por primera vez se expresó públicamente la necesidad de la búsqueda de principios de eficiencia, eficacia, equidad y transparencia de las políticas sociales a través de las estrategias de focalización, integralidad, sustentabilidad, metas y control, y el fortalecimiento de la comunidad.

- <sup>6</sup> El mandato de la focalización respondía a la necesidad de reorientar los recursos hacia los sectores más vulnerables que no poseían cobertura ni protección. En este mandato subyacía la concepción liberal del mercado como el mejor asignador de recursos ya que se proponía de la mano de la focalización, la privatización de los servicios básicos para que aquellos sectores medios y altos, que pudieran pagar por sus servicios, lo hicieran, liberando recursos para los sectores humildes. La focalización permitía así concentrar la atención y el gasto a los sectores más vulnerables y sin protección

financiamiento externo y la descentralización<sup>7</sup>, 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 (Rofman, 2007)<sup>8</sup>. Subyacía a

---

o cobertura de ningún tipo, mientras que los sectores medios y los trabajadores vieron cercenados su acceso a la salud, la educación y la protección social de la mano del proceso de privatización de los servicios públicos.

7 La descentralización de los programas también era un mandato proveniente de los lineamientos del BM. A los efectos de nuestro trabajo, nos interesa señalar que la descentralización correspondía únicamente a su ejecución, no así a su diseño ni su evaluación, las cuales eran desarrolladas en los niveles centrales de la política. Esta descentralización operaba como una estrategia de penetración en el territorio a partir de la ejecución de los programas, de la mano de la participación y co-gestión de los mismos con otras instancias de gobierno y de la sociedad civil.

8 Diferentes estudios pusieron de manifiesto la diversidad de formatos existentes en lo referente a las modalidades institucionales de participación y de articulación de actores sociales (Cunill Grau, 2003; Gonzalez Bomal y Villar, 2003; Tamargo, 2002; Cardarelli y Rosendfeld, 2002; Clemente, 2004, Bombarolo, 2004, Rofman, 2007, De Piero, 2005b). Cunill Grau (2003) destaca tres tipos de arreglos institucionales: a) los beneficiarios en la administración de los servicios sociales (autogestión social), b) las organizaciones voluntarias de carácter público en la ejecución de las políticas sociales (ONG) y c) los órganos expresos para el control social de las políticas. En todas, plantea la autora, lo que se hace necesario juzgar es si contribuyen o no a fortalecer la organización social, tanto como si favorecen o no una ejecución más democrática y eficiente de las políticas sociales. En esta misma línea María del Carmen Tamargo (2002) identifica tres formatos: a) Alianzas entre el sector público y el privado donde cada uno aporta recursos y participa de la toma de decisiones, b) Gestión asociada basada en la negociación y la búsqueda de consensos, y c) el partenariado, la cual sería una forma de asociación que supere las asimetrías para construir asociativismo sin jerarquías. Por otro lado, Adriana Rofman (2007) en un intento de clasificar los diferentes arreglos institucionales existentes, propone considerar cinco criterios clasificativos. Estos son: los actores y sectores involucrados, la escala territorial afectada, las instancias de participación utilizadas, el momento del ciclo de la política pública donde interviene y la intensidad de la participación. Estos criterios dan lugar a una tipología compuesta por cinco tipos ideales de participación social en las políticas públicas: Participación baja o nula (receptores); Participación en la ejecución de las acciones; Participación asociada en la implementación; Participación en el diseño y en las decisiones; y Participación en el control y monitoreo. Los tres últimos tipos

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 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 de BM en 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.

---

refieren a un alto nivel de participación ya que si bien intervienen en un momento específico del ciclo de la política, tienen capacidad de tomar e influir en las decisiones e incidir en el curso de acción del Estado. No así en el caso de los dos primeros tipos. De un estudio de quince mecanismos institucionales de participación diferentes, la autora concluye que los mismos cobran especial importancia en los escenarios locales de gestión o de implementación descentralizada de las políticas sociales, donde la relación entre el Estado y los actores de la sociedad civil es más cercana.

### 3.1. Los programas de asistencia al desempleo

Los programas de lucha contra la pobreza se instalaron como forma de acceso, no ya a una protección social entendida en términos clásicos del modelo de bienestar, sino a la “asistencia” del Estado. A los efectos de nuestro trabajo, nos interesan particularmente los programas de asistencia alimentaria y de asistencia al desempleo, porque como ya señalamos fueron donde las organizaciones de desocupados comenzaron su recorrido de participación en el Estado nacional<sup>9</sup>. Estos programas asistenciales, descentralizados y focalizados, eran financiados por el Estado nacional pero implementados a nivel local por los municipios y gobernaciones provinciales que los utilizaban para contener, en parte, los conflictos que emergieron durante este proceso de desestructuración económica y social<sup>10</sup>. Como señala Lodola (2005) “inmediatamente después de las violentas protestas populares que estallaron en el interior del país, el gobierno crea el Plan Trabajar” (Lodola, 2005: 10), primer programa masivo de asistencia al desempleo.

El Programa Trabajar (PT) comenzó a implementarse en marzo de 1996 en reemplazo del Programa Intensivo de Trabajo, que tuvo, en términos presupuestarios y de impacto, poca trascendencia como programa de empleo. El principal del PT objetivo era brindar ocupación transitoria a trabajadores/ras desocupados/as que no percibiesen prestación por desempleo ni participasen de ningún otro programa de empleo o capacitación laboral. La última de sus versiones (el Programa Trabajar III) fue instaurado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social mediante las resoluciones 327/98 (MTSS) y 397/98 (SEyCL) como parte de un conjunto de políticas activas de empleo. Si bien en un primer momento el programa se gestionó con fondos propios del gobierno nacional, la expansión en términos de

---

<sup>9</sup> Esto será desarrollado en profundidad en el capítulo IV de este libro.

<sup>10</sup> Este aspecto será desarrollado en profundidad en el próximo apartado.

cobertura se produjo a través de la incorporación de financiamiento del Banco Mundial al que ya provenía del Fondo Nacional de Empleo. El objetivo general del Programa era

brindar ocupación transitoria a trabajadores/as desocupados/as en condiciones de pobreza o situaciones de vulnerabilidad social a fin de reducir el impacto de la caída del nivel de ingreso de sus hogares, mejorar su empleabilidad y atender situaciones de emergencia ocupacional provocadas por desajustes en los mercados de trabajo (Chiara y Di Virgilio, 2005: 99).

El instrumento principal para la creación de estos puestos de trabajo eran proyectos de obras de infraestructura comunitaria y social, que debían estar vinculadas a las necesidades y demandas locales y cuyo tiempo máximo de duración no debía superar los seis meses. Cada trabajador/dora desocupado/a recibía como beneficio directo una ayuda económica no remunerativa y mensual, que oscilaba entre los \$150 y \$200 pesos, según la tarea que desempeñaba en el proyecto que participaba. El funcionamiento del Programa estaba determinado a partir de la aprobación de los proyectos que presentaban a las instancias administrativas los organismos de gobierno y/o organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro. El tipo de proyectos que el programa financiaba, se encontraban claramente delimitados por un esquema de tipologías, mediante las cuales se organizaba el pedido de financiamiento. El esquema rígido del formulario, obligaba a los solicitantes a encuadrarse dentro de las opciones que el mismo determinaba. El menú de proyectos financiables incluía construcciones menores, reparación, remodelación o expansión de establecimientos educativos y sanitarios, obras de saneamiento o infraestructura básica y centros o comedores comunitarios (Chiara y Di Virgilio, 2005).

### 3.2. Antecedentes de la asistencia alimentaria

Paralelamente, la distribución de cajas de alimentos entre la población considerada vulnerable o pobre, se instala en nuestro país a partir de la década de los '80, puntualmente desde la implantación del Plan Alimentario Nacional (PAN) en el gobierno alfonsinista. Hacia fines de la década de los '80, los programas alimentarios en vigencia representaban el 10,98% de los ingresos de los hogares (Lava, 2014). Con la crisis económica de 1989 las ollas populares y los comedores comunitarios se multiplicaron (Vinocur, Halperin, 2004). Según Repetto (2001) a partir de esta década se puede hablar de dos modalidades de asistencia alimentaria, las cajas de alimentos y los comedores comunitarios. Durante la década de los '90 se suceden una serie de programas alimentarios de diferentes características

Sin producirse ninguna transformación sustantiva y reproduciendo los problemas que instauraron, tanto desde el punto de vista del diseño como de la implementación, con dificultades que van desde la deficiencia para cubrir problemas nutricionales hasta el clientelismo político (Arcidiácono, 2012:64).

En un escenario donde las condiciones de vida de los sectores populares se deterioraban y la problemática del “hambre” comenzaba a ser un tema de agenda social y política, los programas alimentarios se constituyeron en una herramienta fundamental de contención de la cuestión social. Las “cajas PAN” y los “agentes PAN” fueron los precursores de una modalidad de intervención estatal, masiva y focalizada, de atención a la cuestión de la pobreza. A su vez, es el primer antecedente de territorialización de la asistencia social ya que su forma de implementación a través de estructuras estatales locales, muchas veces estrechamente vinculadas a las estructuras partidarias, fue replicada por otros programas de “combate de la pobreza”.

Otro caso paradigmático de este tipo de programas durante la década de los '90 fue el Plan Vida implementado en la Provincia de Buenos Aires. Este presentó como elemento central la puesta en práctica en los barrios “a través del funcionamiento de la red solidaria más importante de Latinoamérica, conformada por las 688.100 familias beneficiaria y las 38 mil manzaneras, comadres y trabajadoras vecinales que durante los últimos diez años han sido el nexo con la gente”. De esta forma, la dimensión organizacional y comunitaria del programa fue la característica distintiva como programa de asistencia alimentaria. El trabajo en red se basó en la convocatoria de un conjunto de actores sociales. Se planteó la conformación de espacios de articulación donde se fue definiendo los roles de cada uno de los integrantes. Cada trabajadora Vecinal (Manzanera) estaba a cargo de la distribución diaria de los módulos alimentarios correspondiente a cada grupo familiar, de llevar adelante el registro de la información sobre la situación nutricional, la asistencia a los controles y a las capacitaciones. La comadres se encargaban de los censo de embarazadas de su territorio y de realizar un seguimiento sobre las mismas, articulando con los centros de salud y las manzaneras. Las 37.000 trabajadoras vecinales, que en forma solidaria distribuyeron alimentos diariamente durante 9 años en los 2500 barrios con mayor pobreza de la provincia de Buenos Aires, conformaban una red consolidada de organización por donde se canalizaron los recursos del plan y desde donde se construyó la relación entre el Estado y los beneficiarios. En este sentido, las manzaneras y comadres, se institucionalizaron como un actor fundamental en el desarrollo de las políticas sociales de la provincia. Según informa el Ministro de Desarrollo Humano de la Provincia en 2002, Mariano West, en una entrevista del Diario Clarín con fecha del 26 de septiembre, “... en 1999, el plan había llevado ayuda social a un poco más de un millón de personas”<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Diario Clarín del 26/09/02 “Chiche anuncio el regreso de las manzaneras”.

A partir del año 2002, el gobierno de la provincia decide re-lanzar el plan, con un nuevo nombre: El Plan Más Vida. Este retoma como elemento central la puesta en práctica en los barrios “a través del funcionamiento de la red solidaria más importante de Latinoamérica, conformada por las 688.100 familias beneficiaria y las 38 mil manzanas, co-madres y trabajadoras vecinales que durante los últimos diez años han sido el nexo con la gente.”<sup>12</sup> De esta forma, la dimensión organizacional y comunitaria del programa siguió siendo la característica distintiva como programa de asistencia alimentaria. El plan vida y las manzanas como actores de la política estatal fue analizado por diferentes investigadores, desde diversas perspectivas teóricas y con distintos interrogantes (Dallorso, 2013; Ilari, 2006; Zaremberg, 2004; Grassi, 2003; Auyero, 2001).

En una línea similar al PT, y dentro del paradigma de los programas de lucha contra la pobreza con financiamiento externo, se crea el Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) en el año 1997, con la idea de constituir un instrumento ágil y transparente en el manejo de los fondos para proyectos originados por demanda de comunidades vulnerables. El programa, vigente hasta el 2015, se encontraba destinado en su mayor parte a comedores comunitarios, y perseguía el objetivo de afianzar este mecanismo transparente de financiamiento de iniciativas comunitarias, promoviendo la participación, organización y protagonismo de las mismas comunidades en la resolución de sus necesidades. El programa pone especial énfasis en la participación comunitaria a lo largo de todo el ciclo de un proyecto, entendida como un proceso de “*empoderamiento*” de las comunidades, la cual es facilitada mediante la participación directa de los beneficiarios, que abarca la autogestión y el control directo de los fondos. La aplicación

---

<sup>12</sup> Ministerio de Desarrollo Humano, [www.desarrollohumano.gba.gov.ar](http://www.desarrollohumano.gba.gov.ar).

del programa dependía de la Subsecretaría de Promoción Social, del Ministerio de Desarrollo Social, y la fuente de financiamiento era el Banco Mundial.

### 3.3. 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), 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 externa (Di Leo, 2006). 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<sup>13</sup>.

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 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

---

<sup>13</sup> Las consecuencias económicas y sociales fueron sentidas mayormente por los sectores populares y por la clase media. Junto con la destrucción masiva de empleos, como consecuencia del proceso de transformación productiva, se produjo una caída del salario real y del poder adquisitivo de las familias, profundizando el cuadro recesivo de la sociedad argentina. En este contexto, el gobierno de transición debió hacer frente al conflicto social, que instaló en el centro del campo político a la “desocupación” y la “pobreza” como los mayores problemas sociales del nuevo siglo. Según los datos de la EPH, para octubre de 2002, en la Argentina existían 9.180 miles de personas en situación de indigencia y 18.479 miles de personas en situación de pobreza. Es decir, un 27.7 % y 55.8 % de la población respectivamente, acompañado por una tasa de desocupación del 20.8 %, según datos INDEC, y una subocupación del 18,6 %. Con niveles de pobreza superiores al 50%, tener trabajo no implicaba necesariamente acceder a una vida digna. Los datos del INDEC señalan que el 25,7% de los ocupados, durante este periodo, ganaba menos de \$ 200 por mes, y no llega a cubrir los \$ 210 que demanda la canasta básica para cubrir las necesidades de un adulto. Otro elemento importante para analizar este periodo, son los niveles de desigualdad, medidos por el Índice Gini, que según Haimovich, Winkler, & Gasparini (2006), para 2002 llegan a su máximo valor, de 0.53, medido por la EPH. Este dato nos permite apreciar que uno de los fenómenos sociales más importantes de este periodo fue el aumento de la desigualdad entre los diferentes sectores de la sociedad y hacia adentro de los mismos. Este proceso fue acompañado por un aumento de los niveles de concentración de la riqueza, que rápidamente alcanzó una diferencia de 40 veces entre el decil más pobre y el decil más rico (Haimovich, Winkler, Gasparini, 2006).

universalizar urgentemente el plan jefes y jefas de hogar”, se buscó articular una “inérita transferencia de recursos hacia los sectores sociales que menos tienen” (Decreto 565/02, considerandos). En esta línea, el PJJHD incorporó la posibilidad de realizar la contraprestación laboral de 4 horas diarias, en proyectos comunitarios, impulsados principalmente por las organizaciones sociales, o bien, completando los estudios primario 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. El decreto 565/02 establecía la creación de la Mesa de Diálogo Argentina como espacio social de articulación. En este espacio participaron sectores empresariales vinculados a la producción y a la exportación, la Iglesia Argentina y sus representantes, Caritas, las dos CGT, la Central de Trabajadores Argentina (CTA) y algunos de los nuevos movimientos sociales, representados por las organizaciones de desocupados Federación de Tierra y Vivienda (FTV) y la Corriente Clasista y Combativa (CCC).

Entre las tareas que se realizaban como contraprestación figuraban comedores comunitarios, roperos, bibliotecas populares, comités, unidades básicas, huertas, trabajos de infraestructura básica en asentamientos, villas de emergencia y barrios humildes, tareas de mantenimiento en organismos públicos como salitas de salud, escuela, centros culturales, tareas sociales en escuelas e instituciones educativas, etc. Así mismo se realizaron proyectos productivos, generalmente vinculados a micro emprendimientos de subsistencia, y actividades de capacitación y formación para el trabajo. La implementación de programas de empleo transitorios se generalizó a partir de la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, pasando de 91.806 beneficiarios en todo el país en el año 2001, correspondiente a los Programas de empleo anteriores, hasta alcanzar a 2.128.408 beneficiarios a principios del año 2003. Si

bien, desde la mitad de la década del noventa, ya habían aparecido diferentes herramientas de asistencia social al empleo, como señalamos en el apartado anterior, la población cubierta por estos programas era significativamente menor. En este sentido, según un Informe sobre Fortalecimiento de consejos consultivos por el Grupo Sophia, para febrero del 2003, el gobierno había informado que existían 106.128 proyectos comunitarios en funcionamiento con alrededor de 1.936.166 beneficiarios y 4.874 proyectos productivos con 62.612 beneficiarios. En mayo del 2002, el gobierno cierra la inscripción al PPJHD y crea el Programa de Empleo Comunitario (PEC). El PEC se creó en por Resolución del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social N°7, con fecha del 3 de enero de 2003, y tuvo por objeto brindar ocupación transitoria a trabajadores desocupados a través de su inclusión en actividades que mejoren la calidad de vida de su comunidad y/o que los vinculen con las prestaciones de empleo y formación profesional ofrecidas por las Oficinas de Empleo de la Red de Servicios de Empleo y/o por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en su localidad.

Paralelamente, el gobierno de Duhalde decreta el estado de emergencia alimentaria, y crea el Programa de emergencia Alimentaria en el ámbito del Ministerio de Desarrollo social de la nación. Este programa tuvo como prioridad la compra de alimentos para atender las necesidades básicas de la población en situación de vulnerabilidad social. Estos se enmarcaron en los programas conocidos como “*de reparto de cajas y de mercadería para los comedores*”, que se implementaban a través de la transferencia de recursos financieros desde el nivel central hacia las provincias según el porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas y los niveles de coparticipación fiscal de cada una. La provincia debía destinar esos recursos exclusivamente a la distribución de módulos alimentarios o vales de comida. Estos recursos obviamente fueron canalizados a través de las estructurales 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 Alimentaria que tomó el nombre de la campaña (Arcidiácono, 2012)<sup>14</sup>. Los objetivos del PSA eran

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, y desarrollar acciones específicas dirigidas a grupos focalizados de riesgo

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 a modelo de gestión de las políticas sociales asistenciales, compensatorias y focalizadas, clásicos del paradigma neoliberal de políticas sociales. En base a

---

<sup>14</sup> La campaña “El hambre más urgente” fue una iniciativa de un grupo de ONG’S, entre las cuales se encontraban Poder Ciudadano y el Grupo Sophia, para impulsar la recolección de firmas durante el año 2002, para presentar un proyecto de ley contra la desnutrición infantil. El proyecto de ley consiguió medio millón de firmas, logrando el estatus de iniciativa popular. La ley fue sancionada en diciembre de 2002. Ver [goo.gl/fCvJAZ](http://goo.gl/fCvJAZ).

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. De esta forma, 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 PSA.

En el año 2006, y teniendo en cuenta la evolución positiva de los indicadores de desocupación, pobreza e indigencia<sup>15</sup>, el gobierno de Néstor Kirchner anuncia una reestructuración en el esquema de los programas de empleo transitorio, con el objetivo de disminuir la cantidad de PJJHD que se distribuían. De esta forma, los beneficiarios de este programa debían optar, de ahora en más, entre incorporarse al Seguro de Empleo y Capacitación del MTYSS o al Programas Familias del MDS<sup>16</sup>. Así, según datos del MTYSS,

---

<sup>15</sup> Según el INDEC EPH, para el 2006, la tasa de desocupación era 8.7%, la tasa de indigencia era del 10.12% y de pobreza era del 29.2%, mostrando una sensible baja con respecto a los años anteriores.

<sup>16</sup> El seguro de empleo y capacitación es un programa de protección del empleo que otorga un beneficio por 6 meses a los trabajadores desocupados, y que busca su formación profesional y/o educativa, con el objetivo de reinserterlos en el mercado de trabajo. Se planteó como una iniciativa superadora a los planes de empleo asistenciales. El programa Familias está compuesto por una serie de programas y acciones de prevención, promoción y asistencia, que tienen por objetivo la protección y promoción de las capacidades y derechos de las familias en situación de vulnerabilidad social. El programa familias prevé una transferencia de ingresos a familias que no se encuentran asistida por otros programas, y además está compuesto por los Centros

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 2009. 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.

Para el año 2009, y como respuesta a la crisis económica internacional<sup>17</sup> 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” y 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<sup>18</sup>, el gobierno nacional decide implementar dos políticas estatales que van a transformar

---

Integradores Comunitarios (CIC), las acciones implementadas por la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales, el Programa Federal de la Mujer y la Familia Juana Azurduy, la labor del Consejo Federal de la Niñez y Adolescencia, las actividades de apoyo a organizaciones sociales, la asistencia especial a grupos vulnerables, el Programa Integrando la Discapacidad, Capacidades Especiales y el Tren de Desarrollo Social y Sanitario.

<sup>17</sup> Durante el 2008 estalla en Estados Unidos la crisis de los créditos “*sub prime*”, lo cual fue el inicio de una crisis financiera internacional que se extendió rápidamente a Europa y al resto del mundo. En nuestro país se reflejó en una caída de los precios de exportación y en la demanda del resto del mundo de nuestros productos, cuestiones que impactaron en el escenario macroeconómico general.

<sup>18</sup> Por primera vez, el oficialismo pierde las elecciones en la Provincia de Buenos Aires desde la crisis del 2001-2002, a pesar de haber implementado una estrategia novedosa conocida como las candidaturas testimoniales, que convirtieron a la elección en una suerte de referéndum de la gestión de gobierno ya que el primer candidato a Diputado Nacional por la Provincia de Buenos Aires fue el propio Néstor Kirchner. Éste fue derrotado con una diferencia de casi dos puntos por un espacio de centro derecha, representado por De Narváez.

nuevamente el escenario de las políticas sociales. Nos referimos a la Asignación universal por hijo<sup>19</sup> y el Programa de Ingreso social con Trabajo<sup>20</sup>. A los efectos de este libro, nos interesa señalar que estas iniciativas cierran un 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, a favor de los municipios o del propio beneficiario. Si bien en este trabajo no abordaremos en profundidad los cambios acontecidos en las dinámicas de acción colectiva a partir de su

---

<sup>19</sup> La AUH es un sistema de protección para todos los niños y adolescentes que no se encuentran cubiertos a través del sistema de protección formal, es decir a través de las asignaciones familiares que cobran todos los trabajadores formales. Consiste en el pago de una asignación de dinero por mes, por hijo. Este monto se paga el 80% en forma directa y el 20% restante podrá ser retirado una vez al año, cuando se demuestre que el niño concurrió a la escuela y que cumplió con los controles de salud a través de la libreta nacional de seguridad social, salud y educación.

<sup>20</sup> El Programa de Ingreso social con trabajo “Argentina Trabaja” fue creado por la Res. 3182 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) el 6 de Agosto de 2009 y ratificado por el decreto presidencial 1067 el 14 de Agosto de 2009. A partir de estos actos administrativos, se creó la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo, cuyo titular fue designado por la Ministra con rango de subsecretario. Durante el año 2010 se decidió adecuar el Programa Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” al Argentina Trabaja. Su antecesor directo era el Programa de Inversión Social (PRIS) que establecía la formación de cooperativas de trabajo de 36 integrantes para realizar proyectos de infraestructura social y obra pública en municipios del conurbano y el interior del país. El Programa AT se propuso como objetivo principal la “promoción del desarrollo económico y la inclusión social, generando nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores” (Res. N°3182 MDS). Según la normativa citada, el propósito del programa era la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, generando nuevos puestos de trabajo a partir de la organización de cooperativas de trabajo para la realización de 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 (Guimenez-Hopp, 2011). Según Natalucci (2011), la meta de la primera fase implicaba la creación de cien mil puestos de trabajo. Según datos proporcionados por el ministerio ante los requerimientos de la ONG Poder Ciudadano, a fines de abril de 2010 existían 1790 cooperativas, con un presupuesto ejecutado en 1.734.654.632 pesos (Natalucci, 2011: 10).

implementación, si podemos señalar que las organizaciones de desocupados se encontraron en este punto con un desafío en términos de su relación con el Estado nacional y con su base social.

De esta forma, las respuestas estatales a las transformaciones ocurridas a nivel del modelo de desarrollo, condicionadas por la reforma del Estado y el modelo gerencial de políticas estatales, impactaron en las disputas por apropiación de la riqueza socialmente producida. En el próximo apartado analizaremos los cambios ocurridos a nivel de la acción colectiva y las mediaciones sociales que vehiculizaron la puja distributiva por fuera del sistema político-institucional durante el proceso de surgimiento de las organizaciones de desocupados en la Argentina neoliberal.

#### **4. La acción colectiva y las mediaciones sociales durante el neoliberalismo**

Las transformaciones ocurridas a nivel de la estructura social, económica y estatal dieron lugar a una cantidad considerable de estudios sobre los cambios ocurridos a nivel de la acción colectiva y las mediaciones entre el Estado y la sociedad. Como analizamos en el capítulo I desde diferentes disciplinas y perspectivas teóricas, se estudió el proceso de desestructuración del mundo del trabajo y por lo tanto de los anclajes sociopolíticos de los individuos, como una clave explicativa de estas transformaciones. Este pasaje se podría sintetizar en el proceso de territorialización política de los sectores populares. Según Varela (2010) en las ciencias sociales existe una visión compartida entre la mayoría de los investigadores sobre esta noción. La idea de “*desafiliación*” de los sectores populares, basados en los aportes de Castel (1995) y aplicados para el proceso argentino (Feijoo, 2001; Svampa, 2005; Merklen, 2005), y las modificaciones en el Estado, el peronismo y el contexto barrial, componen

los principales elementos analíticos utilizados para explicar la tesis de la territorialización de la política durante el periodo neoliberal. A su vez, como señala Maneiro (2006), las producciones académicas sobre las transformaciones en los sectores populares y su relación con la política, tendrían un primer momento donde la mirada sería negativa con respecto a este proceso de “*desafiliación*”. Y otro momento, luego de los acontecimientos de 2001, donde desde diferentes perspectivas se rescata la productividad política de los sectores populares, su capacidad de organización y de incidencia.

A los efectos de nuestro trabajo recuperamos algunos aspectos de estas perspectivas que consideramos, nos permiten comprender mejor no sólo el surgimiento de las organizaciones de desocupados, sino sus tácticas y estrategias, sus relaciones con el Estado, los partidos políticos y los sindicatos. Las formas de acción colectiva a partir de la década del '70, sufrieron fuertes modificaciones de la mano de las transformaciones en el régimen político, favoreciendo el surgimiento de nuevos actores sociopolíticos (Calderón y Jelin, 1987). Las décadas del '80 y del '90, en el marco del proceso de transición y consolidación de la democracia argentina, representa para nuestro país una década de quiebre en cuanto a las formas de representación de los sectores populares 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). El proceso de transición y consolidación de la democracia (O'Donnell y Schmitter, 1986) fue acompañado por el proceso de reestructuración económica y social analizado en el apartado anterior, cuestiones que promovieron el surgimiento de nuevas demandas sociales vinculadas al mundo de la vida privada y a la subjetividad de los individuos. 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 hasta ese momento (movimientos nacional-populares, movimientos revolucionarios, movimientos restauradores o conservadores), ni por las mediaciones sindicales<sup>21</sup>. Del análisis de estas transformaciones nos vamos a ocupar en esta apartado.

#### 4.1 La crisis de las medicaciones clásicas y la territorialización de la política

El proceso de emergencia de las organizaciones de desocupados estuvo acompañado, como ya señalamos, por la pérdida de poder relativo de las representaciones sindicales en el sistema político institucional (Etchemendy, 2004; Etchemendy y Collier, 2008; Duhalde, 2012; Scolnik, 2014; Trajtemberg y Battistini, 2015) y la crisis de los partidos políticos (Masetti, 2010; Leiras, 2012; Sidicaro, 2013; López, 2014), los cuales influyeron en las formas de acción colectiva, y de construcción y canalización de las demandas sociales frente al Estado. 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

---

21 En este sentido, el trabajo de Claus Offe (1988) ilumina esta cuestión a partir del análisis de la lógica y el alcance de los NMS como una expresión del agotamiento del Estado de Bienestar. Para este autor, los NMS surgen como un espacio no comprometido con el modelo de sociedad de la posguerra, representado por el Estado de Bienestar, los partidos políticos de masas y las representaciones corporativas. En el intento de transformar esta realidad, “tratan de politizar la sociedad civil de forma no restringida por los canales de las instituciones políticas representativas-burocráticas” (Offe, 1988: 167). El debate sobre el alcance de esta estrategia, su capacidad de generar un sujeto histórico que dispute poder, y sobre su capacidad de representación y de formación de gobierno van a atravesar toda la producción académica, desde diversos enfoques y perspectivas ideológicas, en nuestra región como vimos en el capítulo anterior (Calderón y Jelin, 1987, Boaventura de Sousa Santos, 2001; Zibechi, 2003, De Piero, 2005). La cuestión central radicaba en reflexionar si eran representativos de una nueva conflictividad social, y si eran una nueva herramienta para llevar adelante la transformación social.

de mediaciones estatales hegemonizadas por los partidos políticos y los sindicatos como principales herramientas de canalización de las demandas sociales. Esta matriz entró en crisis de la mano de sus principales actores favoreciendo el surgimiento de una estructura estatal con fuerte arraigo en el territorio. La incapacidad del Estado neoliberal de dar respuestas a las necesidades sociales a través de los programas de lucha contra la pobreza tensionó esa estructura estatal territorial que favoreció en los momentos de crisis la emergencia de nuevas formas de acción colectiva y de protesta.

El proceso de territorialización de la representación política y social fue analizado por Levistky (2003) dando cuenta de cómo el territorio emergió como la nueva forma de construcción de poder partidario en el Partido Justicialista (PJ) desde el regreso democrático y de la mano de la “Renovación Peronista” a fines de la década de los ’80. La reorganización del PJ luego de la derrota de 1983, permitió el avance de los “renovadores” y el retroceso de los “sindicalistas” al interior del partido (Mustapic, 2002). El corrimiento hacia el territorio y la democratización de la vida interna del partido, en consecuencia, favorecieron la puesta en valor de los referentes territoriales (intendentes, concejales, etc.) transformando el mapa de poder interno del PJ. Esto se encuentra íntimamente vinculado, según Mustapic (2009), al sistema federal de organización de gobierno. Esta forma de organización del gobierno generó incentivos para que los actores se concentren en la disputa territorial de los cargos electivos, tanto legislativos como ejecutivos. La dinámica partidaria se trasladó de la disputa nacional por la representación sectorial (sindicatos, mujeres, juventud, etc.) dentro del partido, a la disputa interna por el control del aparato partidario con base en el territorio. La organización capilar en el territorio debía promover la relación de los partidos con la sociedad civil, sin embargo al enfocarse en la disputa interna por los cargos electivos internos del partidos y por los espacios en las listas legislativas

locales, la canalización y representación de las demandas sociales pasaron a un segundo lugar dentro de las prioridades políticas. Mustapic (2009) señala diversos factores institucionales, culturales y políticos que confluyeron en esta situación. La forma de organización y sus culturas políticas interna, promovieron que los partidos políticos argentinos asumieran modalidades de tipo “*partido cartel*” (Mair y Katz: 1997 en Fernández e Iglesias, 2013). Es decir, un tipo de organización alejada parcialmente de la sociedad civil, ensimismada, y que privilegia la relación con el aparato estatal en busca de financiamiento, y con otras fuerzas parlamentarias en búsqueda de votos. Sin embargo, Ortiz de Rozas (2013) demuestra que la cartelización de los partidos no significó necesariamente que perdiesen contacto con sus bases sociales y territoriales. Al contrario, el capital territorial siguió siendo el más importante a la hora de la definición de los cargos legislativos provinciales. Capital territorial que fue entendido como la capacidad de ganar elecciones en su territorio, y el cual se construyó oficiando como intermediador entre la implementación de políticas públicas nacionales y provinciales en sus territorios. La constitución de unidades básicas en todos los barrios, y de Centros de Jubilados, así como la presencia de “*referentes*”, le permitió al PJ construir una red de poder territorial con fuerte inserción en los sectores populares y trabajadores, que le garantizará el poder territorial del aparato partidario. Esta forma de construcción territorial se encontraba fuertemente imbricada con los Estados locales, provinciales y municipales, a través de los cuales se canalizaban recursos estatales al territorio.

El caso paradigmático fue el Plan Vida en la Provincia de Buenos Aires, que tuvo un rol estratégico en la construcción de poder territorial del entonces gobernador, Eduardo Duhalde, quien entabló una fuerte disputa con su ex aliado, el presidente Carlos Menem. La distribución de los Planes Trabajar también puede ser analizada en función de las disputas políticas territoriales. La

interna Menem-Duhalde alrededor de la conducción del PJ a fines de los '90, las disputas por la coparticipación federal de los recursos públicos, y las relaciones políticas con los gobernadores oficialistas y opositores, construyeron un escenario donde el aparato estatal territorial estuvo fuertemente imbricada con el aparato partidario. Sin entrar en los debates sobre el clientelismo político, que abordaremos en el capítulo V, consideramos que el enraizamiento de la construcción territorial partidaria en los recursos estatales a través de su canalización vía estructuras partidarias y estatales fue una característica del periodo que operó en la crisis de los partidos políticos cuando el ajuste del gasto público no permitió la normal canalización de recursos estatales a los sectores populares. Las estructuras partidarias territoriales resintieron los ajustes del gasto público, socavando su propia legitimidad y capacidad de canalización de las demandas sociales. Si bien no es objeto de esta tesis realizar un análisis histórico y político sobre los partidos políticos argentinos y su relación con los distintos Gobiernos nacionales del periodo, si debemos señalar que la crisis de representación (Torres, 2004) que atravesó al sistema político argentino general durante las décadas de los '80, '90 y principios de siglo XXI, construyó el escenario propicio para el surgimiento de nuevas formas de acción colectiva y de organizaciones sociopolíticas que canalizaran las demandas sociales emergentes<sup>22</sup>. La institucionalización del sistema de partidos de la mano de la consolidación de la democracia como régimen de gobierno fue acompañado por el corrimiento hacia el centro del PJ (Galván, 2006), la personalización de la representación política (Pérez, 2002) y el estallamiento y fragmentación de los partidos mayoritarios

---

<sup>22</sup> Para un análisis del PJ ver Levitzky y Wolfon, 2005. Para un análisis de la UCR ver Zelaznik, 2008. Para un análisis de las Presidencias de Alfonsín, Menem, De La Rúa y Duhalde ver Leiras, 2012.

(Maneiro y Maidana, 2015), cuestiones que condicionaron el funcionamiento del sistema político institucional durante este periodo.

Por otro lado, el regreso democrático del '83 encontró a las expresiones políticas de la izquierda "democrática" aglutinadas alrededor del Partido Intransigente (PI), con fuertes vinculaciones con el movimiento de derechos humanos y que confluyó en la candidatura de Ricardo Alfonsín, para luego abrirse del gobierno ni bien asumieron. Como señala Torres (2003)

El PI recibió un numeroso contingente de ex votantes de Alfonsín y llegó a representar en los comicios legislativos de 1985, con 930.839 votos, el 7,7 % del electorado. Dos años más tarde, en 1987, su caudal electoral descendió abruptamente a 327.103 votos (2,0 %). Este descenso coincidió con una novedad de importancia en la oferta partidaria: la reconstrucción del PJ como fuerza competitiva, después de la crisis interna provocada por la derrota en 1983. Con un nuevo elenco dirigente y credenciales más pluralistas, el peronismo recuperó sus electores tradicionales y atrajo otros nuevos, triunfando en las elecciones de 1987. La confluencia del PI se hizo explícita en 1989 cuando llamó a votar por el candidato del PJ a la presidencia, Carlos Menem [...] (Torres, 2003: 652)

El triunfo menemista por sobre los "*renovadores*" en 1989 produjo una ruptura dentro del peronismo. Un grupo de 8 diputados nacionales peronistas forman primero el Frente Grande y luego el Frente País Solidario (FREPASO), mostrando las fisuras hacia adentro del partido de gobierno y promoviendo una rearticulación del espacio de centro izquierda, golpeado por la derrota de los '70, la dictadura militar (1976-1983) y la crisis del alfonsinismo en 1989. Como señala Mocca (2008), este proyecto reunió una vastedad de grupos disidentes de los partidos de izquierda clásicos. El FREPASO propuso "una convocatoria a construir un progresismo de mayorías y de gobierno, a abandonar el discurso antisistema" (Mocca, 2008: 135), para inaugurar

un discurso reformista que combinaba la justicia social con la demanda de calidad institucional. Como señalan también Schuster et al (2006), la garantía de alternancia y la estabilidad del sistema democrático se combinó con una personificación de la representación política, un fuerte decisionismo concentrado en el poder ejecutivo nacional, perdiendo lugar el debate ideológico programático entre los diferentes espacios políticos. El corrimiento hacia el centro del FREPASO a partir de su alianza con la UCR a partir de 1997, evidenció también la crisis de los partidos políticos de centro izquierda y de izquierda tradicional. La pulverización del capital político del gobierno de la Alianza, luego de su asunción en 1999, se expresó en la “evaporación extrema” de la autoridad presidencial que se inició en Octubre de 2000 (Cavarozzi, 2011). Las elecciones legislativas de 2001 evidenciaron la incapacidad de la del sistema de partidos de procesar las nuevas demandas sociales y la conflictividad que se expresaba en la sociedad, y, por otro lado, la incapacidad del nuevo gobierno de sostener su base de sustentación política. Como señala Masetti (2010) “el centroizquierdismo argentino, aún en su pico de popularidad, no logró cristalizar una herramienta de representación política que se mantuviera en el tiempo” (Masetti, 2010: 84).

La represión sistemática durante la última dictadura militar (1983-1976), el regreso democrático de 1983 y la estabilidad política, cambiaron el escenario para las organizaciones populares (o lo que quedaba de ellas) vinculadas a la lucha armada. A esto debemos sumarle la crisis del socialismo real en Europa oriental, el fin de la guerra fría y el fracaso de las experiencias revolucionarias de Nicaragua y el Salvador, entre otras. Todos estos elementos construyeron un escenario de repliegue para las fuerzas revolucionarias de izquierda, que debieron adaptarse a la disputa política en democracia. Durante esta etapa de repliegue, estas organizaciones nutrieron de militantes y referentes a las organizaciones sociopolíticas que venían desarrollando un trabajo territorial en el conurbano bonaerense y en el interior del

país, con características multisectoriales y comunitarias; y con ejes de construcción y organización, vinculados a cuestiones reivindicativas como el acceso a la tierra y a los servicios básicos. Innumerables cuadros políticos y sociales con diversas experiencias organizativas desde la izquierda trotskista, maoísta, leninista hasta peronistas de izquierda vinculados a las organizaciones armadas de los '60 y '70, los sacerdotes tercer mundistas, los delegados de base, el peronismo villero, etc., fueron incorporándose y/o constituyendo organizaciones sociales, comisiones vecinales, sociedades de fomento, asociaciones civil, etc. Todos estos cuadros políticos, con sus saberes, sus experiencias y sus prácticas organizativas fueron engrosando las filas de las organizaciones sociopolíticas, y entre ellas, de desocupados.

Paralelamente a este proceso de crisis de las representaciones partidarias, se operó una fuerte crisis en las representaciones de los trabajadores en el marco de la implementación del modelo de desarrollo neoliberal. Si bien durante el periodo alfonsinista (1983-1989) el sindicalismo se reune y adquiere un fuerte protagonismo a través de la resistencia a la política económica y sindical del gobierno radical, como señalamos anteriormente cambia la relación de fuerzas del sindicalismo peronista al interior del PJ. Según Rocca Rivarola (2009), esto constituye un antecedente institucional del debilitamiento del sindicalismo como representante de la clase obrera durante el menemismo.

El giro neoliberal del menemismo en el gobierno llevó a una redefinición de la estrategia de construcción de los sindicatos peronista o no. Mayormente los grandes sindicatos y federaciones, como la Confederación General del Trabajo (CGT), optaron por llevar adelante tácticas negociadoras y conciliadoras frente al avance del neoliberalismo en lo referente a los derechos del trabajador, la flexibilización laboral, la seguridad social y las obras sociales. Como sostiene Murillo (1997), la novedad del periodo fue la estrategia de "supervivencia organizativa" implementada por la mayoría de los actores sindicales, y que compensó la

erosión política del sindicalismo con recursos organizativos provenientes de nuevas actividades lucrativas creadas por las mismas reformas de mercado, el gerenciamiento de las obras sociales<sup>23</sup>. Esto fue el resultado de concesiones negociadas con el gobierno y facilitado por la identidad peronista de ambas partes. En esta negociación el gobierno obtuvo, a cambio de concesiones en el contenido y la implementación de las reformas que afectaron fuertemente el mercado de trabajo, una reducción de la conflictividad laboral y el apoyo político de la mayoría de los sindicatos peronistas<sup>24</sup>. Este escenario tuvo como consecuencia la socavación de sus propias bases, ya que la falta de defensa de los derechos de los trabajadores frente al avance de la flexibilización laboral les llevó a perder consenso entre los trabajadores cuando la crisis económica de mitades de la década de los '90 comenzó a sentirse. También repercutió en su posición relativa en el sistema político, pasando de ser la columna vertebral del movimiento peronista a ser un aliado del menemismo con peso específico relativo.

Este corrimiento hacia la derecha del sindicalismo tradicional trajo aparejado un ensanchamiento del espacio político que permitió el surgimiento de alternativas sindicales que con el correr del tiempo fueron ganando peso específico, como el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA), conducido por el líder del gremio de camioneros, Hugo Moyano, quien a mitad de la década de los '90 rompió con la CGT oficialista referenciándose como la resistencia al modelo neoliberal de flexibilización laboral (Novick, 2001). Sin embargo, tanto la CGT oficial como el MTA no contaban dentro de sus prioridades políticas con las demandas de los sectores desocupados.

---

<sup>23</sup> Para ver un análisis pormenorizado de la relación de los Sindicatos y las Obras sociales, ver Danani (2005), Tesis doctoral FSOC-UBA.

<sup>24</sup> Sobre el rol de los sindicatos en las coaliciones reformadoras y en la reestructuración laboral durante el periodo neoliberal, ver Etchemendy (2004).

Paralelamente, en el año 1992 se constituyó la Central de Trabajadores Argentino como alternativa al sindicalismo tradicional a partir de las banderas de autonomía, democracia directa y afiliación directa (Armellino, 2004; Gusmerotti, 2009; Duhalde, 2012). En el año 1994 se conformó en la provincia de Jujuy la Corriente Clasista y Combativa con influencia de las tradiciones del sindicalismo clasista y basista de los años '60 y '70 (Iglesias, 2012). Estas dos organizaciones, la CTA y la CCC, visualizaron tempranamente a los desocupados como actores capaces de organizarse y de encabezar la resistencia contra los ajustes neoliberales. Con un movimiento obrero debilitado en sus bases por la flexibilización laboral, por el “miedo” a la desocupación y por una dirigencia “corrupta y conformista”, los desocupados, los trabajadores precarios e informales, pasaron a ocupar el rol motorizador de las luchas reivindicativas. De esto nos ocuparemos en el próximo apartado.

#### 4.2 Acciones colectivas y nuevas organizaciones sociopolíticas

La ruptura de la homogeneidad del mundo popular y el aumento creciente de las desigualdades a su interior tuvo su reflejo en la multiplicación y desarticulación de las demandas sociales, y en los procesos de acción colectiva que comenzaron a sucederse durante la década de los '80 y '90. Como señaló en el 2006 el Grupo de Estudios sobre protesta social y acción colectiva del Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, 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. Es decir, el deterioro en las

condiciones de vida de los sectores populares, trabajadores y/o desocupados, 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 señalan Schuster et al (2006), en 1996 se abrió un segundo ciclo de protestas, recuperando a Tarrow (1997), 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, hito político de la crisis argentina<sup>25</sup>. Sin

---

<sup>25</sup> Según el GEPSAC, “el primer ciclo de protesta en el cuarto trimestre de 1993 alcanza su punto más alto un año más tarde y luego desciende sistemáticamente hasta el tercer trimestre de 1996. El segundo comienza en el cuarto trimestre de 1996, llega a su punto más alto en el segundo trimestre de 1997 y luego comienza a declinar hasta alcanzar su punto más bajo en el cuarto trimestre de 1999. Si el primer ciclo muestra una paulatina intensificación de los conflictos a lo largo de todo un año (1994), el segundo, en cambio, muestra una escalada notoriamente mayor: al comparar la cantidad de protestas del cuarto trimestre de 1996 con la cantidad alcanzada en el segundo trimestre de 1997 (el punto más alto del ciclo) se observa que, en seis meses, la cantidad de protestas crece un 328%. Entre fines de 1999 y fines de 2002 es más difícil poder identificar un ciclo de protestas. Nuestros datos indican que las fases ascendentes y descendentes de las confrontaciones son mucho más cortas en esos años. Prácticamente durante todo ese período cambia el sentido de la fase de un trimestre a otro. Sin embargo, a

embargo, como señalan los autores, el impacto político de las protestas no tuvo relación directa con la cantidad de las mismas. Es de destacar, también, que el conflicto nunca superó los límites municipales y provinciales, es decir no se nacionalizó hasta los primeros años del nuevo siglo, con excepción de la lucha de los maestros y de la instalación de la Carpa Blanca en la Plaza de los Dos Congresos en 1998. En una primera aproximación, Svampa (2003) denominó a este fenómeno como la descentralización política del conflicto, consecuencia de la desconcentración administrativa de los servicios sociales que trasladó el conflicto de la órbita del poder ejecutivo a las provincias y a los municipios. Esto permitió un margen de acción y de lucha favorable a la emergencia del conflicto, pero también al ejecutivo nacional que no vio perjudicada su imagen al no ser automáticamente ubicado como responsable directo de los conflictos.

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 Gral. 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 (1997), 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

---

pesar de este ritmo más discontinuo, desde el segundo trimestre de 2000 hasta el primer trimestre de 2002, cada una de las fases de intensificación de las confrontaciones es más importante que la anterior, en términos de la cantidad de protestas” (Schuster et al, 2006 31-32).

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 corte de ruta de los años noventa.

Los procesos de descentralización de los servicios de salud y de educación, junto con el ajuste del gasto público y de la privatización de las empresas del Estado, dieron lugar a un corrimiento del “*locus*” de la acción colectiva. La protesta se trasladó del reclamo al gobierno nacional al ámbito provincial, quien a partir de la descentralización tuvo que enfrentar nuevas responsabilidades con escasos recursos financieros. La incapacidad de las administraciones provinciales de afrontar los altos niveles de gasto social producido por la transferencia de responsabilidades, pusieron al Estado provincial y a la clase política en el epicentro de las demandas sociales. Desde el año 1997 al año 2001, esta forma de protesta, caracterizada por los cortes de rutas y los estallidos sociales, fue aprendida y adoptada por diversos sujetos e implementada en diferentes lugares y momentos.

Desde otra perspectiva, Swampa y Pereyra (2003) plantean que este proceso de configuración de un nuevo repertorio de acción colectiva permite el surgimiento de un nuevo actor social denominado académica y mediáticamente como “*Movimiento Piquetero*”. Los autores se cuestionan

sobre las causas del surgimiento de las organizaciones de desocupados como actores sociales y su desarrollo organizativo, expansión y relevancia, lo convierte en un caso único en el mundo. En este sentido, las reformas estructurales que implicaron el desmantelamiento de la estructura salarial fordista en tanto derechos sociales, protección social y estabilidad laboral, se expresaron en un proceso de descolectivización (aumento de la precariedad e informalidad laboral, etc.) que conlleva a una reconfiguración de las bases de la sociedad. De esta forma, Swampa y Pereyra (2003) plantean que, más allá de la diversidad y heterogeneidad que presenta el “campo popular” o “el mundo de los pobres y desposeídos”, existen repertorios y elementos comunes que permiten configurar un “espacio piquetero”. Esta perspectiva pone en el foco de análisis la dimensión de la construcción de identidad y subjetividad como los elementos determinantes de este fenómeno. En esta línea, las organizaciones de desocupados se presentan como el nuevo sujeto histórico que, según Boaventura dos Santos (2001) “constituyen tanto una crítica de la regulación social capitalista, como una crítica de la emancipación social socialista tal como fue definida por el marxismo” (2001:178)

Sin embargo, la emergencia de estas organizaciones como actores sociales y políticos no ocurrió en el vacío, sino que presentó dos afluentes fundamentales. 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 descolectivización 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, fue 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. Así en los primeros estallidos sociales, los actores de estos episodios, se encontraron entre los asalariados del sector público provincial y municipal apoyados por grandes sectores de la población. Sus demandas se orientaban a la defensa del salario y del empleo, y el rechazo a las medidas de ajuste de las administraciones provinciales.

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 eclesíásticas 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.

Los diferentes autores hasta aquí analizados acuerdan que fue a partir del levantamiento de las ciudades petroleras de Neuquén, Salta y Jujuy, entre 1996-1997, cuando confluyeron los nuevos repertorios de acción colectiva que influyeron en el proceso de gestación de un nuevo actor sociopolítico, las organizaciones de desocupados. 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. De hecho, estas organizaciones protagonizaron procesos de movilización social que los superó ampliamente. Los acontecimientos específicos que se sucedieron durante este proceso de emergencia y consolidación de las organizaciones populares serán profundizados en los próximos apartados.

## **5. Las organizaciones de desocupados: estrategias y trayectorias sociopolíticas**

La historia de las organizaciones de desocupados y del conflicto social en la Argentina ha sido sistematizada y analizada por diferentes investigadores de las ciencias sociales y humanas (Rauber, 2002; Svampa y Pereyra, 2003; Oviedo, 2004; Delamata; 2004; Natalucci, 2007; Dinerstein, Contertese y Deledicque, 2010). Interesa en este apartado dar

cuenta de las diferentes organizaciones, sus estrategias y trayectorias políticas que nos permitirán poner en perspectiva a BDP, a quien presentaremos en profundidad en el último apartado de este capítulo. A través del análisis de cada una de las organizaciones reconstruiremos el proceso sociopolítico más específico que encuadra la “*lucha*” de los “*desocupados*”.

Para el año 2001, convivían en el escenario nacional varias organizaciones de desocupados, algunas con mayor poder de convocatoria y movilización que otras, mientras que algunas estaban vinculadas a partidos políticos y otras no. El mapa se componía, por un lado, de dos grandes organizaciones, la Federación de Tierra y Vivienda (FTV) y la Corriente Clasista y Combativa (CCC). Ambas organizaciones habían surgido en la década de los 90, vinculadas a centrales sindicales alternativas, con estrategias de construcción orientadas al reclamo y a la organización territorial. Ancladas principalmente en la Provincia de Buenos Aires, y en el municipio de La Matanza, y con un fuerte nivel de coordinación y articulación entre ambas organizaciones, se constituyeron en los que se denominó el “Eje matancero”. Con fuertes acuerdos en términos de la forma de construcción territorial, las demandas esgrimidas y las acciones políticas de protesta desarrolladas, las diferenciaba únicamente su estrategia política electoral. La FTV desde sus inicios se encontró vinculada a organizaciones políticas de centro izquierda a través de las cuales participó en varias oportunidades de las elecciones. La CCC, vinculada políticamente al Partido Comunista Revolucionario y con mayor desarrollo en el interior del país y especialmente en el norte argentino, durante ese periodo comulgaba con la estrategia de impugnar las elecciones a través del voto en blanco<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Para un análisis de la FTV ver Pagliarone (2012), y para un análisis de la CCC, ver Iglesias (2012).

El eje matancero fue un actor hegemónico durante el periodo comprendido entre las dos Asambleas Nacionales piqueteras (Natalucci, 2007; Oviedo, 2004; Zícari, 2015) como organización local de los encuentros y por su capacidad de imprimir la direccionalidad política de las acciones<sup>27</sup>. Su estrategia de acción amplia, basada en la construcción de frentes multisectoriales con otras organizaciones como sindicatos, partidos políticos de izquierda y progresistas, organizaciones estudiantiles, etc., tuvo la capacidad de nuclear alrededor de sí a una cantidad importante de pequeñas organizaciones sociopolíticas que engrosaron su capacidad de movilización y representación<sup>28</sup>. Con fuerte presencia en las movilizaciones y protestas que se sucedieron a lo largo de todo el año 2001, el eje FTV-CCC tuvo una participación destacada dentro del Frente nacional contra la Pobreza (FRENAPO) y en la consulta popular por el Seguro de Empleo y Capacitación desarrollada días antes de las jornadas del 19 y 20 de diciembre. Sin embargo, su lectura sobre las jornadas de diciembre y su relación posterior con el gobierno interino de Eduardo Duhalde, causó varios alejamientos internos, entre ellos BDP.

Paralelamente, y principalmente en el sur del conurbano, comienza a desarrollarse la experiencia de los “movimientos de trabajadores desocupados” (MTD) vinculados a organizaciones de base y al movimiento de sacerdotes del tercer mundo. El caso del MTD solano y del Movimiento Teresa Rodríguez en Florencio Varela son algunos de los más expresivos. Desde una perspectiva comunitarista de la sociedad, y proponiendo una estrategia política basada en la construcción autónoma, estas organizaciones

---

<sup>27</sup> Las Asambleas nacionales piqueteras fueron dos intentos de coordinación y articulación de planes de lucha entre casi todo el espacio de organizaciones de desocupados entre el 2001 y el 2002. Ver Natalucci 2007.

<sup>28</sup> Ejemplos de esta estrategia fueron la participación de estas organizaciones en las protestas en apoyo a la lucha de los trabajadores de APA, o el apoyo a las luchas docentes, a las movilizaciones del movimiento Los Niños del Pueblo, o su participación en el Frente nacional contra la Pobreza.

se diferenciaban de las estrategias políticas revolucionarias o reformistas, no participaban de los procesos electorales y se relacionaban con el Estado a partir del reclamo y la protesta. De carácter localista y situados en los territorios, emergieron un sin número de MTD cada uno con su denominación, pero con acciones coordinadas y conjuntas en las movilizaciones y protestas. Identificados como las organizaciones más radicales en términos de sus métodos de lucha, los MTD confluyeron primero en la Coordinadora Sur, y posteriormente en la Coordinadora de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón (CTD AV) con el objetivo de potenciar sus recursos, saberes, y capacidad de movilización frente a determinadas circunstancias. Su relación con el Estado se encontraba condicionada por tres premisas: la crisis del Estado nación como portador del monopolio de la legitimidad política, su consecuente cooptación por parte de los poderes económicos, y por lo tanto la necesidad de mantener la autonomía como única garantía para poder desarrollar tendencias no capitalistas (Colectivo Situaciones, 2002: 109). En este marco, la construcción de un polo de contrapoder necesitaba de la resignificación de los recursos materiales brindados por el Estado a través de los planes sociales, bolsones de alimentos, etc. La organización de micro emprendimientos productivos y de iniciativas de la economía social, así como la formación política de sus miembros, fueron las estrategias utilizadas para superar las prácticas clientelares tradicionales y construir espacios sociales autónomos con relaciones sociales no capitalistas (Colectivo Situaciones, 2002; Torres, 2009; Míguez, Seman y Carozzi, 2006; Maneiro, 2012).

A fines del 2001, en el marco de la crisis de diciembre y de las fallidas experiencias de las Asambleas Nacionales Piqueteras de 2001, surge el Bloque piquetero Nacional que englobaba los partidos de izquierda tradicional, de origen trotskistas y comunistas, quienes poco tiempo antes se lanzaron a construir herramientas sociales para los desocupados. Con una fuerte hegemonía del Polo Obrero,

movimiento sindical vinculado al Partido Obrero que en el 2001 se vuelca a la organización de desocupados (Freytes frey y Cross, 2007), el Bloque piquetero estaba compuesto principalmente por el Movimiento Teresa Rodríguez (Independientes del espacio autonómico), el Movimiento Territorial de Liberación (Partido Comunista), el Movimiento Independiente de Jubilados y Pensionados (Escisión de la CCC), la Agrupación Tendencia clasista 29 de Mayo (Partido Liberación), el Movimiento Teresa Vive (Movimiento de Trabajadores Socialistas) y la CTD AV, entre otras expresiones de menor relevancia. Estas organizaciones se caracterizaron por disputar la conducción del espacio de organizaciones de desocupados, reivindicando el protagonismo de los desocupados en la lucha por el cambio radical contra la explotación capitalista (Dinerstein, Contartese y Deledicque, 2010). Con fuertes cuestionamientos hacia la FTV y la CCC por sus (in)acciones durante las jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001, y por su “*actitud conciliadora y reformista*” con respecto al gobierno interino de Eduardo Duhalde, el Bloque piquetero proponía profundizar la disputa con el gobierno y con los “*sectores concentrados de la economía*” a través de una alianza de trabajadores y desocupados, la vanguardia del proceso revolucionario, que se creía abierto en esa coyuntura.

El mapa de organizaciones de desocupados para el año 2002 presentaba un nivel de heterogeneidad y de disputa hacia su interior que complejiza cualquier intento de clasificación. Sin embargo, a la luz de nuestro problema de investigación, nos interesa resaltar en primer lugar el carácter sociopolítico de las organizaciones de desocupados y su capacidad de movilización y articulación en momentos álgidos del ciclo de protestas. En segundo lugar, las diferencias en torno a dos dimensiones, por un lado, las diversas estrategias políticas de transformación de la realidad (reforma/revolución/autonomía) y su relación con el sistema de partidos, y por otro lado, en función de su forma de construcción en relación a los recursos estatales.

Claramente aquellas organizaciones vinculadas al Bloque Piquetero Nacional y a los partidos de izquierda marxista, leninista o troskistas reivindicaban una estrategia revolucionaria de acción política y para ello la necesidad de contar con una representación política propia. Por ejemplo, el Polo Obrero participaba del Partido Obrero y por lo tanto, militaba sus candidatos, al igual que el MTL, vinculado al Partido Comunista. Los sectores representados por la CTD AV, vinculados a la tradición autonomista y comunitarista, proponía la construcción de espacios de contrapoder que reflejara relaciones sociales no capitalistas a partir de la implementación de mecanismos de democracia directa, por lo que no se vinculaban con partidos políticos ni participaban de elecciones directamente.

Algo similar sucedía con respecto de la utilización de los recursos estatales de las políticas sociales. Las organizaciones de desocupados vinculadas a la izquierda tradicional en un primer momento rechazaron por “asistencialistas” los programas estatales, para luego reconocer su utilidad a la hora de sostener la organización. Los autonomistas, en cambio, utilizaron los recursos como forma de construcción propia, intentando resignificar su sentido y sus posibilidades para con los integrantes de la organización.

La CCC, vinculada al Partido Comunista Revolucionario y cuyos referentes eran el Perro Santillán y Alberto Alderete, se mantuvo prescindente de las estrategias electorales reformistas bajo dos consignas relacionadas: “*Voto en blanco*” y “*ganar la calle*”. La estrategia insurreccional para la transformación de la realidad suponía la articulación multisectorial con otros actores para la profundización del “*Argentinazo*”. La FTV, en cambio, siempre tuvo una estrategia política del tipo reformista, basada en la acumulación de poder por la vía democrática y electoral. Para esto se vinculó desde un principio a sectores de centro izquierda como el Frente Grande, por el cual Luis D’ Elia fue electo concejal de la Matanza en el año 1997, y posteriormente con el Polo Social, cuyo referente fue el cura Luis Farinello, y con el cual

consigue una banca de diputados de la Provincia de Buenos Aires en el año 2001. Ambas organizaciones convivieron articuladamente durante la presidencia de Duhalde, hasta la asunción de Néstor Kirchner, cuando las diferencias en las apreciaciones con respecto a su gobierno hicieron insostenible la continuidad del eje matancero.

## **6. El Movimiento Barrio de Pie, antecedentes y trayectoria**

En este marco general, surgió el Movimiento Barrios de Pie a fines del año 2001, cuando un sector de la central de Trabajadores Argentinos, autodenominado CTA de los Barrios, se separó de la FTV, debido a diferencia políticas sobre la coyuntura de la crisis político-social de 2001 y el gobierno interino de Eduardo Duhalde (2002-2003). La CTA de los Barrios había surgido en el año 2000 como iniciativa de un grupo de militantes vinculados a la corriente nacional Patria Libre<sup>29</sup> y a la agrupación Juvenil Vencemos<sup>30</sup>, frente juvenil de dicha organización, que a partir del desarrollo de comedores, ollas populares, apoyos escolares y jornadas solidarias en diferentes barrios humildes del conurbano bonaerense, la capital federal y del interior del país, fueron consolidando una incipiente organización territorial en algunas provincias. Nacida como frente territorial de Patria Libre, la CTA de los Barrios asumió ese nombre recién para el año 2000, cuando la dinámica del conflicto social evidenciaba claramente que los desocupados eran uno de sus principales actores. Sin embargo, el trabajo territorial se venía desarrollando sistemáticamente desde el año 1997 en la Ciudad, la Provincia de Buenos Aires, y en el interior del país.

---

<sup>29</sup> Corriente Nacional Patria Libre: Organización política de Izquierda Nacional fundada en Córdoba en el año 1987.

<sup>30</sup> Rama Juvenil Universitaria de la Corriente Nacional Patria Libre.

## 6.1 La Corriente Nacional Patria Libre

Patria Libre había sido fundada en el año 1987, en el marco de la crisis del alfonsinismo, del deterioro del Partido Intransigente (PI) y de la Izquierda Unida<sup>31</sup>. Fundada por militantes políticos provenientes de la lucha armada de los '70, principalmente del PRT-ERP y de Montoneros, y de jóvenes provenientes del PI, Patria Libre comenzó a desarrollar su actividad política primero en la provincia de Córdoba, para luego extenderse, a través del traslado de militantes, a la Ciudad y Provincia de Buenos Aires, Neuquén, Salta, Chaco, Santa Fe, entre otras. Según sus propias palabras:

Nos decidí a unirnos e iniciar una nueva construcción política la común convicción de que en la Argentina se iniciaba un cambio trascendente: con la derrota radical de las elecciones del '87, el triunfo de la Renovación caferista en el peronismo, y la claudicación del PI, se abría la crisis de representatividad, y al mismo tiempo se rompía el chantaje de "Democracia o Caos" usado por el alfonsinismo para frenar las luchas populares (Documentos para la discusión, Mesa Nacional 15 de abril 1992)

La inscripción dentro del PRT ERP de la mayoría de sus fundadores, así como de su secretario general Humberto Tumini, va a determinar, de alguna forma, sus formas de construcción y organización, sus tácticas y estrategias, y su relación con el peronismo y el Partido Justicialista. Esto será retomado en profundidad en el capítulo III.

Con fuerza principalmente en el frente universitario a través de la Agrupación Venceremos, Patria Libre desarrolla por esos años una política de construcción política

---

<sup>31</sup> En 1987 el Partido Comunista y el Movimiento al Socialismo arman el frente Izquierda Unida con el cual obtienen en las elecciones legislativas, 400.000 votos, obteniendo un diputado. Izquierda Unida se rompe en 1991 por diferencias internas en relación a la posición con respecto la caída de la Rusia soviética.

del tipo movimientista. Es decir que *la organización necesaria para encauzar las luchas populares debía ser el Movimiento de liberación nacional*. Para lo cual, en sus diferentes frentes se busca establecer alianzas con sectores del peronismo revolucionario, o del progresismo de izquierda, para la disputa de espacios de poder como los centros de estudiantes de las universidades, las federaciones universitarias, los centros vecinales, las comisiones sindicales, etc.

Según el artículo 2 del Estatuto de Patria Libre, con fecha de junio de 1990, los objetivos de la organización eran:

La construcción de un nuevo movimiento de liberación, nacionalista y revolucionario que exprese y represente a los trabajadores y humildes. Que enfrente a la oligarquía, el imperialismo y a sus personeros, y sea capaz de conducir a todo el pueblo en unidad con otras fuerzas políticas progresistas, populares y revolucionarias, a la conquista de la segunda independencia y consecuentemente del derecho de construir una sociedad justa, democrática, soberana. Una patria socialista.

Acuñando el marxismo leninismo como perspectiva política y herramienta de análisis de la realidad, para Patria Libre la situación revolucionaria que diera lugar a la patria socialista iba a ser fruto de las condiciones objetivas del proceso social, pero también de las condiciones subjetivas que permitiesen al pueblo constituirse en actor revolucionario. La organización revolucionaria tenía, así, el rol de vanguardia que motorice y genere las condiciones para la liberación. En este sentido, se afirma que “Nuestra misión es transformar esta sociedad, es decir no nos sentamos a esperar que la sola evolución histórica produzca los cambios necesarios en el país para encontrar un camino de progreso, porque es imposible. Por el contrario, dentro de condiciones adecuadas, creemos plenamente en el papel

subjetivo, en el rol que juegas los hombres conscientes y decididos.” (El espíritu de ofensiva, Revista En Marcha N° 2, enero 1988).

Dentro de esta estrategia de construcción, la participación activa de sus militantes en cualquier reclamo, demanda o conflicto que deslegitime y cuestione al modelo neoliberal era una herramienta fundamental y una tarea estratégica. Así, Patria Libre participó activamente y con gran visibilidad de la movilización contra el Indulto del gobierno de Menem a los militares el 21 de diciembre de 1990, la visita del Príncipe de Inglaterra en 1992, la visita de Bush de 1998, entre otros hechos de protesta. También participó a través de la Venceremos en las movilizaciones contra la sanción de la Ley de Educación Superior en el año 1995 durante el gobierno de Menem, y en el gobierno de la Rúa. Así mismo, CPL participó activamente en todas las movilizaciones del 24 de marzo, las reivindicativas de la Noche de los lápices el 11 de septiembre y la marcha de la resistencia el 10 de diciembre, desde su creación.

Como toda organización política de cuadros, su forma de organización estaba estructurada a partir de sus frentes de construcción de masas. Cada frente de masa estaba vinculado a lo que la propia organización consideraba, iban a ser los sujetos de la transformación en cada momento histórico. Basados en el centralismo democrático, cada frente se organizaba a partir de una dirección política colectiva, la cual estaba integrada por los responsables políticos de cada

frente específico<sup>32</sup>. Estos frentes específicos se componían de una agrupación política amplia, conformada por todos los militantes de la organización.

Dentro de la agrupación algunos militantes tenían responsabilidades específicas, como por ejemplo las actividades sociales, cada área específica de trabajo, la prensa, etc. Las reuniones de agrupación y de dirección política eran sistemáticas y regulares según se pudo observar. Sus frentes de construcción estaban vinculados en un primer momento a la cuestión sindical y a la cuestión estudiantil, otrora motores de los procesos revolucionarios.

Sin embargo, en el marco de la crisis política y la despolitización de la sociedad desarrollada en el apartado anterior, CPL define construir su organización a través de agrupaciones amplias, no ligadas directamente al perfil político nacionalista de izquierda. Surgen así los Grupos de Estudiantes Solidarios (GES) con el objetivo de “construir puentes entre la universidad y los barrios a través de la solidaridad y la participación”. Con un discurso fuertemente ligado a la solidaridad como “herramienta de salida”, y a la educación popular como herramienta de concientización y de liberación de los sectores populares basados en los desarrollos de Paulo Freire (1968), los GES ocuparon un rol fundamental en la estrategia de construcción y en el crecimiento de la Venceremos.

---

<sup>32</sup> El centralismo democrático es el modelo de organización y funcionamiento utilizado por CPL y por BDP, y posteriormente por LS. Basado en los desarrollos del marxismo leninismo, se diferencia del modelo burocrático o del centralista porque la toma de decisiones se realiza de abajo para arriba y viceversa. Cada decisión estratégica es tomada con la previa consulta a los diferentes niveles de la organización en un debate ida y vuelta. Los boletines internos que las direcciones ponían a discusión con los diferentes frentes eran el instrumento más utilizado. Los congresos nacionales y los debates previos y durante los mismos, también ilustraban esta forma de organización.

El frente universitario tenía trabajo político en diversas facultades de las universidades nacionales más importantes del país<sup>33</sup>. En cada facultad se constituía un GES con militantes de la Venceremos y con estudiantes independientes, y se realizaban trabajos solidarios en algún barrio de la zona. La definición de los barrios era consensuada con la dirección regional de Patria Libre, ya que a través de los mismos se podía fortalecer un espacio de militancia ya existente o crear uno nuevo. De hecho, las actividades del GES contaban con el soporte material y humano de los militantes de Patria Libre en los barrios. La incipiente organización territorial que se fue construyendo se referenciaba con ambas organizaciones. Una de sus actividades más importantes eran las Jornadas Solidarias nacionales o locales en las cuales se movilizaban todos los militantes de los GES pero también de la Venceremos y de Patria Libre, a realizar trabajo solidario en algunos lugares específicos. Estas jornadas estaban inspiradas en las jornadas solidarias cubanas y en las concepciones del hombre nuevo del Che Guevara<sup>34</sup>. Las consignas “*endurecerse sin perder la ternura*”, y “*que la universidad se pinte de pueblo*” fueron, por mucho tiempo, una bandera tanto de la Venceremos como del GES.

---

<sup>33</sup> Las principales Universidades donde se contaban con frentes de masas eran la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad de Buenos Aires, la Universidad nacional de Rosario, la Universidad Nacional del COMAHUE, la Universidad nacional de La Plata, la Universidad nacional de Lomas de Zamora, entre otras.

<sup>34</sup> Durante la década de los '90, una de las políticas de construcción de la Venceremos en las universidades fue la conformación de comisiones de solidaridad con Cuba, ya sea en el marco de los centros de estudiantes o por afuera. Estas comisiones realizaban trabajos de difusión de la Revolución y actividades solidarias como la realización de viajes a la isla a realizar tareas solidarias. En parte esta política estaba basada en la estrecha relación de algunos de los integrantes de la dirección nacional de CPL con la embajada Cubana.

## 6.2 El frente territorial

A través de la organización de ollas populares, comedores, bibliotecas, o copas de leche, CPL fue configurando una organización de extensión territorial a lo largo de los principales centros urbanos del país. Para el año 1999, en el marco del deterioro evidente de las condiciones de vida de la población y del aumento sostenido de las protestas, cortes de rutas, y movilizaciones populares, se comienza a debatir la necesidad de incorporar a la CTA para, desde adentro y bajo ese paraguas, ampliar la construcción propia. En el III congreso de Patria Libre en el año 2000, se define la estrategia de sumarse a la CTA y orientar la construcción propia a al frente juvenil, creando la Juventud de la CTA, y en el frente territorial, la CTA de los Barrios. En menor medida se desarrolló también el frente sindical, incorporando la herramienta propia, la corriente sindical 1 de mayo a la CTA.

Esta estrategia no estuvo al margen de disputas y retrocesos. El objetivo de construir organizaciones sociales amplias hacia adentro de la CTA se chocaba con los intereses de otras organizaciones que también tenían los mismos objetivos, o que ya los venían desarrollando desde tiempo atrás. Nos referimos a la FTV para el frente territorial, que como ya vimos era en ese momento la representación territorial de la CTA y un actor estratégico de las protestas y luchas populares. Y nos referimos a las intenciones, para esa coyuntura, de los sindicatos de construir también en el frente juvenil. En este sentido, la convivencia hacia adentro de la CTA no fue pacífica ni facilitó la construcción de alianzas y articulaciones. En el frente territorial, la relación con la FTV era claramente de disputa, más allá de la articulación y coordinación de acciones de protestas nacionales, y de la participación de actividades en común. La disputa de fondo era por constituirse en la herramienta territorial de la CTA, por definir o condicionar sus políticas generales, y

para esto era necesario tener representaciones en las mesas nacionales, provinciales o locales de la CTA. Esta obviamente, se encontraba hegemonizada por la FTV.

### 6.3 El frente Juvenil

En el frente juvenil la situación era diferente, aunque también hubo disputas y conflictos. La juventud de la CTA fue una propuesta propia de CPL que hizo al conducción de la CTA sobre la base de la extensión de trabajo juvenil vía la Venceremos y los GES. El objetivo era construir una herramienta que permitiera a CPL dar un salto en calidad, extensión y representación de sus agrupaciones, y que disputar en mejores condiciones los espacios de poder como los centros de estudiantes, federaciones, etc. Para esto, se priorizó construir alianzas con otras organizaciones estudiantiles y juveniles independientes o políticas que le permitiesen mostrar mayor poder de convocatoria (los casos más sobresalientes fueron la agrupación independiente de la Universidad Tecnológica Nacional, y la Agrupación Juvenil Santiago Pampillón del PC-CE). A esta iniciativa rápidamente se sumaron los sindicatos que agrupaban algún nivel de jóvenes, principalmente del gremio de ATE y UTE<sup>35</sup>. Su primera actividad de relevancia fue el Primer Congreso Nacional de la Juventud de la CTA desarrollado en diciembre de 2001, justo antes del estallido del 19 y 20. En ese congreso la organización mostró su extensión y capacidad de movilización ya que participaron representantes de casi todas las provincias y de diferentes frentes como universidades, terciarios, secundarios, gremios, y barrios. Su objetivo era discutir y consensuar las líneas de acción de la juventud, pero también elegir los representantes de la misma en la mesa nacional de la CTA. Luego de una jornada de acuerdos, desacuerdos, disputas y consensos, se conformó una

---

<sup>35</sup> Asociación de Trabajadores del Estado y Unión de Trabajadores de la Educación, respectivamente.

fórmula con tres representantes, uno por cada pata de la organización, uno por CPL, uno por los gremios, y uno por los “independientes”. Su primera aparición pública fue en la Consulta popular por el Seguro de Empleo y Formación organizado por el FRENAPO y en las movilizaciones del 24 de marzo de 2002 que, en el marco del proceso social abierto en diciembre de 2001, había tomado un carácter y una significancia relevante. La columna de la Juventud de la CTA mostró, según sus propios militantes, su capacidad de organización y movilización, así como su mística y su identidad (todos los militantes marcharon la cara pintada de celeste y blanco). Durante el 2002, y ya con BDP constituido, la juventud del CTA organizó un sin número de actividades pero no desde la articulación y el consenso de las tres patas, sino que cada sector trabajaba independientemente de los otros. El sector vinculado a la Venceremos y los GES organizó en agosto–septiembre las Jornadas solidarias “Argentina somos todos: los jóvenes enfrentamos el hambre y la pobreza” en la Ciudad de Buenos Aires, donde se movilizaron miles de jóvenes de todo el país a realizar tareas solidarias en 12 barrios de la ciudad. Esta actividad fue impulsada también por la Federación Universitaria de Buenos Aires (FUBA) que había sido recuperada por la izquierda por primera vez desde el regreso de la democracia, a partir de un acuerdo amplio entre diferentes fuerzas políticas, entre las cuales se encontraba la Venceremos.

La política universitaria de la Venceremos, como señalamos anteriormente, reflejaba su estrategia política general. Reconociendo al movimiento estudiantil como uno de los actores más dinámicos de las luchas populares, CPL se lanzó a la construcción de representaciones propias dentro de las principales universidades nacionales del país. Para esto priorizó las alianzas con sectores de la izquierda nacional o del progresismo que impulsaran la derrota de la Franja Morada, agrupación hegemónica en la política universitaria vinculada a la UCR. La participación en las elecciones universitarias en cada facultad en la que se tuviera trabajo, a

partir de la construcción de frentes amplios, llevo a la Venceremos a obtener en el año 2000 el Centro de Estudiantes de la escuela de enfermería de la Facultad de Medicina de la UBA. En el año 2001 participó del MRS (Movimiento por la refundación de Sociales), recuperando el centro de estudiantes de la Facultad de Ciencias Sociales, también de la UBA. Durante el año 2000, 2001, y 2002, la Venceremos impulsó y participó del Frente Unidad Opositora a partir del cual intentó disputar las diferentes federaciones regionales y la Federación Universitaria Argentina a través de Frentes amplios con otras fuerzas políticas.

Si bien las estrategias electorales de la Venceremos no fueron casi nunca exitosas, si cabe destacar que el frente universitario fue un “*semillero de cuadros políticos*” para la CPL y para su construcción política. Muchos de los cuadros de la Venceremos desde los años 2000 fueron “*trasladados*” a la construcción territorial. Si bien no hay datos concretos de esto, se estima que el 70% de los cuadros de dirección del frente territorial fueron trasladados desde los frentes juveniles y estudiantiles.

#### 6.4 Las estrategias electorales antes del Kirchnerismo

La estrategia electoral de CPL fue coherente con la idea de la conformación de un movimiento de liberación nacional pero en el marco de la democracia formal. Si bien CPL reivindicaba la lucha armada como una estrategia legítima del pueblo contra la opresión, la derrota de los años '70, la consolidación de la democracia aún en un marco de fuerte crisis de representatividad de los partidos mayoritarios, el repliegue de las organizaciones del campo popular y la hegemonía del discurso individualista del neoliberalismo, convencieron a CPL que el proceso de liberación debía realizarse bajo las reglas de juego democráticas. Se impuso así la necesidad de participar de las elecciones nacionales, provinciales y locales allí donde hubiera condiciones para hacerlo. La primera elección donde CPL participó

fueron las elecciones presidenciales de 1995, en el marco de la reelección de Carlos Menem. Esa oportunidad CPL se presentó sólo, con su propia personería y con la fórmula "Tumini-Moccia", ambos fundadores de CPL. En esa oportunidad, y a nivel país, CPL sacó el 0,14% de los votos positivos, acumulando 24.326 votos propios. En las elecciones legislativas de ese mismo año CPL se presentó en algunos distritos provinciales y locales, sin conseguir representación institucional propia. En el año 1997 se integra al Frente de la Resistencia junto con otros sectores del peronismo revolucionarios y ex militantes de Quebracho, como el sector representado por Emilio Pérsico, que luego fundaría el Movimiento de Trabajadores Desocupados Evita, y por otro sector dirigido por Quito Aragón, militante villero de la 1-11-14 con base en la ciudad de Buenos Aires, y que luego conformaría la agrupación Martín Fierro, y el Partido Comunista Congreso Extraordinario. En el año 1999 se presentan a elecciones con el sello del Frente de la Resistencia y con la fórmula Reyna-Moccia alcanzando el 0,3% del total de votos emitidos. Es decir un total de 57,112 votos a favor. El fracaso del Frente de la Resistencia impuso la necesidad de repensar el perfil y la amplitud de los frentes electorales. Para el año 2000, CPL se integra al armado del Polo Social, movimiento político, social y sindical, con la idea de poder, desde ahí, disputar poder institucional a los partidos mayoritarios, y construir su propia fuerza política. Las elecciones legislativas de 2001, además de dejar en evidencia la crisis de representatividad que atravesaba a todos los partidos políticos, dejó como saldo 4 diputados nacionales por la Provincia de Buenos Aires, pero magros resultados en los otros distritos. CPL no consiguió ningún lugar expectante en las listas, aun siendo para ese momento una fuerza con extensión nacional. La experiencia del Polo Social fue una derrota dura para la militancia que se había entusiasmado en la construcción de una herramienta electoral con posibilidades de disputar en el escenario nacional.

El acercamiento de Farinello con Eduardo Duhalde durante su presidencia interina en el 2002 terminó de dinamitar las posibilidades de CPL de participar del movimiento.

## 6.5 El conflicto social como herramienta de construcción

Paralelamente a las disputas electorales de CPL, el frente territorial primero, y luego la CTA de los Barrios, participó activamente de los cortes de rutas, piquetes, movilizaciones, y paros nacionales a lo largo de todo el país. El primer piquete en el cual participó la CTA de los Barrios fue el corte de la ruta nacional N°3 en 2000, cuando 5000 vecinos de la Matanza acamparon 5 días sobre la ruta. La organización participó de forma activa, aunque las organizaciones que tuvieron mayor visibilidad en el hecho fueron la FTV y la CCC. La CTA acompañó la medida con un paro y movilización.

En el año 2001 se vuelve a cortar la ruta 3, pero esta vez por dos semanas, y acompañado de una serie de protestas y movilizaciones en la ciudad y provincia de Buenos Aires exigiendo respuestas al gobierno nacional. Ese mismo año la CTA de los Barrios participó de la “Marcha de los niños del Pueblo” y de la consulta popular organizada por el FRE-NAPO, las movilizaciones organizadas por el Movimiento de Trabajadores Argentinos dirigido por Hugo Moyano, disidente de la CGT oficialista. El 8 de junio de 2001 la CTA de los barrios junto con la Venceremos participó de la quinta huelga general contra la política económica y social del gobierno nacional. El paro había sido convocado por el MTA, la CTA y la CC, y tuvo alto acatamiento en los sectores estatales y del transporte y fue acompañado por manifestaciones en varios puntos del país y cortes de rutas en La Matanza y La Plata en la Pcia. de Buenos Aires, Rosario en Santa Fe y Mendoza, entre otras.

La cantidad de acciones de protesta y de movilización que se sucedieron a lo largo del año 2001 hace imposible sintetizar en este trabajo tanta información. Si nos interesa destacar la participación de la CTA de los Barrios en la mayoría de ellas, y principalmente su participación en aquellos espacios de coordinación y articulación del campo de organizaciones sociales como las Asambleas Nacionales Piqueteras. El 24 de Julio de 2001 se realizó la I° Asamblea Nacional de Organizaciones Populares, Territoriales y de Desocupados impulsada por la FTV de la CTA, el Movimiento de Desocupados de la CCC y otras organizaciones, en la que participaron más de 2 mil personas en la iglesia del Sagrado Corazón, en San Justo (Pcia. de Buenos Aires). Allí se aprobó un plan de lucha con cortes de ruta progresivos escalonados durante tres semanas (24 hs., 48 hs. y 72 hs.) en las 50 ciudades más importantes del país, exigiendo la derogación del decreto de ajuste fiscal (Política de déficit cero anunciada por Cavallo a principios de junio de ese mismo año), garantías de que los planes Trabajar no fueran recortados, y la libertad y desprocesamiento de todos los detenidos sociales. En esa ocasión, CTA de los Barrios participó de la Asamblea con delegados propios pero alineados a la CTA y, por consecuente, a la FTV. Si bien era evidente la disputa con la FTV, en esa instancia se priorizó la articulación y la construcción de consensos con todos los sectores. En la Segunda Asamblea nacional, realizada en septiembre de 2001, la coordinadora Aníbal Verón decidió no participar, denunciando el electoralismo de la FTV y del Polo Obrero, por lo que asistieron únicamente 14 organizaciones, cristalizando las diferencias y disputas por el liderazgo y las líneas de acción al interior del espacio. Esto, sin embargo, no impidió que se votara un plan de lucha y que se conformara la Mesa coordinadora Nacional como un intento de darle mayor articulación y proyección al mismo.

Las jornadas del 19 y 20 diciembre de 2001 y la asunción de Duhalde como presidente provisorio en enero de 2002 terminaron de abrir una brecha dentro del espacio de

organizaciones de desocupados. La decisión de las organizaciones del eje matancero de participar de la convocatoria de Eduardo Duhalde de constituir la “Mesa del Dialogo Argentina” junto con otros sectores sociales, empresariales y religiosos, dejó en evidencia las diferencias en torno a las miradas y acciones de cada organización. Mientras que el eje Matancero se preocupaba por la “continuidad democrática” y proponía darle “un respiro” al gobierno de Duhalde, las organizaciones vinculadas a la izquierda tradicional y los autonomistas decidieron conformar el Bloque Piquetero Nacional, con el objetivo de profundizar lo que suponían era una situación pre revolucionaria que requería de una vanguardia, en este caso los desocupados, que motoricé el proceso de transformación.

En este marco, la CTA de los Barrios se separa de la FTV-CTA, y conforma una herramienta organizativa propia, Barrios de Pie. Si bien no se incorpora al Bloque Piquetero Nacional, si articula acciones de protesta con éste, así como con la CTD AV, participando de todas las movilizaciones, piquetes y cortes de rutas propuestos por estos actores, así como con iniciativas propias como la “navidad de los pobres” frente a grandes cadenas de supermercados y otras actividades de protesta. En esta misma línea, BDP decidió no participar de los Consejos Consultivos previstos en la implementación del PJJHD e impulsados por la Mesa de Dialogo Argentina. Junto al espacio del Bloque piquetero Nacional y la CTD AV, BDP participó del corte del puente Pueyrredón el 26 de julio de 2002 que dejó como saldo dos militantes de la CTD-AV muertos y una crisis política que desembocó en la convocatoria anticipada a elecciones presidenciales.

## 6.6 Barrios de Pie y sus formas de construcción

Durante el año 2002, Barrios de Pie tuvo un fuerte crecimiento en cantidad y extensión organizativa en todo el país. En la capital federal para el año 2001 existían 8 “comedores”

organizados, y a fines del año 2003 ya se contaban 30 centros comunitarios. En el conurbano bonaerense, este crecimiento fue más significativo. Según la información recolectada en las entrevistas, se pasó de 18 puntos de organización, a 102 en dos años. En el cordón sur de la ciudad y en el primer cordón del conurbano bonaerense, llegaron a contar con alrededor de 2500 vecinos organizados en diferentes niveles. En cada barrio, el movimiento se organizaba en “Centros Comunitarios”, con el objetivo de mostrar una estructura amplia que incorporara a los comedores populares y a todas las actividades que se realizaban, con un abordaje integral de todas las problemáticas sociales existentes en el territorio. De esta manera, todos los centros tenían un esquema organizativo similar, compuesto por un coordinador/a general y “Áreas” de trabajo. Estas últimas estaban vinculadas a problemáticas generales de todos los barrios, y tienen por objetivo el desarrollo de actividades que aporten a la solución de las mismas. Los temas que se abordaban eran Salud, Educación Popular, Género, Comunicación Comunitaria, Derecho Popular, Cultura popular, Juventud, Microemprendimientos y Vivienda. En los centros, todas las tareas eran garantizadas a través del trabajo colectivo de los vecinos, de docentes, estudiantes, profesionales y trabajadores que también participan en Barrios de Pie. Podemos identificar diferentes espacios y canales de participación, con distintos esquemas de tomas de decisiones y selección de liderazgos. Las asambleas de los centros comunitarios, las reuniones de área, los plenarios zonales y los comandos electorales, eran espacios de participación más amplia, donde el funcionamiento intentaba ser de tipo horizontal, es decir sin jerarquizaciones entre los participantes y donde las decisiones fueran tomadas por consenso o por la mayoría. Estos espacios eran coordinados por un referente que hace las veces de mediador en la discusión.

Este era el caso de las asambleas semanales en los comedores. En estas reuniones participaban los vecinos involucrados en las actividades de los centros comunitarios

y los voluntarios. Estos espacios eran “dirigidos” por las coordinadoras, quienes planteaban los temas a discutir e informaban las novedades y actividades. Generalmente la cantidad de participantes de estas reuniones, se encontraba por debajo de la cantidad de vecinos organizados. Las razones de este fenómeno eran difusas. Sin embargo, la lectura del movimiento sobre esto pretendía explicar la falta de participación como consecuencia del individualismo promovido desde el poder durante la década de los '90. Otros espacios de participación los constituyeron los ámbitos de dirección del movimiento, conformados por la Dirección Territorial, las Reuniones de Núcleo de zona y la Reunión de Coordinadora. Para participar de estos espacios, había que tener un nivel de participación y compromiso alto, y únicamente asistían quienes tenían responsabilidades regionales o zonales. La reunión de coordinadora de comedores engloba a todos los centros comunitarios y puntos organizativos de una zona. A ella asistían los coordinadores y/o responsables de cada centro. Generalmente eran reuniones de casi 20 personas, quienes discutían y se informaban sobre las actividades y novedades de la organización. Esta reunión era coordinada por un Responsable político quien participaba, a su vez, de la reunión de núcleo y de dirección territorial. La reunión de núcleo era una instancia intermedia entre la dirección y la coordinadora, donde asistían algunas coordinadoras y los responsables zonales de las áreas. Este ámbito era un espacio de dirección zonal, en donde se planificaba y discutía la política territorial de la zona, se realizaba el seguimiento de los centros comunitarios y de la “construcción” de las áreas, las relaciones políticas con otras organizaciones e instituciones, y la participación de los vecinos. De la Dirección Territorial participaban los responsables políticos de los núcleos y de la coordinadora, y los responsables regionales de las áreas de trabajo. Estos tres ámbitos constituían la columna organizacional del movimiento, el canal orgánico de circulación de la información y los ámbitos de toma de decisiones.

En este esquema organizativo, las decisiones importantes eran tomadas por las instancias de dirección a posteriori de la consulta con los espacios amplios de organización. En el día a día, las decisiones referidas al desarrollo de la organización eran tomadas por las diferentes instancias según correspondía.

La construcción y selección de los liderazgos, es decir de los referentes o líderes sociales, era una problemática que presentaba varios aspectos. En primer lugar, se relacionaba directamente con la forma en que se constituyó el centro comunitario, si fue de forma colectiva, es decir por iniciativa de un grupo de personas, o por iniciativa individual de un vecino, de montar en su casa un comedor o alguna otra actividad. En este sentido, también había que evaluar cuál era la trayectoria individual del referente, si tenía experiencia previa en alguna organización y cuál era su motivación para formar parte del movimiento. Todos estos elementos influyeron a en la forma en que se desarrolló la organización y participación de los vecinos.

La formación y acción de “*promotores comunitarios*” como forma de contraprestación de los planes asistenciales, introdujo un elemento novedoso y diferente para la participación de los vecinos. Los promotores de las Áreas se constituyeron como referentes sociales y como nexos entre las instituciones del estado y del gobierno para con los vecinos. Al ser reconocido socialmente el trabajo realizado por los promotores, era vivido como un “orgullo”. Si bien en sus comienzos, en las áreas participaban casi la totalidad de los integrantes del movimiento, con el tiempo esta participación fue decantando hasta que se consolidó un grupo de trabajo comprometido con sus tareas. Cabe aclarar que si bien en un principio se había planteado como obligatorio la asistencia a un área (en tanto contraprestación del “plan”), los vecinos podían decidir a cuál de ellas se integraban y qué actividades realizaban. Por último, todas las

áreas utilizaron la educación popular como metodología de trabajo, entendiendo que *los saberes se construyen entre todos y que la transformación de la realidad es el objetivo*.

El rol socialmente reconocido y la valoración individual en tanto promotores resignificaron la participación de muchas mujeres y hombres que a través de la organización se revalorizaron como personas, y encontraron lugares de acción desde dónde expresarse y transformar la realidad. Estas formas de organizar la acción a través del tiempo incorporan y al mismo tiempo dependen de hábitos, percepciones y construcciones sociales del mundo. El “*Centro Comunitario*” como espacio de abordaje integral de las diferentes problemáticas en los barrios y como herramientas de participación popular a través de las cuales se resignifican las prácticas sociales de los “desocupados”, constituyó una alternativa a las formas de participación clásicas, de carácter comunitario y multi-actoral. Las incipientes experiencias de participación social alrededor de cuestiones sociales y específicas de cada barrio, permite problematizar la relación (compleja) entre las políticas de asistencia social, la participación social y la territorialidad de las organizaciones sociales.

## 7. Epílogo

Sintetizando, podemos decir que la emergencia de las organizaciones de desocupados como un nuevo modelo de acción colectiva y como la forma de organización y representación de los sectores populares en nuestro país, fue expresión de varios procesos complejos: la crisis de los sujetos colectivos clásicos (clases sociales, los movimientos de masas, las naciones, los pueblos); una complejización de la vida social a partir del proceso de des industrialización y liberalización de nuestras economías a partir de la implantación del modelo económico neoliberal; un proceso de

heterogeneización de los sectores sociales, de la mano de la pauperización de las clases populares; la fragmentación y complejización del conflicto social (ya no articulado en la clásica tensión capital-trabajo), y el surgimiento de nuevas demandas vinculadas principalmente a cuestiones referidas a la calidad y el estilo de vida, cuestiones identitarias y de la ampliación de derechos a minorías, medioambiente y derechos post-materiales o de 4<sup>o</sup> generación; la crisis de representación de las mediaciones clásicas (partidos políticos, sindicatos, organizaciones sectoriales), y su incapacidad para canalizar y articular políticamente los nuevos conflictos y demandas; y de la crisis del Estado de Bienestar primero (Offe, 1988), y el Estado neoliberal después, para dar respuestas a todas estas nuevas demandas, y canalizar institucionalmente el conflicto.

La transformación de las formas de acción colectiva, y el surgimiento de las organizaciones de desocupados como actores sociopolíticos del escenario argentino, se enraizó en la crisis de los principales mediadores entre el Estado y la sociedad, los partidos políticos mayoritarios y de la centro-izquierda, y los sindicatos peronistas.

Desde un primer momento estas organizaciones se vincularon de diferentes formas con el sistema político, ya sea a través de la protesta social como de la participación en diferentes armados partidarios, en busca de canalizar las demandas de su base social. BDP fue parte de este proceso desde el primer momento a través de diferentes herramientas de construcción. Su representación partidaria a través de CPL condicionó su forma de vinculación con los diferentes actores del sistema político, y su participación política en el Estado nacional como veremos en los próximos capítulos.

El llamado precipitado a elecciones para febrero de 2003 fue considerado por CPL como un intento de los sectores de poder de preservar la hegemonía política, por lo cual la organización optó por la convocatoria al voto en blanco, con el objetivo de profundizar la crisis de repre-

sentación de los partidos mayoritarios. La prematura victoria de Néstor Kirchner, apadrinado por Duhalde, y su viraje político con respecto al modelo neoliberal, abrió un nuevo escenario para CPL y BDP. A partir del año 2003, BDP entendió, según expresan sus órganos de prensa y sus dirigentes, que se abrió una nueva etapa política con un gobierno que “*parece alejarse de la ortodoxia neoliberal de los '90*” y que “*algunos de los intereses de los sectores populares pueden concretarse desde el Estado*”<sup>36</sup>. De su trayectoria política durante este periodo y de sus estilos de gestión estatal y territorial nos ocuparemos en la segunda parte de esta tesis. Allá vamos.

---

<sup>36</sup> Entrevista a Jorge Ceballos publicada el 23 de mayo de 2006 en Diario Página 12. Disponible en [goo.gl/s2X3Nd](http://goo.gl/s2X3Nd).



## El proceso de vinculación política de BDP al gobierno

*El “gabinete piquetero”, la transversalidad y los  
armados políticos-electorales del periodo*

### 1. Introducción

En el siguiente capítulo desarrollaremos, desde un análisis del proceso socio-político, las principales características que asumió el escenario político argentino luego de la crisis económica, política y social de 2001-2002, con el objetivo de reconstruir el proceso de vinculación del BDP a la alianza de gobierno y su trayectoria política durante el periodo analizado. Se analizará en un primer momento las características principales del régimen político con énfasis en la convocatoria a la “transversalidad” realizada desde el gobierno a las fuerzas políticas y sociales de la Argentina y en los dispositivos estatales construidos para encauzar la relación del gobierno con los “*piqueteros*” (Torre, 2004; Godio, 2007; Zelaznik, 2008; Mocca, 2009; Colabella, 2011; Cavarozzi, 2011; Masetto, 2011; Leiras, 2012; Natalucci, 2012; Malamud y De Luca, 2012).

En base a esto analizaremos la trayectoria política de BDP a partir de la asunción de Néstor Kirchner (2003-2007) y durante la primera parte del primer gobierno de Cristina Fernández (2007-2011), su inscripción dentro del campo político de “matriz nacional y popular” (Biglieri

2008; Pérez y Natalucci 2010 Shutterberg 2012; Rocca Rivarola 2013), sus alianzas políticas y sus juegos electorales, su representación político – institucional y su incorporación a diferentes espacios de gestión en Ministerios nacionales, así como las razones de su alejamiento del gobierno en diciembre de 2008, y su posterior trayectoria “opositora” en las elecciones nacionales de 2009. Para este análisis se utilizaron datos recolectados a través de las entrevistas realizadas y del análisis de fuentes secundarias como la producción escrita de la organización, los resultados electorales publicados por la Justicia Electoral Argentina para este periodo, y notas periodísticas publicadas en los principales medios gráficos nacionales. En el cierre del capítulo presentaremos, en base al desarrollo anterior, las principales características de la trayectoria política de BPD durante el periodo analizado.

## **2. Crisis de representatividad y transversalidad**

El colapso político que significó la crisis política, económica y social de 2001 y la devaluación del 2002, produjo cambios en aquellos regímenes, como el argentino, fuertemente asociados a las reformas neoliberales (Tanaka, 2004). La “crisis de representación política” o aquello que Sidicaro (2011) llamó la desarticulación del campo político, y que en nuestro país encontró como hito la renuncia del vicepresidente de la alianza gobernante acusando a su propio gobierno de corrupción, afectó al sistema de partidos erosionando las identidades partidarias tradicionales (Zelaznik, 2008). El gobierno interino de Eduardo Duhalde (2002-2003), que debió enfrentar el proceso de “evaporación extrema” de la

autoridad presidencial que se inició en octubre de 2000<sup>1</sup> (Cavarozzi, 2011), rechazó y repudió las reformas y políticas neoliberales. En el caso argentino, esto construyó un régimen político caracterizado por Cavarozzi (2011) como una “mesa de tres patas”, compuestos por la “liga de gobernadores” de las provincias peronistas, reforzando la importancia estratégica del territorio en el armado político, el Congreso Nacional y la alianza política entre los dos partidos políticos mayoritarios, la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ), representados por Raúl Alfonsín y Eduardo Duhalde respectivamente. Esta “mesa de tres patas” organizó y encabezó el periodo de transición entre el colapso político de 2001-2002, y las elecciones Presidenciales de marzo de 2003. El inesperado proceso político por el cual Néstor Kirchner llegó a la Presidencia de la Nación en 2003 fue profundamente analizado por diferentes autores (Zelaznik, 2008; Mocca, 2009; Masetti, 2010; Cavarozzi, 2011; Sidicaro, 2011; Natalucci, 2012, 2014; Rocca Riva-rola, 2013; Montero y Vincent, 2013; Mauro, 2014; Varesi, 2014; Rodríguez, 2014). A efectos de nuestra investigación, nos interesa señalar que la renuncia del candidato Carlos Menem a la segunda vuelta obligatoria para definir el ganador de la contienda presidencial, puso al presidente electo frente a la necesidad de redefinir su marco de alianzas con el objetivo de reconstruir la autoridad presidencial y remontar su débil legitimidad de origen<sup>2</sup>.

---

1 El 6 de octubre del 2000, el vicepresidente Carlos Álvarez presentó su renuncia acusando de corrupción al Gobierno de Fernando de la Rúa, conformado por la Alianza en la UCR y el FREPASO. Con su renuncia la segunda fuerza se retiró del gobierno, precipitando la crisis política que desembocaría en el estallido social de diciembre de 2001.

2 Recordemos que la elección presidencial de 2003 tuvo como ganador a Néstor Kirchner que había acumulado un 22.24% de los votos a nivel nacional, luego de que Carlos Menem, el ganador de la primera vuelta con un 24.4 %, decidiera bajar su candidatura para la segunda vuelta electoral.

## 2.1 El proceso de reconstrucción del Poder Presidencial

La debilidad de origen que acompañó la asunción del presidente Néstor Kirchner en mayo de 2003, se vio contrarrestada por una fuerte iniciativa política presidencial para resolver la situación de emergencia económica, política y social, así como institucional, que enmarcó su inicio de gestión. Este elemento se puede rastrear en una serie de actos de gobierno que rápidamente lograron concitar una amplia adhesión ciudadana. Como señala Biglieri (2008), el discurso de asunción, donde el recién electo presidente con un 21, 97% de los votos, afirma “No he llegado hasta aquí para pactar con el pasado. No voy a ser presa de las corporaciones. No dejaré mis convicciones, en nombre del pragmatismo, en la puerta de la Casa Rosada” (Clarín, 14/05/2003), fue el primer paso en ese sentido. El relevo de toda la cúpula del Ejército dos días después, el señalamiento público contra las corporaciones, la relación con las empresas de servicios públicos, las críticas a la mayoría automática de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, los cambios en la intervención del PAMI, y la disputa con el FMI, entre otros, permitieron al gobierno entrante absorber diversas demandas que circulaban en el tejido social. Estos elementos posicionaron al Presidente como un “gran lector de la crisis desatada en diciembre de 2001” (Biglieri, 2008: 77), y como “contracara de la hegemonía de los '90” (Biglieri, 2008: 78). Estas dos dimensiones, la crisis y la diferenciación constante con el pasado, acompañadas por una gran actividad presidencial, fueron construyendo la figura de un presidente fuerte, proactivo, con capacidad de decidir y actuar, reconstruyendo la autoridad presidencial. La productividad política del nuevo gobierno generó una amplia expectativa social y reubicó al sistema político-institucional en el primer plano de las cuestiones sociales, lo cual abrió un nuevo panorama político para todos los actores del sistema (De Piero, 2013). La percepción inicial, por lo menos de la mayoría de los actores sociales y políticos de

ese momento histórico, fue que se encontraban frente a un cambio tanto en el discurso presidencial como, particularmente, en la relación entre el Estado y la sociedad.

Este nuevo escenario político se vio claramente expresado en la demanda impulsada desde el propio gobierno, de “normalidad institucional”. Frente a la crisis, la emergencia, y la conflictividad social, desde el Poder Ejecutivo se impulsaba la “normalidad” como contra cara a la anomia generalizada que pareció regir el periodo anterior. En esta consigna se encontraba implícita una nueva estrategia para con el conflicto, la protesta y las organizaciones populares que caracterizaron el periodo. La no represión del conflicto social, la búsqueda de consensos, y la incorporación al gobierno de algunos de los actores sociales más representativos de dicho periodo, como las centrales sindicales, los organismos de derechos humanos, y los partidos políticos de centro izquierda. Este proceso aportó elementos importantes para pensar la relegitimación del poder presidencial y de la construcción de una nueva base de sustentación al gobierno recién electo. La capacidad de encauzar el conflicto social permitió al gobierno, momentáneamente, “suturar la crisis de representación” (Cortés, 2010), quien a partir de su permeabilidad para con las demandas y reclamos de los actores sociales más combativos del periodo 1995-2002, abrió un proceso de mediación del conflicto social y la institucionalización del mismo (Cortés, 2010; Natalucci, 2010). Estas cuestiones serán retomadas en el capítulo de cierre.

Este proceso impactó favorablemente en la reconstrucción del poder presidencial, mostrando un poder ejecutivo con capacidad de mediar el conflicto social sin necesidad de utilizar la represión como mecanismo de contención. Sin embargo, paralelamente a la decisión presidencial de no reprimir las movilizaciones, se instala desde los medios de comunicación, la opinión pública y en el propio discurso oficial, un intento de criminalización de la protesta (Svampa, 2008) a partir de la judicialización de los actos de protesta conforme a los códigos civiles y contravencionales

de cada localidad. La distinción entre piqueteros “buenos” y “malos”, según su afinidad con el oficialismo, operó también para construir un escenario de división hacia adentro del espacio de organizaciones de desocupados, que ahondó la capacidad política del kirchnerismo (Settani, 2006).

## 2.2 El proceso de reconstrucción del poder estatal

La reconstrucción del poder presidencial a partir de 2003 fue acompañada por un proceso de recomposición de la capacidad de intervención del Estado en la economía y en la sociedad de nuestro país. La recuperación de resortes fundamentales para la política económica, la capacidad de intervenir en la política monetaria post devaluación de 2002, y la administración de los principales resortes del comercio internacional en un marco favorable a la producción primaria agro exportadora, abrieron un escenario propicio para favorecer el “*regreso del Estado*” como actor fundamental en el modelo de desarrollo del periodo (García Delgado, 2011).

En el plano macroeconómico, a partir de la crisis 2001-2002 y especialmente, luego de la devaluación operada por el gobierno interino de Eduardo Duhalde (2002-2003), se abrió para nuestro país una ventana de oportunidad en términos económicos. Como consecuencia de los cambios operados en los términos de intercambio internacionales, de la mano de la emergencia de los BRICS, y del aumento de los precios de las comodities vinculados a los productos agropecuarios, se favorecieron la implantación de políticas económicas orientadas a la promoción de las actividades agroexportadoras y la re-industrialización de nuestra estructura económica. El aumento sostenido de los ingresos vía retenciones impositivas a las exportaciones y a la recaudación por reactivación de la actividad, permitieron un esquema macro económico, entre los años 2002-2008 caracterizado por lo que se conoció como superávit gemelos, es decir superávit fiscal y superávit

comercial. Esta ecuación, acompañada por una política tendiente al des endeudamiento de la economía y de acumulación de reservas internacionales, permitió al gobierno recuperar herramientas fundamentales para la aplicación de la política económica. En este sentido, el periodo 2002-2008 se caracterizó por presentar un crecimiento promedio del PBI 9% anual, donde la recomposición de los salarios y del gasto público motorizaron la demanda agregada, favoreciendo una recomposición del nivel de actividad general, caracterizada por la promoción del desarrollo con inclusión de la mano de la reindustrialización del país. A partir de la crisis internacional de 2008, y más precisamente a partir del 2011-2012, el nivel de actividad de la economía argentina, así como el crecimiento del PBI comenzaron a presentar signos visibles de desaceleración.

Este “*regreso del Estado*” de la mano de la recuperación de los principales resortes de la política económica, tuvo su correlato en la recuperación de la intervención estatal en la política social. De la mano de un aumento sostenido del presupuesto para las áreas sociales como la salud, la educación y el desarrollo social<sup>3</sup>, así como un fuerte impulso de la obra pública, y de la creación de empleo como principal herramienta de integración social, se construyó la imagen de un Estado presente, interventor y promotor, en contraposición al Estado mínimo o subsidiario de la etapa neoliberal. La necesidad de salir a hacer frente a la crisis, requirió de un Estado que orientase el sentido del desarrollo. Entre ellas, se promovieron políticas de promoción del consumo a partir del aumento sostenido del ingreso de los trabajadores vía negociaciones salariales, y a partir del aumento del gasto público social como la actualización, y su posterior estatización, de las jubilaciones y pensiones y

---

<sup>3</sup> Según datos oficiales publicados, la evolución del gasto en educación pasó de representar el 3,9 % del PBI en 2003, al 6,5% en 2009; el gasto en Salud pasó de representar el 4,5% en 2002 al 5,1% en 2007.

de los planes sociales en general, así como vía subsidios a los resortes principales de la economía como los servicios públicos y la energía.

Paralelamente, se abrió un proceso de reanudación de las negociaciones colectivas producto del aumento de la actividad económica durante el periodo. Esta cuestión evidenció la revitalización del movimiento sindical como actor estratégico en el modelo de desarrollo y la redefinición de la cuestión social en clave de la puja distributiva por la riqueza de país. Varios autores (Novick, 2006; Etchemendy y Collier, 2008) identifican el año 2005 como el punto de inflexión del proceso de recomposición de este actor, que se expresó en un aumento sostenido de su capacidad de movilización y negociación. Según datos de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios laborales del Ministerio de Trabajo de nuestro país, las negociaciones colectivas pasaron de un total de 200 convenios homologados en el año 2002, a casi 900 en 2006, para pasar a 465 convenios homologados únicamente en el primer trimestre de 2010. Sin embargo debemos señalar dos elementos que, si bien no deslegitiman el proceso de reactivación de la negociación salarial, lo ponen en cuestión en términos de alcance. La persistencia de una economía informal de cerca del 36%, según datos oficiales, pone en evidencia que este proceso convivió con un sector importante de asalariados que se encontraban fuera de los alcances de las mejoras otorgadas al sector vía negociaciones colectivas. Este elemento, además, se vio profundizado por el hecho de que a partir de 2006, la fijación del salario mínimo por parte del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y Salario, se postergó para después de las rondas de negociaciones colectivas de aquellos sectores más representativos, restándole fuerza a su capacidad de fijar pisos salariales y de fortalecer las conquistas de los trabajadores en términos de derecho.

Hacia los años 2004 y 2005, desde el comienzo de la crisis, por primera vez se evidenció una mayor cantidad de protestas de tipo sindical, antes que de tipo social<sup>4</sup>. Este aumento de la conflictividad social evidenció distintas tensiones entre la dirigencia sindical de la CGT unificada<sup>5</sup> y sus bases, terreno de surgimiento de experiencias sindicales clasistas y anti burocráticas (Varela, 2013; Cotarelo, 2007). A partir del año 2004, se evidenció un aumento sostenido de las negociaciones colectivas, de 200 convenios homologados en el año 2002 a 465 únicamente en el primer trimestre del año 2010. Paralelamente, se concretó, después de varios años, la convocatoria al Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario. Ambas instituciones se han instalado como dos espacios de concertación entre los sectores empresariales, los trabajadores y el Estado, con una fuerte presencia de este último como garante y promotor de los acuerdos y los posibles consensos en pos de un modelo de desarrollo inclusivo.

A partir del año 2005, y hasta la desaceleración económica de 2008, se produce lo que Eskenazi (2011) denomina la institucionalización del conflicto laboral a través de la negociación colectiva, y la consolidación del liderazgo del sindicalismo tradicional. En un escenario de recuperación del poder adquisitivo de los trabajadores, el gobierno planteó una política de tolerancia para aquellos conflictos protagonizados por sindicatos afines a la CGT, y una política de aislamiento y criminalización hacia los sectores independientes. A su vez, la reticencia del gobierno de otorgarle la personería gremial a la CTA y la voluntad de sostener

---

4 Según Etchemendy, S. y Collier, R.B. (2008), entre los conflictos más relevantes se puede nombrar al caso del Hospital Garrahan y a los gremios telefónicos.

5 Recordemos que en el 2004 se produce la reunificación de la CGT en torno al referente del Movimiento de Trabajadores Argentino, Hugo Moyano, quién fuera uno de los referentes políticos de la "resistencia al neoliberalismo". Primero como parte de un triunvirato y luego como Secretario General en 2005, Moyano fue un actor estratégico en la relación del gobierno con los trabajadores.

el monopolio de representación de los trabajadores en la CGT, otorgaron a la dirigencia sindical tradicional un lugar estratégico en la alianza de gobierno. Esto se terminó de cristalizar en el año 2009 cuando Hugo Moyano se incorpora oficialmente a la estructura partidaria el marco del proceso de normalización del Justicialismo en la Provincia de Buenos Aires (Marticorena, 2013)<sup>6</sup>. Siguiendo a Etchemendy (2011) podemos decir entonces que el kirchnerismo conformó una alianza con el movimiento sindical desde el 2003, y que tuvo a la CGT y a la CTA como sus dos principales actores, quienes nucleaban a los sectores de trabajadores más beneficiados o mejor posicionados por el modelo económico de desarrollo. Estos fueron los sectores del transporte, construcción e industria nucleados en la CGT, y los trabajadores de la educación, nucleados en CETERA, gremio mayoritario de la CTA<sup>7</sup>.

En este marco general y siguiendo a Freytes (2013), debemos señalar que existe un consenso de la literatura sobre el periodo que señala que el eje de la estrategia de política económica de los gobiernos kirchneristas consistió en reconstruir una coalición amplia con ejes en los sectores populares formales (sindicatos) e informales (organizaciones sociopolíticas), en claro antagonismo con el capital internacional y doméstico. Esta alianza se basó en la recuperación del nivel de crecimiento económico y de la capacidad de consumo de los sectores populares. Esta lógica caracterizó la relación del kirchnerismo con los “empresarios”, y se evidenció en las negociaciones por la deuda

---

6 Cabe aclarar que la relación entre estos actores cambió rotundamente con el nuevo escenario económico post 2011 y con la muerte de Néstor Kirchner, principal articulador de la relación del gobierno de Cristina Fernández y Hugo Moyano. A su vez, en 2012 la CGT se vuelve a partir, lo cual evidencia según Marticorena (2013) las dificultades del sindicalismo peronista para reposicionarse con respecto a los límites de la política laboral del kirchnerismo.

7 La ley de Financiamiento educativo de 2005 y la ley General de Educación revalorizaron el trabajo docente y el rol de la educación dentro del modelo de desarrollo.

externa en default, el congelamiento de tarifas y precios de los servicios públicos, la renegociación de los contratos de dichos servicios y la administración del comercio exterior.

### 2.3 La reconstrucción del sistema de partidos

Como señalábamos en la introducción y en el capítulo anterior, la crisis económica, política y social de 2001-2002, también se expresó en una profunda crisis de representación que afectó el sistema de partidos, erosionando las identidades partidarias y reconfigurando el sistema político de la mano del fraccionamiento de los dos partidos mayoritarios, PJ y UCR (Zelaznik, 2008). En este marco, la narrativa fundacional del kirchnerismo, basada en la superación de la crisis a partir de “enterrar” al modelo neoliberal, y en la reconstrucción del sistema político a partir de la incorporación de nuevos actores y nuevas demandas, pretendió ordenar el sistema de partidos, y construir su propia base política de sustentación (Natalucci, 2014; Rocca Rivarola, 2013; Montero y Vicente, 2013).

La principal herramienta que impulsó el kirchnerismo para intervenir en el sistema de partidos fue la convocatoria a la “transversalidad” como un espacio progresista de centro-izquierda, autónomo del Partido Justicialista, principal sostén de la candidatura de Néstor Kirchner y dirigido en ese entonces por Eduardo Duhalde. Esta experiencia será desarrollada más adelante en este capítulo en relación al análisis de la trayectoria de BDP. Sin embargo cabe aclarar que, en este marco general, con el astillamiento de los partidos mayoritarios y la debilidad en términos electorales del centro-izquierda (Masetti, 2010), la “transversalidad” se convirtió en un intento de capitalizar y canalizar el proceso de movilización social que vivía la sociedad argentina. La transversalidad fue una forma alternativa de representación y de construcción de un nuevo espacio de poder y

de consenso frente a la crisis de legitimidad de los partidos tradicionales y de la dirigencia política en general. En este marco general, Torre (2004) señala que

¿De qué hablamos cuando hablamos de transversalidad? Por medio de esta palabra, puesta en boga por la prensa, se hace referencia a la operación política puesta en marcha por el presidente Kirchner con vistas a incorporar a su empresa política a sectores de la izquierda peronista y no peronista marginales a las estructuras del Partido Justicialista. Esa operación persigue dos objetivos. El primero, dotar al presidente Kirchner de recursos partidarios propios para compensar el déficit de apoyos organizados que exhibió al llegar al gobierno. Recordemos algo ya sabido: la mayoría de los votos que lo colocaron en la presidencia no le pertenecían en primera persona; eran más bien votos que respondían a quien apadrinó su candidatura, Eduardo Duhalde, el caudillo peronista del Gran Buenos Aires. El segundo objetivo de la operación política de la transversalidad es más ambicioso y consiste en utilizar a los sectores de la izquierda peronista y no peronista para impulsar una transformación del Partido Justicialista, desplazando las ramas viejas del aparato partidario y promoviendo un viraje hacia la izquierda, congruente con las credenciales setentistas levantadas por el presidente Kirchner (Torre, 2004: 634).

Sin embargo, como señala Mocca (2009), las elecciones provinciales de 2003 rápidamente pusieron de manifiesto que los dos partidos tradicionales, PJ y UCR todavía guardaban un peso importante en el cuadro de representación político subnacional. En este sentido, las transformaciones impulsadas desde arriba (Godio, 2007) por el entonces gobierno de Néstor Kirchner presentaron una tensión estructural entre la reestructuración del sistema de partidos pretendido, y la necesidad de contener al PJ para sostener y garantizar la gobernabilidad del país. La disputa política hacia adentro del oficialismo por el armado de las listas de

legisladores en las elecciones de octubre de 2005 enfrentó al kirchnerismo con el duhaldismo, y se consideró un hito de la construcción de la “transversalidad”. Según Mocca

La operación de reformulación del sistema de partidos pareció alcanzar un punto de inflexión cuando en 2005, Kirchner decidió enfrentar a la estructura formal del PJ en la provincia de Buenos Aires, después de rechazar la propuesta de Duhalde para la distribución de la lista de candidatos. Con el triunfo de Cristina Kirchner sobre Chiche Duhalde por más de veinte puntos en la competencia por la senaduría nacional parecía afirmarse el liderazgo del presidente, en detrimento de la máquina tradicional del peronismo. Sin embargo, el triunfo –basado principalmente en la popularidad del matrimonio presidencial– no prescindió del apoyo de un conjunto de intendentes del conurbano bonaerense, expresión conspicua de la conformación de la estructura territorial clientelística del peronismo (Mocca, 2009:29)

Esta operación de reformulación del peronismo se cristalizó en la convivencia dentro del kirchnerismo de tres sectores políticos claramente definidos y diferenciados. Estos eran el sector de los gobernadores e intendentes, vinculados a la estructura partidaria del PJ, el sector de los sindicatos vinculados a la revitalización de la CGT unificada, y el sector de la “transversalidad”, integrado por organizaciones sociopolíticas como los desocupados, las organizaciones de derechos humanos, y referentes políticos de sectores de la centro izquierda como la UCR, el Frente Grande, el ARI (Afirmación para una República de Iguales), el socialismo y otros agrupamientos menores. Estos tres sectores protagonizaron la movilización del 25 de mayo de 2006, donde luego de la derrota de Duhalde, el kirchnerismo se estableció como fuerza política con fuerza propia, mostrando gran capacidad de movilización. Durante este periodo, el espacio transversal ocupó un espacio importante dentro del armado oficialista.

Para el recambio presidencial de 2007, el kirchnerismo establece una nueva coalición electoral buscando ampliar su base social a los sectores medios urbanos, refractarios históricamente al peronismo. Para esto se apoyó en la estructura partidaria tradicional de la UCR, dando lugar al nacimiento de la “Concertación Plural”. Esta nueva alianza gana las elecciones presidenciales de ese año con un 45% de los votos y una diferencia de 22% con la candidata de la segunda fuerza, la coalición por una Afirmación por una República de Iguales (ARI). Más allá de la victoria rotunda, la elección evidenció que la relación del Kirchnerismo como los sectores medios urbanos continuó siendo complicada, a pesar de la alianza con los Radicales K<sup>8</sup>. En esta línea, diferentes autores (Zelaznik, 2008; Mocca, 2011) acuerdan en señalar que las elecciones presidenciales de 2007 demuestran el fracaso de la “transversalidad” como estrategia de reestructuración del sistema de partidos ya que se evidenció una preeminencia del PJ y de la UCR en el armado electoral.

Durante el gobierno de Cristina Fernández, la crisis política producida por la Resolución 125 puso en evidencia las limitaciones de las alianzas políticas construidas<sup>9</sup>. Producto de este conflicto, el cual implicó la movilización de amplios sectores de la sociedad, ya sea a favor o en contra de la medida, un sector del peronismo vinculado a las provincias agroexportadoras se distancia del kirchnerismo formando el peronismo federal. A su vez, el propio vicepresidente vota en contra de la medida, dando por tierra al armado de la Concertación Plural, y la CGT sufre un

---

<sup>8</sup> Cristina Fernández obtuvo el 58% de los votos en 19 provincias del Interior del país, y el 40% en Santa Fe, Córdoba, Mendoza, Provincia y ciudad de Buenos Aires, siendo mucho menor el porcentaje de votos en las ciudades capitales de estos distritos electorales (Zelaznik, 2011).

<sup>9</sup> La Resolución del Ministerio de Economía N° 125, fue firmada en el año 2008, y establecía la implementación de retenciones móviles sobre las exportaciones de granos y oleaginosas; la medida fue resistida por los sectores del agro.

desprendimiento liderado por Luis Barrionuevo, aliado al Peronismo Federal y representante del gremio de gastronómicos. En este escenario, Néstor Kirchner decide asumir la presidencia del PJ Nacional, cuestión que venía siendo resistida desde el inicio de su gobierno. Según Mocca (2009), la “crisis del campo” a mediados del 2008 paralizó los intentos de transformación del sistema político, obligó al Kirchnerismo a recostarse en el PJ para evitar el desgramamiento de su espacio, y devolvió a la UCR a la escena política a partir del rol jugado por el vicepresidente durante dicho proceso.

Durante todo este proceso, las organizaciones de desocupados jugaron un rol fundamental en las movilizaciones de apoyo a favor de la medida gubernamental. Las elecciones legislativas de 2009 en un marco de crisis económica y política, y donde el oficialismo perdió la provincia de Buenos Aires, aun siendo Néstor Kirchner el primer candidato a diputado nacional, evidenciaron nuevamente que el armado político kirchnerista se estructuraba principalmente sobre los intendentes y gobernadores del PJ. De hecho, el espacio kirchnerista no PJ, articulado a partir de la figura del ex intendente de Morón, Martín Sabatella, decidió competir contra el ex presidente como candidato a Diputado Nacional por la Provincia de Buenos Aires. Para esto, se conforma un nuevo frente de fuerzas de izquierda progresista integrado por el partido Encuentro por la democracia y la equidad, el Partido Comunista Argentino, el Instrumento para la Unidad Popular y Solidaridad e Igualdad y el Movimiento Libres del Sur como veremos más adelante. Nuevo Encuentro obtiene así, el 5.56% de los votos en la provincia, obteniendo dos bancas en el Congreso nacional. Durante la campaña, el espacio se movió entre la crítica a la vieja política reflejada en los intendentes y gobernadores, y los elogios al ex Presidente y al modelo de desarrollo en marcha.

Luego de las elecciones legislativas de 2009 y como profundizaremos en los próximos apartados, Nuevo Encuentro sufre la separación de un sector vinculado a algunas organizaciones de desocupados, mientras que la presidenta Fernández retoma la iniciativa e impulsa la Asignación Universal por Hijo, la reforma de “la ley de Medios”, la sanción de la ley de matrimonio igualitario, la estatización de las AFJP, entre otras cuestiones, que le permiten conjurar la derrota política de 2009. La muerte imprevisible de Néstor Kirchner a fines 2010 precipitó el escenario político, revitalizando el proyecto político. Estos temas desbordan claramente el problema de investigación planteado en este trabajo, aunque revisten una singularidad especial.

### **3. Las expresiones políticas de BDP y su vinculación con el Estado**

Diferentes trabajos académicos han analizado principalmente la participación de BDP al gobierno Néstor Kirchner (2003-2007) y en menor medida en el gobierno de Cristina Fernández (2007-2011). Desde diferentes miradas (Biglieri, 2008; Cortés, 2010; Masetti, 2010 y 2011; Natalucci, 2010; Klachko, 2010; Perelmiter, 2010; Rocca Rivarola, 2013; Schuttemberg, 2013) se desentrañaron las condiciones sociales, políticas e ideológicas que posibilitaron la inscripción de las organizaciones de desocupados, y entre ellos BDP, dentro del entramado político kirchnerista. Como señalamos en el capítulo anterior, BDP se conformó como brazo territorial de CPL, por lo que desde sus inicios participó de la estrategia política definida por la organización.

Retomando la periodización planteada por Schuttemberg (2012) podemos decir que la participación de BDP-CPL en los gobiernos nacionales de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, se puede dividir en tres etapas. Una primera etapa de confrontación que comienza en 2002 y

se cierra en el año 2003, luego de la asunción de Kirchner. En esta etapa la organización es muy clara con respecto a su posicionamiento opositor frente al gobierno interino de Eduardo Duhalde, y por lo tanto con su “*delfín político*”, el entonces ignoto Néstor Kirchner. De hecho, en las elecciones anticipadas de 2003, BDP-CPL hizo campaña por el “*voto en blanco*”, con el objetivo de profundizar la crisis política y las condiciones objetivas para que se abra un “*periodo revolucionario*”. Claramente esta estrategia fracasó ya que la ciudadanía se volcó masivamente por el voto positivo, aún en un escenario de profunda fragmentación del mismo<sup>10</sup>. El fracaso de esta estrategia llevó a la organización a la necesidad de revisar sus perspectivas, tácticas y estrategias. Una segunda etapa se abrió durante el 2003 y parte del 2004, donde la organización comenzó a debatir internamente su posicionamiento con respecto al nuevo gobierno, y una tercera etapa de acercamiento entre los años 2004 y 2008 donde BDP participó activamente del gobierno y de las políticas estatales. A esta periodización de la relación habría que incorporar una cuarta etapa, el alejamiento entre los años 2008 y 2009 donde la organización adopta diferentes estrategias de posicionamiento hasta que se integra cabalmente en la oposición luego de la elección legislativa de ese año.

### 3.1 El gabinete piquetero

La relación del gobierno con las organizaciones de desocupados se canalizó en un primer momento a través de un espacio que se conoció como “gabinete piquetero”, que tenía sus propias lógicas y formas de funcionamiento que muchas veces se contradecía y tensionaba el espacio político. El “gabinete piquetero”<sup>11</sup> se constituyó a partir del afianzamiento de la relación del gobierno con los principales

---

<sup>10</sup> En la elección nacional de 2003 hubo una participación del 78.21% del padrón electoral, y el voto blanco obtuvo únicamente 0.99% de los votos.

<sup>11</sup> “Con el teléfono abierto al piquete” Nota Vales y Piqué, en Diario Página 12 del 2/11/2003 [goo.gl/i3cBhW](http://goo.gl/i3cBhW).

referentes del espacio, hasta entonces, de organizaciones de desocupados, y de la necesidad de darles respuestas a sus reclamos. A través de este espacio se canalizaron las demandas sociales de este sector, como la distribución de recursos materiales, y las demandas políticas, como la participación en actos de gobierno, las negociaciones electorales, etc.

El gabinete piquetero también realizaba un seguimiento e intervenía en las movilizaciones ya sea de las organizaciones de desocupados opositoras como de las oficialistas. Como señalamos anteriormente, la distinción entre piqueteros “blandos” y “duros” fue una operatoria política tanto del gobierno como de los medios de comunicación, que favoreció de la mano de la criminalización de la protesta, la deslegitimación de las movilizaciones. Siguiendo a Klachko (2010) podemos afirmar que durante el 2002-2003 se evidenció un pico de “hechos de rebelión” protagonizados por BDP-CPL y el resto de las organizaciones “blandas”. Sin embargo, a partir de 2004 las movilizaciones y hechos de protestas, lejos de disminuir, se transformaron en su sentido político. Tales son los casos de las movilizaciones que acompañaron la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata (2005), o los bloqueos a la empresa SHELL en el marco de la discusión por los precios del combustible, entre otros. Si bien desde el gobierno nacional se desentendieron de estas movilizaciones y acciones, en las entrevistas realizadas queda claro que el gabinete piquetero tuvo un rol organizativo de las mismas. El costo del traslado y alojamiento de los miles de militantes que se hicieron presentes en Mar del Plata y en las diferentes movilizaciones, según las entrevistas realizadas, fue solventado por la Secretaría general de la Presidencia, por ejemplo<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> En la IV Cumbre de las Américas, que tuvo lugar en la Ciudad de Mar del Plata, los gobiernos de la región, Argentina, Brasil y Venezuela dieron por tierra las pretensiones de Estados Unidos de establecer una zona de Libre Comercio (ALCA) en América del Sur. Esta cumbre fue acompañada por

Dirigido por el secretario general de la Presidencia, Oscar Parrilli, participaban de este espacio representantes del Ministerio de Desarrollo Social, Trabajo, Obras públicas y Justicia, el secretario de Derechos Humanos y un representante del Plan Arraigo. A partir de reuniones individuales, y pocas veces colectivas, con los referentes de cada organización grande o pequeña, el gabinete piquetero buscó construir un mapa de organizaciones de desocupados que le permitiera trazar su estrategia para con el espacio, y coordinar y organizar las diferentes acciones estatales orientadas a satisfacer sus demandas. El gobierno estableció como interlocutores del “*espacio piquetero*” a las cuatro organizaciones de mayor peso en ese momento histórico, la Federación de Tierra y Vivienda, el Movimiento Evita, el Frente Transversal nacional y popular, y BDP. Cada organización le garantizaba al gobierno la llegada a diferentes espacios organizativos según su desarrollo territorial.

La primera acción realizada por el gabinete piquetero fue incorporar a un militante por cada una de estas organizaciones como asesores de la Secretaría General de la Presidencia, quienes para mitad de 2004 ya se encontraban en funciones. Sus tareas eran coordinar con las organizaciones sociopolíticas, las acciones políticas y estatales realizadas por la Presidencia en el territorio. Su primera acción fue la colaboración en la organización del acto del 24 de marzo de 2004 en la ex ESMA, donde Néstor Kirchner realizó una de sus acciones simbólicas más importantes con respecto a la cuestión de los derechos humanos, la cual fue bisagra para la relación con las organizaciones de desocupados<sup>13</sup>. BDP-CPL incorporó un militante en calidad de asesor de Parrilli.

---

una Contra cumbre denominada De los Pueblos, donde participaron organizaciones sociopolíticas de toda la región, acompañadas por los gobiernos de estos países.

<sup>13</sup> Nos referimos al pedido de perdón por parte del Estado por los crímenes de Lesa Humanidad cometidos durante la última dictadura militar.

Este militante formaba parte de la Mesa Nacional de CPL<sup>14</sup> y fungió de nexo de comunicación directo entre la organización y el gobierno, con el objetivo de construir referencia propia hacia adentro del mismo. El rol de este asesor-militante fue de suma importancia para la organización ya que le permitió conocer el mundo del Estado desde adentro y sus lógicas de acción, así como participar de la vida política interna del oficialismo. Su función de articulador y de nexo con el territorio le permitió al gobierno nacional afianzar los vínculos con las organizaciones de desocupados y con las redes sociopolíticas que fueron construyendo en el tiempo. Cada acto de gobierno nacional era precedido por la inspección en el territorio de los asesores militantes para conocer el escenario territorial, tejer alianzas y evitar conflictos sociales (Boyansky Bazan, 2010). Esto le permitió a BDP tener relaciones políticas con organizaciones que de otra forma no hubieran podido contactar, ya sea por diferencias políticas como por desconocimiento mutuo. Y les permitió, también, abrir espacios políticos propios en zonas del interior del país que no tenían trabajo previo.

Aquí nos interesa señalar el rol político de este asesor militante, que por un lado servía de nexo directo entre BDP-CPL y el gobierno nacional, y por otro lado, servía de mediador entre su organización y el entramado de organizaciones sociopolíticas que conformaban el espacio kirchnerista o que querían conformarlo. La lógica de funcionamiento del gabinete piquetero, donde la vinculación con las organizaciones de desocupados era principalmente individual, atentaba contra la lógica de funcionamiento colectivo que se proponía el espacio de organizaciones de desocupados como veremos más adelante, acentuando las diferencias y disputas hacia adentro del mismo. El gobierno manejaba las relaciones con las organizaciones a través de sus representantes, pero siempre se guardaba una cuota de

---

<sup>14</sup> De hecho, fue el candidato a vicepresidente de la elección nacional de 1999 junto con Reyna en el Frente para la Resistencia.

presencia para terminar de afianzar las relaciones. La constante referencia a lo personal de la política, como “*ayuden me*” o “*ustedes construyan*”, fue una característica central de la forma construir el vínculo de parte del gobierno (Boyansky Bazan, 2010) que claramente se contradijo con la vocación colectiva de estas organizaciones.

La forma en que “*invitan*” a BDP a incorporarse a la estructura de gestión del Ministerio de Desarrollo Social de la nación es muy expresiva de este estilo de gestión de las relaciones políticas. En una de las tantas reuniones que Jorge Ceballos y Humberto Tumini estaban teniendo en Casa Rosada, con el Secretario general de la Presidencia, Oscar Parrilli, hizo su entrada sorpresiva tradicional Néstor Kirchner, acompañado de su hermana, la Ministra de Desarrollo Social, y lo invitó personalmente a él, a “*a sumarse al gobierno, a trabajar con Alicia*” (Boyansky Baza, 2010: 126), cuestión que fue corroborada en el trabajo de campo. Previamente a esto, desde el gabinete piquetero, le habían abierto la posibilidad a BPD-CPL de incorporar una militante como asesora del despacho privado de la ministra Alicia Kirchner, que se constituyó en el nexo directo entre la organización y el ministerio, cumpliendo un rol estratégico en la vinculación de BDP-CPL con las políticas sociales del periodo. Esto fue acompañado con la incorporación de algunos militantes como contratados del Ministerio pero cumpliendo tareas técnicas y/o administrativas dentro de programas nacionales. Otro espacio que se abrió para la participación de BPD-CPL fue el Ministerio de Relaciones Exteriores, en la subsecretaría de Asuntos Latinoamericanos, reconociendo sus vínculos con otras organizaciones sociopolíticas de la región. La experiencia específica dentro del Ministerio de Desarrollo Social será analizada en profundidad en el capítulo V.

### 3.2 La estrategia política

La estrategia política de BDP-CPL puede ser analizada en dos niveles en relación al kirchnerismo. Un nivel interno, en relación a las disputas hacia adentro del armado político oficialista. Y un nivel externo, relacionado a las estrategias de construcción política de cara a la sociedad que desarrollo BPD durante estos años. La participación en la alianza de gobierno se expresó entre otras cosas en la incorporación de BDP-CPL a la “transversalidad” kirchnerista. Este armado político suponía para BDP-CPL un paraguas político para construir referencia propia. Desde su vinculación al oficialismo, BDP-CPL se “hizo cargo” de la identidad política y desde ahí salió con ofensiva a construir su fuerza propia. Este paraguas le permitió acceder y amplificar su capacidad de convocatoria de otras organizaciones sociales y políticas, y su capacidad de llegada a la población en general. “*Representar al gobierno*” en el barrio les permitió ampliar “*capacidad de llegar*” a una cantidad importante de organizaciones que, de otra forma, no se hubiesen sentido interpeladas por BDP-CPL. En este sentido, una entrevista-  
da ilumina este proceso:

Cuando nos sumamos al gobierno, al principio, nos costaba salir al barrio y decir, vengan a construir con nosotros, vamos a cambiar esto. Pero de a poco, fuimos dándonos cuenta que la cosa era más fácil que antes, que te escuchaban... [...] Y de repente, esa organización que antes no nos daba ni bola, que siempre estuvo en político, pero no con nosotros... De repente venía, se acercaba y nos empezábamos a saludar... Y así empezamos a crecer... (Entrevista 12).

BDP-CPL oficializa su posicionamiento con respecto al gobierno después de la realización de su Cuarto Congreso Nacional en septiembre de 2003, acompañando un proceso social y político con respecto a la imagen del presidente. Como ya señalamos, su débil legitimidad de origen fue rápidamente contrarrestada con un proceso de legitimación

por ejercicio de la autoridad Presidencial. Este proceso se expresaba, entre otras cosas, en el aumento de los índices de aprobación y de imagen positiva del nuevo gobierno. La convocatoria a la construcción de un espacio transversal operó positivamente en el entramado de organizaciones sociales y políticas de base territorial, sindical o social, que desencantadas de los partidos políticos tradicionales en la década de los '90, habían quedado huérfanos de la política, y se habían replegado a lo social. La expresión utilizada muchas veces por Kirchner según las entrevistas realizadas, y según análisis de otros investigadores, era “*den el salto a la política*”. Este salto a la política significaba según un entrevistado “abandonar la política confrontativa y reivindicativa, y proponer” (Entrevista 5).

La demanda por la conformación de espacios organizativos, que permitiesen darle consistencia y solidez al armado, fue una bandera de BDP-CPL que se expresaba en la consigna y demanda de “renovación política”. Si bien el Presidente compartía la lectura sobre la crisis de representación y de legitimidad que atravesaba a los partidos políticos tradicionales, entre ellos, el PJ (y por eso sistemáticamente hasta el 2008 se negó a conducir el PJ nacional), no consideraba que su partido fuera un actor del cual se podía prescindir en el proceso de reconstrucción del Estado. Frente a esta situación, BDP-CPL impulsó, como estrategia política hacia adentro del kirchnerismo, el armado de frentes políticos con otras organizaciones sociales y políticas con las cuales ya compartían una historia en común. El objetivo era disputar la direccionalidad del gobierno hacia adentro del espacio peronista, y acumular paralelamente representación institucional propia. Es decir, conseguir acceder a lugares dentro de las listas de candidatos a Diputados nacionales, legisladores provinciales, concejales o consejeros escolares, según el sistema electoral de cada distrito.

En junio de 2004 se lanzó el Frente de Organizaciones Populares (FOP) con un acto multitudinario en el Luna Park, donde participaron el Frente Transversal Nacional y

Popular<sup>15</sup>, el MTD Evita<sup>16</sup>, la FTV y BDP-CPL, y lo que se denominó la 1° Asamblea de Organizaciones Populares. Con un fuerte apoyo de parte del gobierno nacional<sup>17</sup> participaron un total de 2100 delegados provenientes de todo el país. Militantes de estas cuatro organizaciones y de casi 40 organizaciones locales y regionales, debatieron y acordaron un posicionamiento con respecto a la nueva coyuntura política. El documento “La hora de los pueblos” fue la declaración de principios de la Asamblea, donde se estableció una mirada común sobre el nuevo gobierno y sobre el rol que debían cumplir las organizaciones populares. En este sentido, el documento plantea que la asunción de Kirchner debe ser entendida como parte del proceso de lucha profundizado luego de los acontecimientos de diciembre de 2001<sup>18</sup>, y que las organizaciones no deben “ocupar un lugar aséptico y equidistante del oficialismo y la oposición, sino profundizar nuestro compromiso con las políticas a favor del pueblo y la defensa del interés nacional, para enfrentar el único hegemonismo peligroso: el de los grupos de poder económico que manejaron durante décadas el destino del país, en contra del pueblo y la nación” (Frente Patria para Todos, 21/06/2004). Como señalan Pérez y Natalucci, “la resistencia había finalizado, se debía aprovechar la experiencia acumulada y pasar a la ofensiva” (2010:112). La necesidad de trascender lo social para constituirse en un actor político fue uno de los debates más importantes que se dieron hacia adentro del espacio. El consenso estaba puesto en trascender el

---

15 El Frente Transversal Nacional y Popular es una organización sociopolítica creada en el año 2003 por el entonces dirigente sindical Edgardo De Petris, vinculado a la CTA.

16 Ver Natalucci (2012) “Los movimentistas. Expectativas y desafíos del Movimiento Evita en el espacio kirchnerista (2003-2010)”.

17 Participaron la ministra de Desarrollo Social y el Ministro de Trabajo de la Nación, y el secretario de la Presidencia, quién se había constituido en el canal de comunicación con estas organizaciones. Este tema será ampliado en el próximo apartado.

18 “Asambleas de organizaciones” Nota en Diario Página 12 del 20/06/2004 [goo.gl/aFQc86](http://goo.gl/aFQc86).

“*piqueterismo*” para constituirse en organizaciones sociopolíticas que representasen a los sectores populares dentro del kirchnerismo, de ahí su denominación.

El objetivo de este espacio político fue, desde un principio, constituir la base social del nuevo gobierno, con una doble intencionalidad. Por un lado, aportar a la reconstrucción del movimiento nacional propuesto por Kirchner, y por otro lado, habilitar un espacio de “ofensiva popular” (Natalucci, 2011: 204) que disputase ese movimiento. Sin embargo, como señala Natalucci (2011) el principal debate que atravesó al espacio, giro en torno a la forma de construcción interna y su relación con el oficialismo. Una de estas formas era la denominada “movimientista” (Pérez y Natalucci, 2010), orientada a la construcción de un movimiento a partir del reconocimiento del liderazgo de Néstor Kirchner. Esta opción era impulsada por el MTD Evita, a diferencia de BDP-CPL que impulsaban una forma de organización que los autores denominaron “tendencia”. Esta forma de organización compartía la necesidad de reconstruir el movimiento nacional y de reconocer el liderazgo de Néstor Kirchner, pero ponía fuertes reparos a compartir espacios con el PJ dentro del espacio kirchnerista. La tendencia debía entonces “*disputar el gobierno*” hacia afuera, con los enemigos del pueblo, y hacia adentro, con los representantes de “*la vieja política*”, en este caso el PJ.

Esta forma de vinculación con el kirchnerismo va a caracterizar tanto la relación de BPD-CPL con el gobierno, como con los otros actores del espacio kirchnerista transversal. La “*vieja política*” que aún sobrevivía en el interior del kirchnerismo era el límite que, constantemente, BDP-CPL le marcaba al gobierno, y que según Schuttenberg (2012) caracterizaría la “*inserción autónoma*” de BDP-CPL al oficialismo. La expectativa de profundizar y promover transformaciones estructurales a partir de su participación en el oficialismo, pero reconociendo la disputa con estos sectores vinculados a la vieja política, va a caracterizar la estrategia

política de BPD-CPL tanto hacia adentro del espacio transversal, como para con la construcción de su propia representación institucional.

Más allá de las diferencias internas, el FOP sirvió como un espacio de organización del kirchnerismo no PJ, que intentó constituirse como un interlocutor con el gobierno nacional, y como actor político hacia adentro del espacio kirchnerista. Luego de la Asamblea, se conformó la Mesa coordinadora por un Nuevo Proyecto Nacional “desde la cual se convocó a dirigentes kirchneristas que procedía de organizaciones políticas no pejetistas” (Natalucci, 2011:205). Esta mesa coordinadora era dirigida por las “cuatro grandes” organizaciones (FTV, MTD EVITA, BDP-CPL, FT) y participaban ocho organizaciones chicas, el Partido Obrero Revolucionario, el Partido Comunista Congreso Extraordinario, el Movimiento para la Victoria del Pueblo, el Frente Barrial 19 de Diciembre, el Movimiento Patriótico 20 de Diciembre, Resistir y Vencer, la agrupación Marcha Grande, el movimiento 26 de Julio, y el Frente de desocupados Eva Perón. La capacidad de movilización y convocatoria quedó en evidencia el 12 de octubre de 2004, cuando se realizó un acto multitudinario en el Luna Park, donde además de los clásicos representantes del gobierno nacional, también participaron referentes políticos provenientes del espacio progresista<sup>19</sup>, rodeando el hecho político de mayor amplitud y trascendiendo, así, la identidad “*piquetera*” con que se solían identificar a este espacio.

Así como BDP-CPL mantuvo relaciones políticas individuales con el gobierno nacional, también lo hicieron las otras tres organizaciones grandes del FOP. Los socios menores del frente se alinearon según sus preferencias, certezas y experiencias previas con las organizaciones grandes. BDP-CPL afianzó, en esta instancia, sus relaciones

---

<sup>19</sup> Como Miguel Bonasso del Peronismo Revolucionario, el Barba Gutierrez dirigente sindical de la UOM y referente del Polo Social, Eduardo Jozami y Mary Sánchez referentes de la CTA y del FREPASO.

políticas con el Partido Comunista Congreso Extraordinario (PCCE) y el Frente Barrial 19 de Diciembre, con quienes ya había participado colectivamente de la experiencia del Polo Social, y con quienes posteriormente lanzará Libres del Sur. Dentro de las negociaciones que se entablaron con el gobierno nacional respecto a la participación de la organización en las políticas sociales, BDP-CPL incorporaba las demandas de estas organizaciones como propias. Es decir, cuando se exigían mayor cantidad de planes sociales o de mercadería, o de recursos para el mejoramiento de los comedores, estos eran distribuidos también con el PCCE y el FB19. Esto afianzaba el lugar de BDP-CPL dentro del oficialismo como una organización con capacidad de convocatoria y articulación. Esta dinámica, de relaciones políticas “*uno a uno*”, atentó con la construcción del FOP como espacio político colectivo. Si bien también en varias entrevistas se señaló como factor del fracaso del FOP al fuerte personalismo que primó entre los referentes políticos del espacio, la no consideración por parte del gobierno de éste como un actor político unificado, limitó claramente su posibilidad de supervivencia. A contra mano de “*dar el salto a lo político*”, el gobierno continuó entablando relaciones con las organizaciones de forma individual, reafirmando su carácter de organizaciones sociales. El FOP duró poco. Un par de meses después del acto del Luna Park ya no tenía funcionamiento, ni la envergadura de sus inicios.

A fines de diciembre de 2004, este mismo espacio político, acompañado por otros referentes de la centroizquierda, lanzaron el Frente Patria para Todos (FTP), con un claro objetivo de encarar la disputa interna dentro del kirchnerismo de cara a las elecciones legislativas nacionales de 2005. La idea de “*agrupar para negociar en mejores condiciones*” cargos en las listas de legisladores nacionales, provinciales y locales, era por lo bajo, el motivo del nuevo armado político. Con un congreso nacional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, y con la presencia de funcionarios, técnicos y académicos, el FPT se

propuso construir el espacio de izquierda del kirchnerismo en el marco de lo planteado por el presidente como la reorganización del sistema político argentino en dos polos, uno de centro izquierda y otro de centro derecha. Enmarcado en la disputa del kirchnerismo con su otrora padrino político, el duhaldismo, el FPT buscaba posicionar al espacio dentro de este nuevo reacomodamiento. Sin embargo, las relaciones políticas hacia adentro del kirchnerismo se continuaron manejando de forma individual por cada una de las organizaciones mayoritarias, canalizadas a través de la Secretaría General de la Presidencia. El nuevo frente no se tradujo en nuevas formas de organización interna, ni tuvo mayor relevancia en la vida política del país.

Las elecciones de 2005 significaron la implosión del FPT ya que su objetivo de construir un espacio de izquierda hacia adentro del kirchnerismo se chocó con su capacidad de conseguir lugares expectables en las listas de candidatos. Las negociaciones fueron a nivel nacional y nivel de la Provincia de Buenos Aires<sup>20</sup> con la Secretaría general de la Presidencia. A nivel del resto de las provincias y los municipios, las relaciones políticas eran aún más complicadas, dependiendo de los armados provinciales. En un contexto de enfrentamiento abierto entre el kirchnerismo y el duhaldismo, la única organización que consiguió un lugar expectable en las listas a legisladores nacionales fue el Frente Transversal, quién ubico a Edgardo De Petris en el puesto 13 de Diputados nacionales por la Provincia de Buenos Aires. BDP-CPL consiguió ubicar a una militante, quien se desempeñaba como asesora de Alicia Kirchner, en el décimo puesto para legisladora provincial por la tercera sección electoral de la Provincia de Buenos Aires. Esta fue la primera vez que BPD-CPL accedía a un espacio de representación institucional por la vía electoral. En el

---

<sup>20</sup> La Provincia de Buenos Aires concentra el 37.30% de los votos a nivel nacional, por lo que su importancia estratégica en la configuración política nacional es evidente.

ámbito municipal, consiguieron ingresar un Concejal en la localidad de Lanús, Lomas de Zamora y Avellaneda de la Provincia de Buenos Aires, y un concejal en la capital de la Provincia de Salta. El FTV y el ME también consiguieron acceder, en dicha elección, a diputaciones provinciales en la provincia de Buenos Aires.

Sin embargo, más allá de la importancia de obtener una diputación provincial, las críticas giraron en torno al lugar que el kirchnerismo les dio a las organizaciones de desocupados en la campaña. En aquellos distritos donde la negociación de los lugares en las listas de candidatos era manejada por el propio gobierno nacional, la participación en la campaña era, en cambio, coordinada por los municipios o las provincias. Si bien no es tema de este trabajo analizar la organización política federal y su impacto en el sistema de partidos, debemos señalar que el proceso de territorialización de la política, desarrollado en el capítulo anterior, complejizó aún más el escenario local de la campaña. La participación de BDP-CPL en la campaña era una cuestión de disputa constante en aquellos distritos donde no se tenían vínculos políticos estrechos con los representantes del gobierno en el armado local. La dirección de la campaña hacia adentro del kirchnerismo recaía en los intendentes y jefes provinciales, quienes no eran muy adeptos a la participación de organizaciones extrapartidarias como BDP-CPL. El entramado organizacional resultante de este escenario complicaba las posibilidades de BDP-CPL de asumir un rol protagónico en la campaña electoral allí donde no tuvieran candidatos propios para mostrar.

En la Provincia de Buenos Aires la campaña de 2005 se centralizó en la tercera sección electoral y giró en torno a la candidatura de una militante como diputada provincial. En las otras regionales de la provincia se trabajó alrededor de candidatos municipales y concejales propios. Este escenario se replicó en todas las provincias del país. Allí donde hubo candidatos propios, en listas kirchneristas o en listas separadas, la campaña giró en torno a su instalación masiva

en el espacio público. En los distritos, como la Ciudad de Buenos Aires, donde no se presentaron candidatos propios, y donde la relación con los representantes locales del oficialismo nacional era muy mala, la organización decidió realizar campaña autónomamente y con recursos propios, como una forma de no quedar afuera del escenario político local. El carácter legislativo de la elección no favorecía las negociaciones sobre las conformaciones de los poderes ejecutivos, por lo que los incentivos para participar activamente de la campaña estaban más vinculados a la instalación pública de la organización y de sus políticas, que al acceso de cargos ejecutivos o recursos materiales. En el marco de la campaña legislativa de 2005, BDP-CPL fue ampliando y profundizando su participación en el Ministerio de Desarrollo Social de Nación. De las experiencias analizadas en el capítulo V, nos interesa recuperar el lanzamiento del Programa de Promotores Territoriales para la inclusión social. Este programa buscó en los hechos “*disputar el territorio con las redes clientelares*” construidas por el duhaldismo y por el PJ desde el regreso de la democracia<sup>21</sup>. La canalización de recursos estatales a través de los promotores territoriales fue una herramienta de disputa que permitió a las organizaciones de desocupados un mayor protagonismo político en el marco de la campaña electoral. Sin embargo, y como muchos trabajos académicos así constatan (Colabella, 2011; Ortiz de Rosas, 2011; Zarazaga, 2015), la relación entre distribución de recursos estatales y representación política no es lineal ni sencilla<sup>22</sup>.

De hecho, un elemento que aparece con mucha fuerza en los relatos de los entrevistados es como los referentes de algunos partidos políticos tradicionales “*subestimaban*” la capacidad electoral de las organizaciones de desocupados para participar de las campañas. Se ponía en duda

---

<sup>21</sup> Para un análisis del estilo de gestión de este programa véase Gradin (2013).

<sup>22</sup> Este aspecto será desarrollado en mayor profundidad en el capítulo IV de este libro.

su capacidad de traducir su despliegue territorial en votos concretos que aportaran a la elección de los candidatos oficialistas. Sin herramientas para contrarrestar esta situación, por su mala performance electoral previa, y por la falta de conocimiento público de sus representantes, BDP-CPL se encontraba en una difícil situación para disputar espacios y poder territorial hacia el interior del kirchnerismo. Los esfuerzos eran significativos, pero los resultados en las listas de candidatos demostraban que sólo donde el gobierno nacional intervenía podía esperar acceder a *“lugares con posibilidades de entrar”*.

En cualquier caso, sin embargo, otro elemento importante de esta etapa fue el involucramiento directo de BDP en la campaña política. Si bien el frente territorial participó activamente de las campañas electorales anteriores, el 2005 fue la primera experiencia masiva de participación en las mismas. No fueron únicamente los responsables políticos y los militantes más politizados quienes participaron de la campaña, sino que todos los integrantes de BDP, en mayor o menor medida, tenían una tarea dentro de la misma. A la estructura de coordinación territorial se le acopló una estructura de coordinación política, una suerte de *“mesas de campaña”*, donde se discutía el escenario político del país y de las regiones, y se coordinaban y organizaban las acciones de campaña. Este espacio era abierto a todos los participantes que quisieran asistir, pero estaba fundamentalmente integrado por las coordinadoras de comedores, los responsables de áreas, los jóvenes de pie, y era coordinado por el responsable político de la zona. Esto significó un proceso de politización muy fuerte para la organización ya que fue la primera experiencia de participación en una campaña política donde se *“era parte del debate”*. Fue necesario discutir con todos los integrantes de BDP porqué había que involucrarse en política partidaria, y qué se *“jugaba”* la organización en esto. *“Hacer campaña”* no sólo significaba asistir a los actos políticos, sino también implicaba realizar tareas de difusión como volanteadas, reparto de prensas, visitas casa por casa,

afichadas y pintadas, etc. La participación de BDP-CPL en la campaña de 2005 no hubiera sido tan activa sin el involucramiento de sus militantes en la misma. Sin embargo, en un balance de la organización se observa que

En algunas regionales o municipios no tenemos claro como dar la disputa sobre todo en cuanto al rol de Barrios de Pie. Esto se cristaliza en que desde Barrios de Pie confrontamos o disputamos desde ejes muy propios como por ejemplo el reclamo u otra ayuda a nuestros comedores, pero nos cuesta tomar otros temas que exceden nuestra problemática específica aun cuando los mismos tengan repercusión en barrios donde estamos asentados, percibiéndose cierto corte que nos ubica como movimiento piquetero o de desocupados sin lazos con los demás espacios organizados del barrio. Esto empobrece la disputa política y se vincula a otro tema como es: el rol de Barrios de Pie. La experiencia nuestra más reciente fueron las elecciones del 2005, donde la herramienta principal en la mayoría de las regionales fue Barrios de Pie, esto nos llevó a poner lo más dinámico de la fuerza en esa dirección (Circular Barrios de Pie, abril 2006).

Más allá de estas cuestiones, las elecciones legislativas de 2005 abrieron un nuevo escenario político con un gobierno nacional que, habiendo derrotado al duhaldismo, mostró *“firmeza”*, y *“parecía estar convencido de profundizar el rumbo”*. Con algunas pequeñas victorias como la diputación provincial y algunos concejales en la Provincia de Buenos Aires, BDP-CPL insistió en la necesidad de construir un nuevo movimiento político que sea la herramienta política que les permitiese trascender su actual identidad piquetera o de izquierda dura, para *“jugar en la cancha grande”*.

### 3. 3 Libres del Sur

Con posterioridad a las elecciones de 2005 y durante la primera parte del 2006, BDP-CPL se volcó a un proceso de discusión interna con motivo de establecer su estrategia y su táctica para la nueva etapa que se había abierto con la

derrota del duhaldismo en la Provincia de Buenos Aires. Dicha estrategia era la constitución de un nuevo movimiento político que

Nos agrupe y nos potencie en los marcos del Frente para la Victoria, a los que anhelamos una patria verdaderamente distinta, libre y soberana. Un Movimiento que sostendrá junto a Néstor Kirchner, bien en alto las históricas banderas nacionales, populares y latinoamericanas. Abiertamente opuesto al imperialismo y al neoliberalismo en cualquiera de sus formas. Que propugnará una sociedad más justa y plena, con la participación activa de la ciudadanía en su construcción. Que aspirará a representar en sus intereses por sobre todo a los trabajadores, los desposeídos, los estudiantes, la intelectualidad más progresista y a las clases medias menos pudientes. Con un papel destacado, en todas sus líneas, de las compañeras y los jóvenes. Un Movimiento democrático y participativo, con mucha militancia e inserción social, y dirigentes honestos. Ajeno por completo a las prácticas de la vieja política tradicional de nuestro país. Decidido, en definitiva, a ser un actor destacado en la formulación y la construcción de una nueva Argentina (Documento “Nuevo movimiento político. Declaración de principios”. Abril 2006).

Durante el primer trimestre de 2006 BDP-CPL entabló reuniones y conversaciones con una gran cantidad de organizaciones populares con quienes en otras oportunidades habían compartido espacios políticos. Esto fue acompañado con un fuerte proceso de discusión interna ya que este nuevo movimiento político implicaba abandonar la identidad política, CPL, que por muchos años identificó a sus militantes.

Finalmente, el 27 de abril de 2006, en un acto en la ciudad de Buenos Aires y con el acompañamiento del gobierno a través del secretario general de la Presidencia, Oscar Parrilli, se lanzó el Movimiento Libres del Sur (LS). Impulsado por BDP-CPL, fue integrado por el Frente Barrial 19 de Diciembre, la Agrupación Martín Fierro, la agrupación Envar el Kadri y el Partido Comunista Congreso

Extraordinario<sup>23</sup>. El lanzamiento de LS fue un hecho político hacia el interior del espacio transversal ya que significó la construcción de una referencia de la izquierda no peronista y kirchnerista. Por afuera quedaban sus antiguos aliados, el Frente Transversal, el Movimiento Evita, y la FTV. Si bien se especuló con la posibilidad de construir un movimiento político que los incluya, la lectura del escenario político que hacía BDP-CPL en las previas al lanzamiento de LS preveía que no sucediera. Al respecto se decía:

El instrumento político-electoral (del kirchnerismo) será sin dudas nacionalmente el Frente Para la Victoria, más allá de otras alianzas provinciales o locales que puedan ir por debajo. Buscará juntar en el Frente a todo lo que pueda del centro a la izquierda. Al justicialismo en su mayor parte (tratará dentro del mismo poner afuera o secundarizarlos a tipos como Romero de Salta o Reutemann, por ejemplo, y también a continuar aislando a otros como Rodríguez Saá o Menem); aunque seguramente sin que el PJ ocupe demasiado el centro de la escena y le reste apoyo del progresismo. También intentará traerse una buena parte del radicalismo aprovechando el giro al centro-derecha de su conducción; y otro tanto del centroizquierda (de allí lo del Chacho) para ver de disputárselo a la Carrió. Pretende que seamos parte de esa alianza (habrá que ver con que protagonismo) los “transversales”, y seguramente que disputemos la izquierda peronista y no peronista. En los marcos de esta última política nos ubicamos por cuerdas separadas en alguna medida el Movimiento Evita, más orientado a la disputa de franjas del peronismo por dentro y fuera del PJ; El Frente Transversal de Depetri dirigido aparentemente más a la pelea en la CTA; D’Elía, que ha quedado con poco peso y cierto aislamiento, aunque con una herramienta fuerte en sus manos ahora (la Sub Secretaría de Hábitat); y nosotros. A ello hay que agregarle como una novedad Compromiso K, dirigido por Zaninni. No es claro hacia dónde se dirige y que pretenden con este agrupamiento, pero al salir del riñón del kirchnerismo, hay que seguirlo

---

<sup>23</sup> “Los piqueteros K sean unidos” Nota de Miguel Jorquera en Diario Página 12 del 28/04/2006 [goo.gl/ekVJVL](http://goo.gl/ekVJVL).

para ver qué rol se proponen hacerle cumplir en definitiva. (Documento Perspectivas y estrategias 2006, mesa nacional CPL febrero 2006).

De esta forma LS se conformó como una fuerza política nacional con inserción en el territorio y en las universidades nacionales, así como en menor medida, algunos gremios. La promesa del nuevo movimiento político implicaba la fusión de sus estructuras organizativas, adoptando la forma centralista democrática como CPL, con el objetivo de evitar nuevamente las limitaciones que ya se habían presentado en la experiencia del FOP y del FPT. Sin embargo, este proceso se pudo visualizar en algunos frentes, pero no se dio una integración homogénea. La mesa nacional de LS y las mesas provinciales funcionaron regularmente y con la participación de todos sus miembros, pero se mantuvieron las identidades políticas de aquellas organizaciones menores. El PCCE se fusionó en cambio, íntegramente con BDP-LS, al punto que los incipientes trabajos territoriales que tenía en algunos distritos, se los “paso” a BDP. Si se evidenció un mayor nivel de articulación en cuanto a las acciones políticas, la construcción territorial y la política universitaria, así como se encaró de forma conjunta la construcción de LS en los sectores medios a través de la instalación de locales partidarios en diferentes barrios y distritos del país.

El lanzamiento y la consolidación de LS como fuerza política, se realizó de la mano del afianzamiento de la participación de BDP-LS en el Estado nacional. Como analizaremos más adelante, en 2006 Jorge Ceballos asume la Subsecretaría de Organización y capacitación popular del MDS, y con ello se incorporan una gran cantidad de militantes a cumplir funciones dentro de la misma. En este proceso de incorporación se contempló que la distribución de cargos y contratos llegará a todos los sectores integrantes del movimiento. Si bien no hay una apreciación cuantitativa al respecto, si se puede afirmar que a cada sector se le

otorgó espacios de gestión al interior de la subsecretaría. Paralelamente a esto, durante ese año y el siguiente, LS se preparó para las elecciones presidenciales de 2007 con el objetivo de, por un lado, referenciar a nivel nacional y local la nueva herramienta política, y por otro lado, referenciar militantes propios con el objetivo de “*disputar lugares en las listas*” dentro del armado kirchnerista. Esto, obviamente, de la mano de la construcción de LS en todos sus frentes.

Sin embargo, el devenir de los acontecimientos políticos frustraron prematuramente los planes de LS. En el año 2006 el kirchnerismo lanza la Concertación Plural que, como señalamos en el apartado anterior, pone fin a la utopía transversal de que las organizaciones populares se constituyan en la columna vertebral del mismo. Con la mirada puesta en la profundización del proyecto y con un claro posicionamiento, las consignas con que LS encaró la campaña de 2007 fueron “*distribución de la riqueza*” y “*renovación política*”. Estas consignas cristalizaban las dos principales críticas que la organización le realizaba al kirchnerismo como proyecto político, “la tibieza para entablar reformas estructurales y la incapacidad para construir una fuerza política revolucionaria” (Entrevista N°5). Previamente al lanzamiento de las candidaturas oficiales, LS busco posicionarse y condicionar la elección de candidatos para la gobernación de la Provincia de Buenos Aires, bastión electoral del peronismo. Con la campaña “*prohibido girar a la derecha*”, LS se posicionó con respecto a la decisión presidencial “*conservadora*” de priorizar su alianza con sectores de la derecha peronista, en vez de “aprovechar el escenario para profundizar la construcción de fuerza propia anclado en las organizaciones popular”. Esto también se expresó en las estrategias electorales priorizadas ese mismo año en la ciudad de Buenos

Aires, y en la provincia de Misiones, donde el kirchnerismo no acompañó expresiones progresistas no PJ que se auto definían como kirchneristas<sup>24</sup>.

En el marco de la elección presidencial de 2007, por primera vez Libres del Sur consiguió dos bancas en la Cámara de Diputados Nacionales, una por la 3° sección de la provincia de Buenos Aires, y otra por la provincia de Córdoba. En este mismo periodo, dicha organización consiguió algunas representaciones en algunas provincias y municipios, como por ejemplo una banca en la legislatura de la Provincia de Salta y un concejal en la ciudad capital de la Provincia de Neuquén y en la localidad de Esteban Echeverría de la Provincia de Buenos Aires<sup>25</sup>. Todos estos lugares fueron conseguidos a través de diferentes estrategias electorales. La diputación nacional de la 3ra sección de la Provincia de Buenos Aires fue ofrecida directamente a una militante de BDP-LS que, por su condición de hija de desaparecidos, había tomado relevancia como figura pública. Fue claro que esto fue lo que primó en la oferta de la candidatura por parte del kirchnerismo, que según los propios militantes de BDP, no contaba con la diputada sea “orgánica” a su partido. Aun así, fue un hecho político para BDP-LS quien públicamente agradeció el espacio y capitalizó el proceso<sup>26</sup>. La otra diputación, proveniente de

---

24 Nos referimos al proceso político de la Ciudad de Buenos Aires, donde el kirchnerismo no apoyó la candidatura de Jorge Telerman como Jefe de Gobierno, aun cuando estaba acompañado por vastos sectores progresistas que formaban parte de la transversalidad. Esto construye un escenario de dispersión del voto, donde la centro-derecha a través de la candidatura de Mauricio Macri gana la Ciudad de Buenos Aires.

25 Datos obtenidos a partir de las entrevistas realizadas y del análisis de los principales Diarios Nacionales.

26 En las elecciones de 2007, Néstor Kirchner le ofrece ser candidata a Diputada Nacional a Victoria Donda, Hija de desaparecidos que unos años antes había recobrado su identidad, y quien era militante de CPL y LS desde hacía mucho tiempo. Según relatan los entrevistados, Kirchner le “dio ese lugar a la Vicky por ser Hija, pensando que la iban a poder controlar.” (Entrevista N°5). Sin embargo, su pertenencia política primó por sobre la relación con Kirchner.

Córdoba se consiguió gracias a una alianza con sectores kirchneristas no PJ como el espacio progresista conducido por Luis Juez<sup>27</sup>.

En la provincia de Buenos Aires, como parte de las negociaciones por las listas de candidatos y de la estrategia de construcción de referencia propia y disputa interna con el sector PJ del FPV, BDP-LS intentó instalar la candidatura de Jorge Ceballos para Intendente en el distrito de La Matanza. Distrito electoral caracterizado por su peso político a nivel provincial y nacional, y por la hegemonía del PJ desde el regreso de la democracia en 1983, el objetivo de BDP-LS era que el gobierno le habilitara la posibilidad de “colgar” una lista colectora a la boleta del FPV encabezada en la provincia por Daniel Scioli, aún a pesar de las críticas realizadas a su candidatura a gobernador. Según las entrevistas realizadas esta estrategia respondió a la intención de participar del debate político en la provincia y de instalar la figura de Jorge Ceballos como referente del espacio, a sabiendas de que era poco probable su éxito. La negativa del FPV de habilitar la lista colectora en dicho distrito permitió a la organización instalar su posicionamiento político públicamente. Esto se expresó en la renuncia de Ceballos de la Subsecretaría de Capacitación y Organización del MDS en septiembre de 2007, denunciando “*las trabas del PJ para la renovación de la política*”. En esta oportunidad, sin embargo, se hicieron esfuerzos desde la organización para dejar en claro que la crítica no era a Cristina Fernández, candidata a presidente, sino al sector del PJ dentro de la alianza<sup>28</sup>. De hecho, a pesar de la negativa BDP-LS continuó realizando campaña a favor de CFK, aspirando a “*ser recompensados a través de la gestión lo que no salió por las candidaturas*”. La

---

27 En la provincia de Córdoba BDP-LS se incorporó al espacio progresista Kirchnerista no PJ de Luis Juez y llevó a Checha Merchán como candidata a Diputada Nacional.

28 “Un piquetero renunció al gobierno nacional y repartió culpas” Nota en el Diario Clarín del 18/09/2007 [goo.gl/xLfoS](http://goo.gl/xLfoS).

renuncia de Ceballos duro hasta noviembre de 2007 cuando, a partir de las gestiones del propio gobierno, BDP-LS retomó la gestión de la subsecretaría.

El resultado de las elecciones de 2007 evidenció, como señalamos anteriormente, el avance del PJ y del sindicalismo dentro del armado del Frente para la Victoria. Sin embargo, el gobierno de Cristina Fernández presentaría una diferencia con respecto a la política de alianzas del primer kirchnerismo. La estrategia del gobierno nacional con respecto a las demandas emergentes viró hacia una estrategia de legitimación de la autoridad por la confrontación (Mauro, 2014). Inaugurada en el conflicto con el “campo”, esta estrategia de confrontar contra “*los enemigos del pueblo*” ubicó a las demandas sociales emergentes como intereses particulares, sectoriales o corporativos. Las protestas y manifestaciones del año 2008 en torno de la Resolución 125 del Ministerio de Economía, que afectaba el modelo de retenciones, dilataron el debate interno de BDP-LS en torno a la relación con el gobierno nacional<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Las cuatro cámaras patronales (SRA, CRA, FAA y CONINAGRO) constituyeron una “Mesa de Enlace”, unificando su posición frente a la política del gobierno, y llevando adelante una estrategia conjunta de lucha para impedir que la Resolución entrara en vigencia. El despliegue que la Mesa de Enlace logró en todo el país fue inédito: se cortaron rutas nacionales y provinciales, se derramaron miles de litros de leche y se destruyó cosecha, en el punto más crítico buena parte del interior del país sufrió desabastecimiento de diversos insumos. Además de estas acciones que le acrecentaron su poder, el apoyo de buena parte de los sectores medios urbanos, no vinculados al reclamo específico de lo que implicaba la resolución 125, se convirtió en un recurso de poder notable para el sector patronal agrario. Así, el 25 de marzo de 2008, luego de un discurso de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner defendiendo la medida, se produjeron manifestaciones en diversas ciudades del país, apoyando a la Mesa de Enlace, y con un fuerte tono opositor al gobierno (CITAS). El 14 y el 16 de junio se realizaron nuevos “cacerolazos”, donde ya podía notarse el apoyo de diversos partidos políticos, incluso de sectores de izquierda, mientras el desabastecimiento se transformaba en un problema cada vez más grave. Mientras, el oficialismo también apeló a la ocupación del espacio público y convocó a marchas de apoyo en la Plaza de Mayo. Cuando la situación tomó estado parlamentario, y antes de su rechazo en el Senado el día 16 de julio, el gobierno realizó una marcha en la Plaza de los dos Congresos, mientras que la Mesa de Enlace, efectuó una concen-

BDP-LS tuvo una participación protagónica en las movilizaciones que acompañaron el proyecto oficialista. Hasta desarrollaron sus propias movilizaciones y actividades para “dar el debate” en la sociedad. Si bien en el discurso público se acompañaba el discurso oficial, los entrevistados reconocían que ya para ese momento se le criticaba al gobierno la “falta de precisión en la selección del enemigo... [se juntó a todos los actores en la misma bolsa! Y así tuvimos ese cachivache de la FA con la SR” (Entrevista N°9). Se le criticaba al gobierno la falta de capacidad para “diferenciar los enemigos del proyecto popular”. Desde BDP-LS se consideraba que los pequeños productores debían haber sido diferenciados y contenidos en la reformulación del sistema de retenciones. Sin embargo, el carácter progresivo del impuesto y su rol estratégico en el financiamiento del Estado y en la redistribución de los ingresos hacían indudable el apoyo de BDP-LS, a través de sus Diputadas en los debates legislativos, y por sus militantes en las movilizaciones oficialistas.

A pesar de la derrota política infringida por los sectores de poder al proyecto de las retenciones móviles, BDP-LS sostuvo públicamente la necesidad de que el gobierno “*profundizara la marcha*” y no “*aceptara el proyecto económico que le querían imponer*”, pero atribuyó la derrota a la debilidad de la alianza política construida con sectores del PJ y de la UCR conservadores. Se le reclamaba al gobierno la falta

---

tración sobre la Avenida del Libertador en el barrio de Palermo, también en la Ciudad de Buenos Aires. La 125, quedó anulada por su falta de apoyo en el Congreso (aprobada en Diputados, pero rechazada en el Senado con el voto no positivo del entonces Vicepresidente destruyendo la concertación plural) sin embargo un efecto notable, fue la capacidad de movilización que logró desplegar por parte de sectores que en algunos casos, nunca habían recurrido a la acción callejera, como herramienta política. El mayor logro de la Mesa de Enlace, fue justamente el de lograr galvanizar una alianza entre sectores propietarios de diversa extracción (medianos con grandes) y el apoyo de un importante sector de la clase media totalmente ajeno a los intereses específicos del “campo”, pero identificado por su rechazo al gobierno nacional, y quizás al peronismo en términos generales.

de decisión para profundizar el armado político transversal, que hubiera podido encabezar exitosamente la disputa por la distribución de la renta. Lo que faltaba, según BDP-LS, era un sujeto político colectivo capaz de llevar adelante esas batallas. El FPV y la Concertación Plural, según la organización, no lo eran. El pago de deuda al Club de París, inscripto en la necesidad del gobierno de conseguir financiamiento para sostener el proyecto político, fue un motivo para que las críticas de BDP-LS comenzaran a ser públicas. Como señala Schuttenberg (2012)

En el lapso transcurrido entre la finalización de la confrontación por la resolución 125 hasta su ruptura, la organización se caracterizó por un movimiento ondulante en torno al gobierno, por un lado se mostró sumamente crítica del pago de deuda al Club de París retomando acciones de protestas. Por otro lado, celebró la re estatización del sistema previsional en tanto implicaba un paso hacia adelante en la lucha contra la patria financiera, aunque movido por la necesidad de enfrentar a la crisis mundial. (Schuttenberg, 2012:140-141)

Este movimiento ondulante entre la crítica y el apoyo al gobierno evidenciaba la estrategia de la organización que todavía apostaba a construir dentro del kirchnerismo un “*espacio a la izquierda de Kirchner*”. En septiembre de 2008 por primera vez desde el 2004, BDP realiza una protesta contra el gobierno provincial de Buenos Aires, reclamando por el deterioro de las condiciones de vida de los sectores populares y por la decisión del gobierno de “*priorizar los intereses de los grupos concentrados de poder*”. Si bien el reclamo estaba dirigido a la gestión del gobernador Daniel Scioli en la Provincia de Buenos Aires, el corte de la autopista Buenos Aires-La Plata significó el principio del quiebre con el gobierno nacional. Aún dentro de la alianza de gobierno, se definió un plan de lucha con respecto a la participación de BDP en el programa Argentina Trabaja. Este tipo de protestas serían retomadas y profundizadas a partir de su alejamiento definitivo a fin de año. El mismo día que

BDP cortaba la autopista, ocurría el estallido de pasajeros de la línea de tren Sarmiento en la localidad de Castelar, provincia de Bs. As. Este hecho, analizado en profundidad por Pérez y Rebón (2012), junto con el corte de la autopista y otros hechos de protestas menores, pusieron en evidencia la situación de malestar social que conformaba el escenario político social de la Argentina de fines de 2008<sup>30</sup>.

El impacto de la crisis internacional de 2008-2009, la crisis del campo y el aumento de la conflictividad social pusieron al gobierno en la necesidad de recuperar la iniciativa política de cara a las elecciones legislativas nacionales de 2009. La decisión de Néstor Kirchner de asumir la presidencia del PJ Nacional fue leída por BDP-LS como un “*retroceso*” político ya que consideraba al PJ parte de la “*vieja política*”. Al negar el carácter transformador del PJ, que según Schuttenberg (2012) fue visto como parte del enemigo a combatir, BDP-LS condicionaba su participación en la alianza de gobierno a que este sector fuese minoritario o, por lo menos, no hegemónico.

Aun así, en marzo de 2008, su secretario general Humberto Tumini es nombrado secretario ejecutivo del Consejo Federal de Derechos Humanos en la órbita de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia de la nación. Este nombramiento, que había sido prometido a BDP-LS desde tiempos electorales, y sostenido a pesar del rechazo público a la decisión de Kirchner de asumir el PJ, permitía a la organización tener una “*tribuna pública desde donde plantear su posicionamiento*”. Con poco impacto real en la gestión de la política de derechos humanos, y

---

<sup>30</sup> Como señalamos en el capítulo anterior, para el año 2009 en nuestro país se comenzó a hacer visible el impacto de la crisis financiera internacional en nuestra economía. La desaceleración económica se expresó principalmente en el estancamiento de la creación de empleos, y el aumento sostenido de precios a partir de 2007. Según Bertranou, Casanova y Jiménez (2011) entre el cuarto trimestre de 2008 y el segundo de 2009, se perdieron en términos desestacionalizados, aproximadamente, 100 mil puestos de trabajo formales.

con pocos recursos materiales, en términos de contratos y de políticas, el cargo permitía a la organización construir referencia propia e instalar a su secretario general en la escena política<sup>31</sup>.

Para las elecciones de 2009, las candidaturas testimoniales, plebiscitando su gestión a nivel nacional, fueron la forma que el gobierno encontró para contener el descontento social. Esto terminó de confirmar por un lado la decisión del kirchnerismo de sostenerse principalmente en el PJ, y por otro lado, la ruptura de BDP-LS. En una editorial del 4 de noviembre de 2008, en la prensa oficial de la organización se advertía que

Libres del Sur fue advirtiendo, junto a muchos otros y como parte de ese Proyecto Nacional que se inició en el 2003 con Néstor Kirchner a su frente, que había que fortalecer a las fuerzas populares en su seno y no a las más retardatarias que tenían a una parte importante de la dirigencia justicialista como expresión concreta. No obstante, a partir de fines del 2005 se nos escuchó cada vez menos; y después del triunfo de Cristina, con la decisión de que Kirchner fuera a la presidencia del PJ, directamente se decidió marchar en otra dirección. Las consecuencias de ello se vienen haciendo sentir cada vez más en la pérdida de consenso del gobierno” (Editorial Humberto Tumini, Patria Grande, 4/11/2008)

El 6 de diciembre de 2008, con una conferencia de prensa en el Hotel Bahuen, BDP-LS anuncia su alejamiento del gobierno y la renuncia a sus cargos de sus dos máximos referentes. Humberto Tumini renuncia a la secretaría ejecutiva del Consejo Federal de Derechos Humanos, y Jorge Ceballos renuncia a su cargo como Subsecretario de Organización y Capacitación popular del MDS. En esta oportunidad se afirmaba que

---

<sup>31</sup> La secretaría del Consejo Federal de Derechos Humanos tenía como objetivo coordinar las acciones necesarias para garantizar el funcionamiento del Consejo Federal. Junto con Humberto Tumini, se incorporaron 4 militantes en carácter de asesores.

Si la pejetización es la estrategia que tiene el gobierno para el proyecto nacional en curso, va al fracaso y allí no estaremos” y que “hay una contradicción flagrante, imposible de sostener. La representación política de este gobierno ha devenido en una representación política conservadora. Y es un elemento sustancial que a nosotros ha dejado de contenernos y por eso nos apartamos (Página 12, 6/12/2008)<sup>32</sup>.

En esa oportunidad, BDP-LS adelantaba su futura estrategia política de construcción de una alianza con los sectores kirchneristas no PJ. En la conferencia de prensa se anunció que

Vamos a trabajar con Martín Sabbatella, Pino Solanas, la CTA, sectores del Partido Socialista, el Partido Humanista y sectores sociales y culturales que quieren un país progresista. Vamos a llevar esperanza a los millones de argentinos que apoyaron a Kirchner en sus primeros años y que hoy están confundidos y desesperanzados ante el avance del PJ sobre el proyecto nacional (Página 12, 6 /12/2008)

Efectivamente, una vez distanciado con el gobierno nacional, BDP-LS encaró la construcción de una nueva herramienta política, Nuevo Encuentro (NE) que, tuvo su bautismo de fuego en las elecciones nacionales de 2009. Dentro de las listas de candidatos BDP-LS puso a Jorge Ceballos como tercer candidato a Diputado Nacional por la Provincia de Buenos Aires, en un lugar expectable. Así mismo, instaló a su referente y ex-diputada provincial Laura Berardo como primera candidata a Senadora provincial, y una serie de candidatos a concejales en diferentes distritos. En las provincias de Neuquén, Córdoba y Salta, BDP-LS se presentó con lista propia, bajo la personería jurídica de Movimiento Libres del Sur.

---

<sup>32</sup> “Un cambio que se bifurca” Nota de Martín Piqué en el Diario Página 12 del 6/12/2008 [goo.gl/8pvm5X](http://goo.gl/8pvm5X).

Los resultados de las elecciones legislativas permitieron el ingreso de sólo dos diputados nacionales por NE en la provincia de Buenos Aires, dejando en la puerta del congreso a Jorge Ceballos. En las otras provincias donde BDP-LS competía con candidatos propios tampoco tuvo resultados positivos por lo que su participación en la cámara de diputados nacionales seguía basada en dos bancas que tenían mandato hasta 2011. El retroceso electoral del oficialismo, que pasó de ser mayoría a ser primera minoría con un 30, 4% de los votos a nivel nacional y por lo cual perdió 29 bancas con respecto a la elección de 2007, cambió el escenario político del país. La conformación del llamado grupo "A" de diputados nacionales con la nueva configuración de la cámara baja, fue un intento de agrupar a toda la oposición para imponer una nueva conformación de autoridades y comisiones. BDP-LS participó a través de sus diputadas de este proceso, cuestión que terminó acentuando el perfil opositor de la organización y su alejamiento de NE a fines de 2009. En un comunicado de prensa con fecha del 7 de diciembre de 2009, las legisladoras explicaron:

Algunos compañeros que fueron electos el 28 de junio para representar intereses totalmente independientes del proyecto que hoy sostiene el gobierno kirchnerista, se equivocaron en hacerle el juego al mismo, poniendo en peligro el equilibrio de la Cámara e impidiendo que frente a un escenario político que necesitará acciones y posiciones unitarias del campo popular y progresista, se constituya una unidad más amplia. Sin embargo, esos compañeros que nos dicen 'funcionales a la derecha', terminaron acompañando con su voto el acuerdo al que todos arribamos. Esto sí que no lo comprendemos. Es un claro reclamo de nuestra sociedad que la dirigencia política popular coherente, construya una opción independiente, unitaria y alternativa a los partidos tradicionales que encarnan el PJ y la UCR. Ese fue el mensaje del casi millón de argentinos que eligieron nuestras propuestas electorales en junio. Esperamos que reflexionen a tiempo.

Durante 2010 y 2011, BDP-LS se suma a la campaña de Proyecto Sur, impulsando la candidatura a Presidente de Pino Solanas quien había salido segundo en las elecciones legislativas de ciudad de buenos aires, instalándose como una referencia de izquierda progresista a nivel nacional. La muerte de Néstor Kirchner en octubre de 2010 y todo el clima que se generó alrededor de su figura y del gobierno nacional, junto con la incapacidad de los sectores progresistas de articular una herramienta política con capacidad de disputar poder real, generaron una fractura hacia adentro de BDP-LS. La diputada nacional por Córdoba Cecilia Merchán se alejó en agosto de 2011 de la organización por diferencias políticas respecto de la caracterización realizada sobre el proyecto kirchnerista y sus panoramas. Por debajo, BDP-LS sufrió una sangría de militantes bastante importante, debilitando su construcción sociopolítica, pero continuó sosteniendo una estrategia frentista de centroizquierda, incorporándose en el 2011 al Frente Amplio Progresista conducido por Hermes Binner del Partido Socialista.

#### **4. La trayectoria política de BPD 2003-2009**

Como señalamos en los apartados anteriores, la trayectoria política de BDP evidencia varias cuestiones. En primer lugar, es claro que la organización desde sus inicios, ha desarrollado diferentes estrategias político partidarias con el objetivo de acumular fuerza política propia, que le permitiese participar activamente de la transformación de la realidad argentina. BDP fue producto de una decisión política de CPL, por entonces, cuando la organización vislumbró que los sectores populares eran el sujeto histórico que protagonizarían la resistencia al modelo neoliberal. Es decir, el surgimiento de BDP es primero político y después social. La magnitud de la crisis y del ciclo de movilizaciones sociales en el año 2002, favoreció que BDP capitalizara una

parte importante de todo ese descontento social. A su vez, su capacidad de canalizar demandas y recursos, sus formas de organización interna y de movilización, y su relación con los gobiernos del periodo, permitieron que BDP se erigiera como uno de los principales actores políticos del periodo.

¿Era BDP la expresión territorial de CPL? ¿Era LS la expresión política de BPD? Sin importar qué fue primero, es claro que la dimensión política y la capacidad de construir representación política electoral fue un objetivo de BPD desde sus comienzos. La participación en armados electorales a través de CPL primero y de LS después, fue una dimensión fundamental del proceso de construcción de BDP. El balance, en términos de espacios de representación legislativa, fue magro en comparación con los partidos políticos tradicionales que continuaron hegemonizando este espacio. A su vez, sólo fueron eficaces aquellas tácticas donde lograba “colar” candidatos propios en las listas oficialistas. Y en estas tácticas, por más que se intentaban llevar adelante desde el espacio colectivo de la transversalidad, era la relación política directa con el entorno íntimo del Presidente, lo que garantizaba su éxito. Sin embargo, la participación de las campañas, aún sin candidatos propios, tenía su rédito en cuanto a la valoración que el gobierno realizaba de la organización, y la posibilidad a que “*se le abran*” más espacios en la gestión del Poder Ejecutivo. Y aquí el rol estratégico del gabinete piquetero como canalizador de la vinculación de la organización con el gobierno.

La participación de BDP dentro del armado político oficialista se inscribió dentro de la estrategia de aportar a la construcción de un “*movimiento político de liberación*”. El cual parecía, según BDP-CPL, estar encarnado en Néstor Kirchner y su convocatoria a la transversalidad. Esta estrategia mostró sus límites cuando la transversalidad dejó de ser un objetivo del propio gobierno, quién priorizó sus alianzas con el PJ y con sectores de la UCR. La falta de espacios de coordinación y articulación, colectivos, sistemáticos, y consolidados en el tiempo, evidenció la falta de voluntad del

gobierno, por las razones que fueran, de dar posibilidades al armado de un espacio político propio por fuera de los partidos políticos tradicionales.

Sin embargo, la ausencia de espacios colectivos de participación le dio margen para mantener cierta autonomía con respecto al oficialismo. Su estrategia ondulante entre el apoyo y la crítica según el escenario político como pudimos observar en el desarrollo de este capítulo, caracterizó la trayectoria política de BDP durante el periodo analizado. Esta trayectoria política condicionó de diversas maneras el estilo de gestión de BDP en el territorio y en el Estado, cuestiones que serán abordadas por los siguientes capítulos.

## El estilo de gestión territorial de BDP

### *Su participación en la implementación de programas estatales en el territorio*

#### 1. Introducción

La participación de BDP en el Estado nacional tuvo como uno de sus principales escenarios al territorio. Como analizamos en el capítulo III, las transformaciones socioeconómicas ocurridas de la mano del neoliberalismo en nuestro país, dieron lugar a la territorialización de la forma de acceso de los sectores populares a la protección estatal, devenida en asistencia. La relación de BDP con las políticas sociales nacionales de implementación territorial se puede rastrear desde fines de la década de los '90 a través de su participación en los programas de lucha contra la pobreza. Durante dicho período BDP implementó dos tipos de programas de asistencia, los programas alimentarios y los planes de asistencia al desempleo. Del análisis de la participación de BDP en los diferentes programas, el funcionamiento de los dispositivos que emergieron y su capacidad de despliegue, intentaremos caracterizar el estilo de gestión territorial de BDP.

Para esto se utilizará la información recolectada en el trabajo de campo y en el análisis de las fuentes secundarias como la normativa del programa, informes de gestión y evaluaciones institucionales, material gráfico, y noticias

de diarios nacionales y en la prensa de BDP. Analizaremos el programa de asistencia alimentaria para comedores comunitarios FOPAR y el programa nacional de seguridad alimentaria de reparto de cajas y vales de alimentos<sup>1</sup>, el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD) y el Programa de Empleo Comunitario (PEC). El análisis que aquí se presenta corresponde a la sistematización de 25 entrevistas en profundidad realizadas a referentes de BDP y a la información obtenida a través de la observación participante de actividades vinculadas a la gestión de los programas en el territorio entre el año 2004 y el año 2008. Esta información fue complementada y profundizada con el análisis de las normativas de dichos programas, como así también con el análisis de documentación de la propia organización correspondiente a la gestión de los “planes”, las “cajas” y el “comedor”. Desde una mirada longitudinal del proceso sociopolítico que acompañó la implementación de los programas analizados, y con el foco puesto en la trayectoria organizativa de BDP y su vinculación con las políticas sociales, este capítulo se propone iluminar desde el análisis micro de las experiencias concretas, aspectos macro del fenómeno que nos convoca.

Como señalamos en la introducción, de la forma de funcionamiento de los dispositivos de gestión que emergen de la participación de BDP en cada programa podemos establecer un estilo de gestión específico durante el periodo en estudio. Para analizar y caracterizar este estilo de gestión lo descomponemos en dimensiones de análisis que nos permiten comparar los programas analizados. Estas dimensiones,

---

<sup>1</sup> Como desarrollaremos en profundidad en este capítulo, en la Argentina llegaron a convivir una gran cantidad de programas de asistencia alimentaria focalizados en distintas poblaciones objetivos que tenían como objetivo distribuir módulos alimentarios (o su equivalente en dinero). Estas distintas iniciativas fueron articuladas en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en el año 2003 bajo la Ley 25.724 y en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, y con un fuerte acompañamiento del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

que a los efectos de este análisis se presentan en forma esquemática y separadas analíticamente, en la práctica se encuentran mutuamente enraizadas y condicionadas por su posición estratégica dentro del dispositivo de gestión. Así, las dimensiones analíticas seleccionadas para los programas de asistencia a la desocupación fueron: la forma de administración de los “cupos”<sup>2</sup>, los tipos de proyectos de contraprestación desarrollados, las formas de organización de estos proyectos, la relación de la organización con los beneficiarios de los programas, la relación de la organización con los organismos estatales responsables de la implementación de los programas, la relación con el Gobierno Nacional, y por último, la forma de vinculación con la vida interna de BDP como organización nacional. En el caso de los programas alimentarios, las dimensiones analizadas fueron: la cantidad de recursos recibidos en términos de raciones de comida y subsidios para equipamiento e infraestructura de los comedores, la sistematicidad y regularidad en la asistencia, los criterios de distribución interna, los criterios de organización de los proyectos, y los aspectos técnicos de la implementación de los programas. Estas dimensiones nos permiten analizar los elementos similares que aparecieron en cada programa, dando cuenta del margen de maniobra que la organización tenía en la implementación de los mismos. Y, por lo tanto, en esta resignificación de los programas, se puede iluminar la relación entre BDP y el Estado nacional durante el periodo analizado.

---

<sup>2</sup> Por “cupos” se entiende la cantidad de planes que cada organización manejaba.

## 2. La experiencia de BDP en el territorio: los “planes”

Cuando en enero de 2002, el gobierno interino de Eduardo Duhalde (2002-2003) anuncia el lanzamiento del PJJHD, BDP contaba con una mínima experiencia en la gestión de planes de empleo. Esta consistía básicamente en el cobro de “*algunos planes Trabajar*” de la mano de acuerdos políticos con referentes políticos del conurbano bonaerense<sup>3</sup>. Del trabajo de campo realizado pudimos inferir que los “*planes trabajar*” que cobraba la organización se localizaban especialmente en el partido de la Matanza, provincia de Buenos Aires y que habían sido conseguido a partir de diferentes protestas en la zona. Sin demasiado precisión con respecto a la cantidad, si podemos decir que en su mayoría habían sido utilizados para financiar actividades de la organización como el alquiler de locales, la compra de insumos y materiales, la confección de banderas, etc. Para poder hacer esto, los planes debían ser cobrados por militantes políticos que no necesitaran o no cuestionaran el uso del dinero. Según lo relatado por algunos entrevistados, la decisión de utilizar los planes para este tipo de actividades respondió a que “como eran tan poco, si los repartíamos entre los cumpas, se iba a armar quilombo, porque ¿a quiénes se lo das? Todos los necesitaban... entonces decidimos que era la forma de sostener la lucha, y que debía seguir...” (Entrevista 18).

A su vez no requirieron de la gestión de proyectos de contraprestación, ni de la realización de la misma en otras modalidades. Los órganos ejecutores en el PT no eran las organizaciones sino los municipios y los proyectos de obra pública que se presentaban para garantizar el pago del beneficio. Sin embargo, el acuerdo con el entonces Intendente de La Matanza, Alberto Balestrini, permitía que los beneficiarios del PT que integrasen a BDP, no cumplieran con la contraprestación y se les garantizará igualmente el cobro

---

<sup>3</sup> Para ver un análisis del PT ver capítulo II de este libro y Lodola (2005).

del plan. Esta precariedad en la vinculación con el programa, mediada por la relación política con el Intendente y sus referentes políticos, construían un escenario complejo para la organización. Sin embargo, este acuerdo político no implicaba la incorporación a la estructura partidaria de estos intendentes, sino que era producto de “*la lucha*”, los piquetes y las movilizaciones.

## 2.1. El plan “Jefes y Jefas”

Con la implementación del PJJHD, esta situación se revierte ya que BDP se constituye en órgano ejecutor del programa. Aunque todavía mediado políticamente y técnicamente por el gobierno local y los consejos consultivos. BDP comienza a implementar el PJJHD inscribiendo a sus militantes y organizando proyectos de comedores comunitarios, donde sus beneficiarios realizaban la contraprestación. La apertura del PJJHD fue, en un principio a través de los Municipios y de los Consejos Consultivos<sup>4</sup> creados para tal fin. Sin embargo, la puesta en marcha de estos espacios quedó supeditada a la voluntad política de los intendentes que impulsaron o no su constitución. A su vez, no todas las organizaciones sociales convocadas aceptaron participar de los mismos. De hecho, BDP se negó desde un principio con el argumento de que los mismos eran manejados políticamente por los intendentes municipales. Según Di Natale (2004), de los 2200 consejos consultivos existentes, el 60%

---

<sup>4</sup> En el año 2002, a través del Decreto 565/02 se crearon Consejos Consultivos para el seguimiento y monitoreo del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, entre otros. Su implementación introdujo la modalidad de gestión asociada entre el Estado y la sociedad civil. coincidimos con Arcidiácono y Zibecchi (2008) en que “los Consejos Consultivos son estructuras cargadas de funciones que el propio Estado transfirió para co-gestionar el PJJHD, pero a la vez están plagadas de deficiencias de comunicación y de capacidades técnicas, de ausencia de recursos económicos que dificultan cumplir con sus verdaderas funciones. En algunos casos sufren la manipulación del poder político local y la vez son fuertemente dependientes del trabajo voluntario y del compromiso que toman las organizaciones (y especialmente sus integrantes).

fueron monopolizados por los intendentes. En la localidad de la Matanza, los PJJHD fueron distribuidos a partir del Consejo Consultivo de la zona. Como BDP no participo del mismo, esto condicionó su capacidad de ingresar beneficiarios. Sin embargo, a partir de un acuerdo político, nuevamente, con el Intendente pudo acceder a un cupo de alrededor de 150 planes para la zona según pudimos constatar en las entrevistas. En la ciudad de Buenos Aires, fue el gobierno local quién hegemonizó en un primer momento la inscripción de los beneficiarios. Sin embargo, a partir de acuerdos políticos con un sector del gobierno de Aníbal Ibarra (1999-2005), BDP pudo acceder a un “cupo” de planes<sup>5</sup>. Según una nota periodística del Diario La Nación para noviembre de 2002, BDP manejaba 6000 planes PJJHD a nivel nacional<sup>6</sup>. Esto fue reiteradamente negado por los referentes de BDP, quienes evitaban dar un número total de planes, aunque señalaban que en todo caso, ese número era el “todos los planes” con que contaba la organización. Es decir, los PJJHD pero también los PEC, algunos PT que todavía seguían cobrando, los Planes Barrios Bonaerenses de la Provincia de Buenos Aires, los planes “autoempleo” y los planes “familia” de la Ciudad de Buenos Aires.

Los PJJHD fueron en un primer momento distribuidos entre las coordinadoras y cocineras de los comedores del movimiento. Si bien la normativa del programa era clara con respecto a los requisitos de ingreso y de permanencia, el

---

5 Anibal Ibarra accedió al gobierno local como parte de la Alianza UCR-FREPASO, se sostuvo durante la crisis de 2001-2002 y fue reelecto en 2003 con un armado progresista amplio que tenía el apoyo del kirchnerismo. De hecho fue uno de los referentes de la transversalidad durante el primer periodo. Fue destituido en 2005 por un procedimiento de juicio político impulsado por la oposición y parte de los sectores políticos que antes lo apoyaron, a raíz de la masacre del Boliche Cromañon, donde murieron 194 jóvenes. Según las entrevistas realizadas, la relación de BDP con el ibarrismo siempre fue mala en la política partidaria, pero con fuerte participación en las políticas sociales de la ciudad.

6 “Los piqueteros ejercen el control sobre los subsidios” por Gabriel Sued, Diario La Nación, 23 de noviembre de 2002, disponible en [goo.gl/aiGBZz](http://goo.gl/aiGBZz).

gobierno de la ciudad había demandado que la contraprestación se oriente al fortalecimiento de los comedores comunitarios, especialmente a aquellos incorporados al Programa de Apoyo a Comedores Comunitarios de la ciudad<sup>7</sup>. En esta experiencia, el órgano executor del PJJHD lo constituía legalmente el Gobierno de la Ciudad, al punto que éste tuvo que crear una secretaría para atender esta cuestión, la oficina de intermediación laboral de la Dirección General de Trabajo. El gobierno delegaba en la práctica la gestión cotidiana del programa a BDP, quién debía presentar mensualmente las planillas de asistencias de los beneficiarios como constancia del funcionamiento de los proyectos de contraprestación. En la Provincia de Buenos Aires, la participación en el PJJHD dependía de varios factores relacionados a las situaciones políticas locales. La relación con el Intendente y con las organizaciones que participaban de los Consejos Consultivos, condicionaba la posibilidad de acceder a “cupos” del plan y de implementar proyectos de contraprestación. En la localidad de Lanús, Avellaneda y Lomas de Zamora, donde realizamos el trabajo de campo, el PJJHD había tenido un pico de beneficiarios durante el 2002, y luego comenzó a declinar en la medida en que se empezó a implementar el Programa de Empleo Comunitario (PEC). Como señalamos en el capítulo anterior, BDP optó por no participar de los consejos consultivos, por lo que la forma de acceder a cupos y proyectos de contraprestación fue a través del reclamo a los Intendentes y a los propios consejos consultivos. Se trasladó la protesta de la municipalidad al consejo consultivo. Y era éste el encargado de inscribir y controlar los proyectos de contraprestación implementados

---

<sup>7</sup> El Programa de Apoyo a Comedores Comunitarios es un programa del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que entrega raciones de comida y subsidios para infraestructura a organizaciones de la sociedad civil para que brinden asistencia alimentaria a población en riesgo. El mismo funciona desde la gestión de Aníbal Ibarra. BDP tuvo en este periodo un total de 15 comedores comunitarios inscriptos en este programa.

por BDP. Los proyectos desarrollados se orientaban a fortalecer las ollas populares, los merenderos o los apoyos escolares que ya se venían realizando en la red de centros comunitarios de la organización. En “*los papeles*” se presentaban como Huertas comunitarias o Bibliotecas populares, pero en la práctica se realizaban tareas comunitarias que ya venían funcionando y que no requerían recursos materiales para su desarrollo.

En este marco general, los mayores desafíos que le presentó a BDP la gestión del PJJHD fueron los relacionados a los requisitos y el sostenimiento de la participación en las actividades generales de la organización. A pesar de que se suele señalar al PJJHD como el modelo de plan masivo en términos de su alcance (Arroyo, 2009; Arcidiácono, 2012), éste tuvo una repercusión menor en la vida cotidiana de BDP, ya que según los documentos analizados y las entrevistas realizadas, para el año 2003 la cantidad de militantes que cobraban el PJJHD no cubrían más que el 25% de sus militantes declarados. La implementación de este programa no le significó a BDP la posibilidad de conseguir nuevos miembros por la forma de inscripción y por el limitado “*cupó*”, sino que le permitió fortalecer los ya organizados.

En esta experiencia el dispositivo de gestión estuvo compuesto por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Trabajo, los consejos consultivos, el gobierno local, y BDP. Las tecnologías utilizadas fueron los proyectos de tipo comunitarios que al relacionarse con la principal actividad de la organización en el territorio, los comedores, facilitó su implementación. Si bien el programa preveía la implementación de varios tipos de proyectos comunitarios, los comedores comunitarios fueron los más utilizados por BDP ya que se montaban sobre actividades ya organizadas en los barrios. Según el trabajo de campo, entre el conurbano y la ciudad de Buenos Aires se podían contabilizar alrededor de 15 proyectos de contraprestación ejecutados por BDP, con 20 beneficiarios cada uno. Estos proyectos funcionaban como garantía del cobro del subsidio, porque

eran requisitos técnicos del programa, pero también le permitían a BDP fortalecer sus trabajos territoriales. De hecho, en el conurbano los controles estatales sobre el funcionamiento de los proyectos era muy bajo, casi nulo, pero la organización los sostenía porque le servía para su desarrollo. En la Ciudad de Buenos Aires, en cambio, el gobierno local requería que la organización presentará las planillas de asistencia cada 6 meses para justificar el funcionamiento del proyecto y la continuidad del beneficio. Esta situación ampliaba el margen de maniobra de la organización sobre la implementación del programa.

Otras tecnologías utilizadas fueron la cantidad y la forma de acceso a los “cupos” otorgados a la organización. La forma de acceso al programa era a través de acuerdos políticos en un marco de claro enfrentamiento con el gobierno y, a su vez, la permanencia en el mismo no estaba en poder de la organización. Esto significaba que los cupos funcionaban como una forma de condicionamiento político, ya que la organización no podía reemplazar un beneficiario por otro, y debía tener la capacidad de sostener los proyectos de contraprestación que tenía porque no sabía cuándo iba a poder acceder a más, por lo que no debía perder a los militantes beneficiarios, cuestión que solía suceder.

Los requisitos utilizados como criterios de focalización, la documentación respaldatoria exigida a cada beneficiario como el documento nacional de identidad (DNI) y el código único de identificación laboral (CUIL), las planillas de asistencias, las formas de cobro como la ventanilla de banco o la tarjeta de débito, los “aportes” a la organización<sup>8</sup>, entre otros, fueron también tecnologías de gestión que condicionaban la forma de participación de BPD en el PJJHD. El primer elemento claro que apareció fue la cuestión de quiénes podían cobrar el plan. No todos los militantes de BDP se encontraban en condiciones de hacerlo, es decir

---

<sup>8</sup> La organización le solicitaba a cada beneficiario del plan, un aporte de dinero para garantizar el desarrollo de las actividades.

no cumplían con los requisitos del plan. También sucedía que cumplían con los requisitos pero no tenían la documentación necesaria, porque además de sus documentos, se solicitaban la documentación de los hijos a cargo. Y eso era lo más complicado. En el PT, la organización no debía presentar documentación sobre los beneficiarios, solamente el nombre y apellido y el número de CUIL ya que no había restricciones vinculadas a los hijos a cargo. En una entrevista se reflejaba la importancia de estas cuestiones:

Quando Duhalde lanza el jefes y jefas, salimos a inscribir gente a los barrios... pateábamos el barrio buscando a nuestros compañeros para pedirles los datos, los papeles... la gente no nos creía, al principio costo. Pero fue todo un tema... Sabíamos de ante mano quienes podían cobrar, pero cuando llegábamos a la casa, nos dábamos cuenta que no tenía a los hijos anotados, o no tenían su DNI, o estaban ilegales... (Entrevista 3)

A su vez, la cantidad de beneficiarios (mucho mayor que la experiencia del PT) requirió que la organización adopte criterios para la sistematización de los datos sobre los posibles beneficiarios y sobre las asistencias a la contra-prestación. Las planillas de inscripción emergieron como la herramienta utilizada por los referentes, aunque muchas veces los errores en la carga de los datos, generaba problemas políticos con los militantes. En un comedor se recordaba reiteradamente que los errores en la carga de los planes por parte de la propia organización muchas veces terminaban en que a ese militante *“no le salía nunca el plan”*<sup>9</sup>. Esta cuestión significaba que la forma de acceso al plan era incierta en tanto que al no ser un derecho, dependía tanto de los acuerdos políticos de la organización, como de los

---

<sup>9</sup> La cuestión de que el “plan te sale” fue analizada por Hopp (2009).

errores técnicos producidos durante el proceso de carga. La discrecionalidad era una característica del acceso al mismo y BDP era una forma, entre otras, para poder inscribirse.

Por último, la forma de cobro del beneficio operó también como una tecnología de gestión del programa. En un primer momento, el cobro se realizaba por ventanilla de banco con días y horarios predeterminados por un cronograma de pagos. Este cronograma era público, pero la organización era quién lo difundía entre sus militantes. Esto permitía que la organización hiciera un seguimiento y un acompañamiento de sus militantes, así como controlaban que todos pudieran cobrar efectivamente. El sentido del control era doble, para con el Estado que cumpliera con los pagos, y para con los beneficiarios que luego debían cumplir con la contraprestación y con el “aporte”<sup>10</sup>. Tanto la inscripción a través de la organización, como las planillas de asistencia a las actividades de contraprestación y el cobro por la ventanilla del banco reforzaba el rol de la organización como mediadora dentro entre los beneficiarios y el Estado.

A partir de esta experiencia BDP aprendió a cargar planillas de datos y asistencias, a gestionar el CUIL y el DNI a los beneficiarios potenciales, a organizar equipos de trabajo, a gestionar frente al Estado en sus diferentes niveles, a reclamar a través de canales formales y a “protestar” en la calle para presionar a sus interlocutores. La racionalidad que guó sus prácticas de gestión respondió a su necesidad de fortalecer su organización a través de consolidar a sus militantes y a sus espacios de organización y de desarrollo territorial a través de los planes. De hecho, todas las dimensiones referidas a las formas de implementar este programa, llevan a esa conclusión. Los beneficiarios

---

<sup>10</sup> Todos los militantes debían aportar mensualmente 10 pesos a la organización, cobren o no un plan. A través del aporte colectivo se costearon los gastos de la organización como los alquileres de los locales, los alquileres de micros, etc.

del plan fueron los propios militantes quienes además de cumplir con la contraprestación, asistían a otras actividades políticas y sociales de la organización. El rol del responsable político fue fundamental como correa de transmisión entre los beneficiarios y el movimiento, no únicamente en términos de gestión de proyecto de contraprestación, sino también como quién “*bajaba línea*” política y de relación con la vida interna de la organización. Los proyectos de contraprestación fueron la base para consolidar y desarrollar territorialmente la organización.

## 2.2 El “PEC”

En mayo de 2002, con apenas 5 meses de implementación el gobierno nacional decide cerrar la inscripción de beneficiarios al PJJHD aduciendo motivos presupuestarios (Di Natale, 2004). Sin embargo, como señala Arcidiácono (2012) paralelamente crea el PEC a partir del cual busca contener todos aquellos “*heridos*” que dejaba el PJJHD. Es decir, a aquellos desocupados que por distintos motivos no podían acceder al PJJHD, y a las organizaciones sociales que no se habían incorporado a la gestión de los Consejos Consultivos previstos por la reglamentación del mismo. Siguiendo a Arcidiácono (2012), podemos afirmar que la implementación del PEC significó un retroceso en términos de diseño de la política y en términos de la defensa de derechos sociales propuestos, ya que respondía a un formato de política similar al PT en cuanto a la modalidad de implementación, con la innovación de que no sólo los Intendentes podían presentar proyectos, sino también las organizaciones de la sociedad civil medianamente institucionalizadas. Las organizaciones de desocupados, en este marco, crearon asociaciones civiles institucionalizadas para poder participar del programa. De la mano con esto, los proyectos implementados debían ser de tipo comunitarios favoreciendo las

actividades de las organizaciones, como los comedores, las huertas, los roperos, las bibliotecas, los apoyos escolares, entre otros.

Por otro lado, en la experiencia del PEC, la organización pudo definir qué proyectos y dónde se realizarían las contraprestaciones, y establecer relaciones políticas directas con diferentes instancias gubernamentales del nivel nacional. Para esto, BDP debió formar un equipo de trabajo, conocido como “la gestión” y constituido por los responsables políticos de las diferentes zonas, quienes estaban encargados de la administración de los “planes” en el territorio. Este equipo tuvo que desarrollar la capacidad de “organizar los planes con criterio político”, tanto hacia adentro de la organización como para con el Estado nacional.

El acceso a los “cupos” fue manejado a través de acuerdos políticos directamente con el gobierno nacional, permitiendo que las organizaciones de desocupados se autonomien de los escenarios políticos locales, entablando gestiones directas con el poder ejecutivo. Este primer elemento va a condicionar las prácticas de gestión dentro del dispositivo y va a teñir el estilo de gestión de BDP en el territorio. Con el PEC, por primera vez, BDP se convierte formalmente en órgano ejecutor del programa en el territorio. Según el trabajo de campo, a nivel nacional cada regional de la organización debía presentar una asociación civil con personería jurídica y libros diarios, frente al MTySS, para poder inscribirse como órgano ejecutor del PEC. Cada asociación presentaba los proyectos comunitarios y una serie de beneficiarios vinculados a los mismos. Esta operación se realizaba a través de un programa informático que sistematizaba toda la carga de los datos y las presentaciones formales ante el Ministerio. El uso de este programa era de un nivel bajo de complejidad, pero tenía sus limitaciones teniendo en cuenta la baja formación de los militantes de BDP y la falta de acceso a computadoras y conexión a internet en aquella época. Todos los meses el responsable de gestión de la regional recibía la planilla general de beneficiarios

activos y las bajas. El filtrado de la planilla para saber cuántos beneficiarios tenía cada zona, y quienes eran, era un tema fundamental de todas las reuniones de dirección de zonas. La falta de criterios para la sistematización y la falta de equipamiento para que en cada zona pueda realizar el seguimiento de los planes era una cuestión que generaba muchas rispideces entre los propios militantes. Había responsables de zona que le daban mucha importancia al tema y lo tomaban como prioritario, y había otros que les parecía secundario en relación a las cuestiones políticas o a las actividades de construcción. Había coordinadoras de comedor que sabían perfectamente “cuántos planes tenían” y había quienes no. Sin embargo, lo político y lo administrativo, en este caso, estaban íntimamente ligado. Administrar los planes para las coordinadoras de los centros comunitarios, principales referentes en el barrio de la organización, era una cuestión política de suma importancia, porque era lo que garantizaba la legitimidad de su representación social y política hacia adentro y hacia afuera de BDP. Esta cuestión será retomada en las conclusiones.

Constituirse en órgano ejecutor del PEC le significó a BDP el control de las “*altas y bajas*” de los beneficiarios. Este mecanismo permitía cambiar los titulares del plan si se alejaban de la organización. Esto tuvo sus vaivenes ya que los responsables de zona manejaban cierta discrecionalidad, priorizando qué comedor o zona debía ser fortalecido, permitiéndoles que les salgan más cupos que a otros. Las bajas eran utilizadas para evitar que lo que una coordinadora de comedor denominó “*bola de nieve*”: “El que cobraba el plan empezaba a venir menos, o no aparecer, y si no se lo bajabas, los otros empezaban a hacer lo mismo, hasta que se caía uno y aparecían todos” (Entrevista 15). La capacidad de dar altas por bajas estaba íntimamente ligada a la relación política con el gobierno nacional y era tema de conversación en las reuniones del gabinete piquetero. Durante los años 2003-2005, en concordancia con el primer momento de la presidencia de Néstor Kirchner,

se otorgaron mensualmente una cantidad significativas de altas de nuevos beneficiarios que le permitían a la organización generar expectativas en los vecinos. En el trabajo de campo pudimos acceder a las liquidaciones nacionales del PEC para las asociaciones civiles vinculadas a BDP, y pudimos constatar que para octubre de 2005, en el marco de la elección legislativa y la disputa con el duhaldismo, BDP contaba con 18.741 beneficiarios del programa distribuidos en todo el país. Sin embargo, estos no estaban todos organizados, ya que muchos se desvinculaban de la organización luego de recibir el beneficio. Según las entrevistas realizadas, BDP sostenía organizado alrededor del 40 por ciento de los mismos. A partir de mediados del 2006 se comienza a congelar esta posibilidad de dar “altas por bajas”, dependiendo cada vez más de los vaivenes de la relación política con el gobierno. De hecho la cantidad de planes fue disminuyendo significativamente durante los siguientes años. En marzo de 2007 la organización contaba con 16,024 planes PEC, y en marzo de 2008 contaba con 12.408. Este tema implicó que en diferentes oportunidades BDP se movilizará en forma de protesta al MTySS, reclamando la apertura de las altas por bajas o de cupos nuevos. Según las entrevistas realizadas, estos reclamos fueron alrededor de ocho, y su mayoría se realizó durante los primeros años de la primera presidencia de Cristina Fernández (2007-2011). Los mismos tuvieron poca repercusión pública porque la organización trató de dirigir las críticas y los reclamos al ministro, sin “golpear” al gobierno nacional. Sin embargo, la lectura realizada por la organización sobre este tema, claramente identificaba al gobierno nacional como el responsable. Según la organización, era una decisión política de priorizar las alianzas políticas con el aparato justicialista en el territorio y con los sindicatos a nivel nacional. Luego de la derrota del duhaldismo en las elecciones del 2005, el kirchnerismo recogió a todos los intendentes y referentes peronistas que “saltaron el charco” y se “sumaron al proyecto”.

Esto trajo aparejado nuevas tensiones y disputas, donde las organizaciones de desocupados y entre ellas BDP, sufrieron una pérdida relativa de poder.

Sin embargo, nuevamente y durante toda la experiencia, la posibilidad de gestionar sus propios proyectos le facilitó desarrollar actividades relacionadas a su forma de construcción territorial. A través de las áreas de trabajo, la organización amplió y profundizó su presencia en los barrios, incorporando vecinos a diferentes actividades sociales. Como en general los cupos de las cocineras estaban cubiertos a través del PJJHD, los integrantes que cobraban “*planes PEC*” debían incorporarse a un área a su elección y desarrollar las actividades que se proponían desde la misma, convirtiéndose en “*promotores*”. El nivel de participación de los militantes- beneficiarios en las áreas distaba mucho de ser ideal. Desde la mirada de la organización, era difícil de sostener la participación en un marco de que la dinámica de las actividades propias aumentaba, y la reactivación económica dinamizaba las changas y trabajos informales<sup>11</sup>. A su

---

<sup>11</sup> En el plano macroeconómico, a partir de la crisis 2001-2002 y especialmente, luego de la devaluación operada por el gobierno interino de Eduardo Duhalde (2002-2003), se abrió para nuestro país una ventana de oportunidad en términos económicos. Como consecuencia de los cambios operados en los términos de intercambio internacionales, de la mano de la emergencia de China y el este asiático, y del aumento de los precios de los *comodities* vinculados a los productos agropecuarios, se favorecieron la implantación de políticas económicas orientadas a la promoción de las actividades agroexportadoras y la re-industrialización de nuestra estructura económica. La aplicación de medidas económicas heterodoxas, de corte nekeynesiano (Asiain, 2010), orientadas a estimular la demanda agregada como motor del desarrollo, fueron las herramientas utilizadas. Entre ellas, se promovieron políticas de promoción del consumo a partir del aumento sostenido del ingreso de los trabajadores vía negociaciones salariales, y a partir del aumento del gasto público social como la actualización, y su posterior estativización, de las Jubilaciones y pensiones y de los planes sociales en general, así como vía subsidios a los resortes principales de la economía como los servicios públicos y la energía. El aumento sostenido de los ingresos vía retenciones a las exportaciones y a la recaudación por reactivación de la actividad, permitieron un esquema macro económico, entre los años 2002-2008 caracterizado por lo que se conoció como “superávit gemelos”, es decir superávit fiscal y superávit comercial. Esta ecuación, acompañado por

vez, en varias entrevistas aparece la idea de que los beneficiarios una vez que ingresaban al programa y cobraban a través de los bancos públicos, había que hacer “*un esfuerzo para mantenerlos vinculados*”. Sin embargo, desde la organización se destacaba el esfuerzo, con resultados disímiles, para “*involucrar y politizar*” la participación de los beneficiarios en las actividades de la organización. Las áreas y la formación de promotores eran una forma para intentar contener a los vecinos dentro de la organización<sup>12</sup>.

En este sentido, también la experiencia de trabajo en “*áreas*”, convocó a sectores de la clase media a participar del desarrollo territorial del movimiento, y se constituyó en un importante antecedente de gestión social, que luego fue retomado en la experiencia de gestión pública. La realización de actividades solidarias y la gestión de las “*áreas*” para su desarrollo, requería de recursos humanos, materiales y simbólicos para la consecución de sus objetivos. La organización y capacitación de “*promotores*” comunitarios a partir de la educación popular, y las campañas de alfabetización para adultos, fueron experiencias que le permitieron al movimiento adquirir herramientas, conocimientos, y técnicas en gestión pública desde ámbitos no estatales. Esta forma de organización le permitió a BDP, como señaló Natalucci (2010) fortalecer su expansión territorial, ampliar su vinculación con los sectores medios; y construir, aún de forma incipiente, una representación social legítima. Esta

---

una política de des endeudamiento de la economía y de acumulación de reservas internacionales, permitió al gobierno recuperar herramientas fundamentales para la aplicación de la política económica. En este sentido, el periodo 2002–2008 se caracterizó por presentar un crecimiento promedio del PBI 9% anual, donde la recomposición de los salarios y del gasto público motorizaron la demanda agregada, favoreciendo una recomposición del nivel de actividad general, caracterizada por la promoción del desarrollo con inclusión de la mano de la reindustrialización del país. A partir de la crisis internacional de 2008, y más precisamente a partir del 2011–2012, el nivel de actividad de la economía argentina, así como el crecimiento del PBI comienzan a presentar signos visibles de desaceleración.

<sup>12</sup> Para un análisis de la participación de los vecinos en las organizaciones de desocupados, se recomienda Quiróz (2011) y Vommaro (2014).

red de trabajo constituida por promotores y profesionales de los sectores medios, posibilitó comenzar a entablar relaciones con el Estado nacional, provincial y municipal en los territorios. Como señalamos en el capítulo III, cada área desarrollaba actividades específicas para lo cual capacitaba a los “*promotores*”, se vinculaba con diferentes organismos estatales para conseguir los recursos necesarios, desarrollaban actividades de difusión y de convocatoria a vecinos del barrio y realizaban las actividades específicas. Por ejemplo, el área de salud realizaba campañas de detección de desnutrición infantil a partir de la medición de “*la talla y peso*” de los niños. Para esto articulaba primero con el centro de salud del barrio para capacitar a los promotores en la cuestión, y luego articulaba con el Estado nacional para recibir los bolsones de comida específicos para los niños desnutridos. Todos los meses se convocaba a los vecinos del barrio a un taller nutricional y a la “*talla y peso*” de los niños. Los niños que estaban desnutridos según la medición realizada, recibían los bolsones alimentarios específicos. Todas estas actividades estaban garantizada por integrantes de BDP que formaban el área de salud en cada barrio, acompañadas por los profesionales del centros de salud.

La implementación del PEC a través de la organización, le permitió extender su inserción territorial en aquellos barrios donde ya se encontraban trabajando, y “*abrir nuevos frentes*” en otros. ¿Qué características del dispositivo de gestión favorecieron o permitieron esta situación? La gestión descentralizada de proyectos comunitarios, la relación directa con el Estado Nacional a través del Ministerio y las gerencias de empleo, la posibilidad de “*manejar las altas por bajas*” en contrapartida al pago directo al beneficiario, la posibilidad de incorporar en forma permanente nuevos beneficiarios, y la falta de control de parte del Ministerio sobre la ejecución de los proyectos presentados, son algunos de los elementos más significativos que presenta el

dispositivo. Estas características permitieron, por un lado, la expansión territorial de la organización, y a través suyo, del Estado nacional, ya que como señala una entrevistada:

Con los planes llegábamos a vecinos que no tenían idea que existían estas cosas. Montones de gente que no había podido entrar al Jefes porque no le daban, o porque no se había enterado, entraron con nosotros a través del PEC. Igual ellos no diferenciaban nada, todo era lo mismo, lo importante era cobrar (Entrevista 1).

Dos elementos se destacan en este relato. Por un lado, la capacidad de intervención de la organización en la extensión territorial de la política, y por otro lado, la poca importancia otorgada al programa en sí mismo, sino al hecho de estar cubierto por el Estado a través de “*un plan*”<sup>13</sup>. Con el plan, ya sea PJJHD o PEC, la organización consolidó, fortaleció y amplió su trabajo territorial. La contraprestación de los mismos a través de las áreas de trabajo permitió resignificar la participación de los beneficiarios en las actividades, así como construir una red de relaciones con diferentes instancias gubernamentales para la persecución de sus objetivos específicos. Esto se complementó con la implementación de programas alimentarios, como veremos en el próximo apartado.

### 3. Los programas de asistencia alimentaria

Con la crisis de 2001-2002 y durante la presidencia interina de Eduardo Duhalde, se declara la emergencia sanitaria y alimentaria, y se crea el Programa de Emergencia alimentaria (PEA) que implicaba el reparto de cajas de alimentos, y se consolida el Programa FOPAR que apoyaba

---

<sup>13</sup> Para un análisis profundo sobre la percepción de los propios participantes de los MDS con respecto a los planes, ver Quiróz 2006 y 2011.

económicamente, a través de asistencia técnica y de insumos, a los comedores comunitarios. Es recién en este periodo cuando BDP accede a este tipo de recursos. Hasta el año 2002 sus comedores comunitarios eran sostenidos con los aportes de vecinos y de agentes privados para lo cual se requería un trabajo logístico militante que no era fácil de garantizar. La modalidad de “*olla popular*” a partir de la cual cada vecino “*colaboraba con algo y todo el barrio se alimentaba*”, principalmente niños, embarazadas y adultos mayores, fue la modalidad que asumieron los comedores populares antes de acceder a los recursos estatales<sup>14</sup>.

Así mismo, hasta el 2002, BDP no distribuía cajas de alimentos ni otros bienes materiales entre sus participantes de forma constante y sistemática, salvo en ocasiones especiales como los días del niño o las jornadas solidarias, para las cuales, las campañas previas de recolección de fondos eran encaradas por toda la organización. El principal momento en donde la organización accedía a este tipo de recursos era luego de la realización de cortes de ruta o movilizaciones, donde los gobiernos locales se comprometían a entregar “*cajas y planes*” para apaliar la situación social que se denunciaba<sup>15</sup>. Sin embargo, los acuerdos surgidos de este tipo de hechos no garantizaban que la organización recibiese de forma sistemática la cantidad prometida de cajas para repartir. Muchas veces, el propio incumplimiento de las promesas por parte del gobierno, hacía que la organización vuelva a protestar para exigir los recursos

---

<sup>14</sup> Ver Forni, 2001 y/o Auyero 2002.

<sup>15</sup> Entre el año 1999 y 2003, según la recolección de información realizada en el trabajo a partir de las entrevistas, los periódicos de la organización y las noticias de los diarios nacionales, pudimos reconstruir alrededor de 58 hechos de protestas locales en las diferentes provincias donde se encontraba la aún incipiente organización. A su vez, los hechos de protesta, más significativos, fueron los protagonizados por todo el espacio de organizaciones de desocupados, como el corte de la ruta nacional n° 3 en 2001, y en diferentes piquetes en las localidades de Tartagal, General Mosconi, Florencio Varela y Almirante Brown. Para un excelente detalle de los hechos de protesta entre 1989-2003, ver Schuster et al, 2006.

prometidos. Este “*tire y afloje*” entre la organización y el gobierno de turno para acceder a estos recursos, permitía a la organización sostener los niveles de movilización de sus militantes, aun cuando parecía haber resuelto parcialmente su reclamo.

Como desarrollamos en el capítulo II, el Programa de Seguridad Alimentaria (PSA) se creó en el 2003 con el objetivo de unificar y articular los diferentes programas de asistencia alimentaria focalizados que convivían en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. De los subcomponentes que conformaban el PSA, nos interesa analizar específicamente la participación de BDP en la asistencia alimentaria federal y focalizada, de reparto de mercaderías, y en el FOPAR, de asistencia a comedores comunitarios.

### 3.1 Las cajas

Las primeras cajas que se repartieron sistemáticamente en la organización, es decir todos los meses por un tiempo sostenido, llegaron a través del Ministerio de Desarrollo social de la nación en 2003. Desde la primera reunión de Jorge Ceballos en la Casa Rosada en el marco del gabinete piquetero, y con la incorporación del funcionario-militante como asesor de la secretaría general de la Presidencia, BDP comenzó a recibir una cantidad importante de mercadería a granel, es decir al por mayor. Según la información recuperada en las entrevistas, en la regional de Provincia de Buenos Aires Federal, se recibían alrededor de 70.000 kilos de comida. La mercadería que se recibía estaba compuesta por alimentos secos como fideos, leche en polvo, yerba, harina, arroz, aceite, azúcar, polenta, conservas de arvejas o tomates, entre otros. Para la distribución de esta mercadería se armaban unas bolsas de alimentos que los participantes retiraban una vez por mes de cada comedor comunitario, en función de su participación en las actividades de la organización, como analizaremos más adelante. Cada bolsón o

caja contenía alrededor de 10 kilos de comida según las entrevistas, por lo que se entregaban alrededor de 7000 bolsones entre la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad.

La logística necesaria para la distribución a nivel nacional era compleja ya que la organización recibía de forma centralizada la mercadería y luego distribuía a todas las regionales, y éstas a sus centros comunitarios o puntos organizativos. Algunos distritos, como es el caso de la ciudad de Buenos Aires, y eventualmente la Provincia de Buenos Aires, recibían mercadería de los gobiernos locales, por lo que no participaban de la distribución de la mercadería del MDS. Sin embargo, por ejemplo, cuando el gobierno de la ciudad de Buenos Aires comenzó a implementar el programa Ciudadanía Porteña en el año 2006, y recortó hasta suprimir el reparto de cajas de alimentos, la regional de la Capital Federal comenzó a recibir mercadería de la nación<sup>16</sup>. Esta logística implicaba para la organización garantizar lugares de almacenaje de mercadería que se encontrasen en condiciones y con la seguridad necesaria para resguardar la misma. Esto implicaba una estructura organizativa que se componía de un responsable nacional, responsables regionales y por centro comunitario. A esto había que sumarle un equipo de personas que participaban de la carga y descarga de camiones, y del traslado de la mercadería.

Todo el dispositivo que implicaba la puesta en marcha de la distribución de las cajas entre los participantes de BDP era una maquinaria que se basaba en un criterio de proporcionalidad. Se distribuía la mercadería en función de la

---

<sup>16</sup> El Programa Ciudadanía Porteña "Con todo Derecho" fue creado por la Ley 1878 de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y comenzó a funcionar en noviembre de 2005. Su objetivo general era disminuir los niveles de desigualdad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entregando un subsidio monetario para la adquisición de alimentos, productos de limpieza e higiene personal, útiles escolares y combustible para cocinas. El subsidio, focalizado y con condicionalidades, reemplazó el reparto de cajas de alimentos, transparentando la entrega del mismo a través de su centralización por el Ministerio de Desarrollo Humano de la ciudad.

cantidad de militantes declarados por cada regional, y que debía estar constatado en la capacidad de movilización en las actividades de la organización. Sin embargo, también se destinaba una parte de la mercadería para “*fortalecer*” nuevas zonas o centros comunitarios. Es decir, a las regionales más grandes en términos de construcción política, se les daba mayor cantidad de mercadería que a las de menor tamaño. Sin embargo, en ningún caso “sobraba” mercadería, y las propias regionales debían distribuir hacia su interior. Como señala un entrevistado:

Cuando llegaba ese momento del mes, en la dirección regional empezábamos a porotear. Cuantos llevaste a tal acto, cuantos fueron a tal actividad, y así... nos sacábamos los ojos porque todos queríamos garantizar la mercadería suficiente para no tener problemas en el barrio... además a veces, sabíamos y nos hacíamos los boludos, que se estaba dando de más a algún comedor. Cuando en la coordinadora de la zona había que organizar el operativo de reparto de cajas, era una guerra. Se sacaban los ojos por una caja... pero no por hambre... sino por no quedar mal con su gente. Las coordinadoras de los comedores asumían el compromiso con la gente que llevaban a la marcha, y después tenían que dar respuestas... había un margen de maniobra, siempre una mentira... inflaban los números, obvio, pero ¿de qué estamos hablando? De 30 cajas o menos...(risas) ¡no era nada relevante! (Entrevista 17)

El reparto de mercadería, que según el programa debía tener un criterio de asistencia a la vulnerabilidad alimentaria, se resignificaba políticamente a través de la participación en las actividades de la organización. Así como el centro comunitario y la regional debía “mostrar” su capacidad de organización y movilización para poder recibir mercadería los beneficiarios debían participar activamente para recibir su mercadería. Y era este concepto de “participar activamente” lo que abría la puerta para diferentes conceptualizaciones y criterios utilizados para medir esto. Para algunos referentes, participar activamente tenía que

ver con comprometerse con la organización, participar de todas sus actividades, de las movilizaciones, de los actos, de las actividades de campaña política, etc. Este criterio, más bien vinculado a la construcción de la organización, estaba presente generalmente en el nivel de direcciones regionales, y se sustentaba en la idea de que *“como los recursos los ganamos peleando en la calle, hay que repartirlos entre los que luchan”*. Pero luchar ya no era *“hacer piquetes”* sino participar de la vida política y social de la organización.

Para otros, era únicamente *“ir a la marcha o al acto”*, entonces daba lo mismo que fuera una persona u otra, ya que lo importante era *“mostrar número”*. En este esquema, la coordinadora de comedor adquiría mayor relevancia ya que era quién garantizaba individualmente la movilización de los participantes. A su vez, generalmente, en estos casos, estas personas que *“movilizaban por la caja”* pocas veces participaban de las actividades generales de la organización. Este tipo de relación entre la coordinadora y los vecinos despolitizaba la participación ya que vaciaba su contenido al reducirlo a una mera acción racional con arreglo a fines, en este caso, acceder a la mercadería. Sin juzgar al vecino que participaba de este tipo de relaciones, si podemos decir que este tipo de arreglo organizacional no se traducían a una consolidación de la organización. De hecho, sin pretensiones de generalizar, aquellos centros comunitarios que presentaban este tipo de organización interna eran más volátiles y menos comprometidos en relación con la misma. A su vez, este tipo de comedor era más susceptible de ser denunciado por sus propios vecinos con respecto a la forma de distribución de la mercadería. Sus coordinadores eran, generalmente, denunciados muchas veces sin evidencia concreta, por el manejo irregular de la misma. Se los acusaba de *“venderla”*, *“quedársela solo para ellos”*, *“darle solo a la familia y amigos”*, entre otros. Estos dos tipos de centros comunitarios pocas veces se daban de forma pura. Más bien

todos presentaban matices a la hora de repartir las cajas. Eran un derecho colectivo, pero que debía ser ganado por los vecinos a través de su participación en la organización.

Sin embargo, la recepción de la mercadería de parte del gobierno nacional estaba condicionada claramente al apoyo de BDP al mismo. Esto fue un elemento subrayado por todos los entrevistados sin matices. El gobierno, según los referentes de BDP entrevistado, utilizaba la mercadería como una forma de disciplinamiento a la organización. Aún en un escenario donde la inversión en las políticas sociales iba aumentando año a año, la distribución de mercadería fluctuó de acuerdo a los vaivenes de la política partidaria. Sin explicaciones ni previos avisos, el gobierno decidía recortar la cantidad de mercadería entregada o la calidad de la misma, así como la aumentaba cuando le convenía políticamente. Según un responsable regional de la organización

Hasta el 2005-2006 tuvimos canilla abierta de mercadería, el dialogo era fluido al respecto, llegaba cuando decían que iba a venir, y eso... cuando empezamos a ver que la cosa en política se ponía complicada, por ejemplo cuando empezamos a querer instalar al Huevo como candidato en la matanza, nos dimos cuenta que se podía complicar, Y nosotros necesitábamos la mercadería para garantizar la movilización y la orga... A un compañero se le ocurrió armar depósitos regionales, donde empezamos a guardar un porcentaje de la mercadería que recibíamos para tener una reserva y alivianar la caída, si se producía...Pero a veces te hacían manejos de mierda... por ejemplo te mandaban 1000 kilos de arroz a 5 días de su vencimiento... ¡Era imposible repartir eso antes de que se venza! Y te hacían quedar mal con la gente, que lo primero que pensaba era que nosotros éramos re truchos... (Entrevista 19)

Según el trabajo de campo podemos reconocer tres periodos claros con respecto al acceso de BDP a la mercadería. Por un lado, el periodo de 2004-2006 donde la organización recibió sistemáticamente una gran cantidad de mercadería. Si bien nos fue imposible conseguir el dato

concreto, ya sea por fuentes de la organización como por fuentes oficiales, si se puede inferir que este periodo se caracterizó por satisfacer las necesidades políticas tanto de la organización como del gobierno.

Una segunda etapa fue la comprendida entre los años 2007-2008, donde la relación con el gobierno nacional se tensionó producto de la estrategia política electoral de BDP-LS, y el acceso a la mercadería comenzó a ser más problemático. Aparecían trabas legales e institucionales (por primer vez aparece la necesidad de presentar una asociación civil para justificar la recepción de la mercadería), la mercadería se discontinuaba, llegaba en mal estado o por vencer, entre otras cosas. A su vez, en esta etapa el galpón de Florencio Varela, donde se almacenaba la mercadería fue dos veces robado, y en ambos casos se comprobó que fue por personas vinculadas al aparato peronista. Sin embargo, en ningún caso se pudo comprobar la relación del gobierno nacional con estos hechos.

La tercera y última etapa se abre en 2008 y se caracteriza por el recorte primero parcial y luego total de la distribución de mercadería. El alejamiento definitivo de BDP-LS del gobierno nacional, y luego en 2009 del kirchnerismo como espacio político, llevaron a que, como estaba previsto por la organización, la recepción de mercadería “*se cortara*”. Esto coincidió con el vuelco el gobierno hacia el PJ, cuestión que se evidenció en el rol preponderante que asumieron los intendentes en el dispositivo de funcionamiento del programa. A su vez, y como respuesta a la derrota electoral de 2009, el gobierno nacional lanza por decreto la Asignación Universal por Hijo<sup>17</sup>, y progresivamente direcciona todos los programas de asistencia alimentaria, desarticulando el reparto de mercadería a través de organizaciones sociales y territoriales.

---

<sup>17</sup> La AUH fue sancionada en octubre de 2009 como seguro de protección para niños y adolescentes de familias informales o que se encontraran por debajo del salario mínimo, vital y móvil.

### 3.2 Los comedores

Como señalamos anteriormente, los antecedentes de los comedores comunitarios fueron las “ollas populares” o las “copas de leche” surgidas en el contexto de la crisis social de fines de los 90, y que recuperaron prácticas sociales de los años '60 y '70 en las organizaciones de base territorial<sup>18</sup>. Estas fueron una forma de respuesta a la necesidad concreta de alimentación en un proceso de movilización social y protesta de los sectores populares. Pero también surgen como eje organizador en el barrio a partir de la solidaridad de los propios vecinos y de su capacidad de construir redes con otros sectores sociales, organizaciones de la sociedad civil, eclesiásticas y empresas privadas. El reclamo de donaciones a través movilizaciones y protestas frente a grandes cadenas de hipermercados para las ollas populares fueron una metodología de acción utilizada. Según una entrevistada, las ollas populares “fueron una respuesta colectiva a un problema que hasta entonces se creía individual” (Entrevista 12).

Si bien no pudimos reconstruir cuál fue la primera olla popular organizada por BDP en los lugares donde realizamos el trabajo de campo, sí pudimos constatar su vinculación directa, en el relato de los entrevistados, a “*un pasado de lucha*”, donde la organización de los vecinos a través de las ollas y las copas de leche permitió el despliegue territorial de la misma. De hecho, se instala como la forma de “*abrir un barrio nuevo*”, es decir de organizar un nuevo punto de BDP. Las ollas populares se podían organizar en la casa de algún vecino, en un espacio público, en una parroquia, en un centro cultural o de jubilados, en una casa tomada, o en cualquier espacio donde se nucleara una cantidad de vecinos que garantizara su funcionamiento. Servía de “excusa” para “*entrar en un barrio determinado, y abrir un nuevo frente*”. La calidad y la cantidad de la comida dependían

---

<sup>18</sup> Ver Neufeld y Cravino, 2007; Ierullo, 2010.

de la capacidad del grupo organizador para conseguir lo necesario, desde el gas para cocinar hasta los alimentos y utensilios necesarios.

Las copas de leche eran más sencillas de organizar porque requerían menos cantidad de recursos. Casi en su totalidad se encontraban vinculadas a actividades educativas para niños, como los apoyos escolares, y a las actividades recreativas, como talleres de cuentos, teatro, murga, etc., generalmente desarrolladas por los frentes juveniles y universitarios de CPL<sup>19</sup>. Vinculadas a las ollas populares era muy común encontrar roperos comunitarios donde los vecinos arreglaban y vendían ropa donada por otros vecinos. El costo de la misma era muy accesible y permitía recaudar el dinero necesario para cubrir los gastos de la olla.

---

<sup>19</sup> Estas modalidades de acción, fuertemente ligadas a las necesidades urgentes de los vecinos de los barrios, se instalaron como una práctica común de la organización para construir nuevos frentes. A su vez, esta práctica permitía la confluencia de diferentes actores como los vecinos del barrio y los jóvenes universitarios, por ejemplo, lo cual construía una historia y un proceso de politización común. De hecho, pudimos constatar que una posible trayectoria de un militante universitario de CPL implicaba la realización de trabajos solidarios desde el GES, su vinculación a partir de éste con el frente territorial, y por lo tanto su posterior incorporación al mismo, con el objetivo de ampliar la organización a nuevos barrios. De las entrevistas realizadas, se confirma que el frente territorial de CPL fue, principalmente, construido por militantes de la Venceremos que fueron enviados por las direcciones regionales de la organización a “abrir nuevos frentes”. A su vez, la relación con las universidades, terciarios, o secundarios permitía acceder a una cantidad importante de recursos materiales como donaciones de alimentos, ropas, materiales didácticos, y hasta dinero. Las campañas de recolección de donaciones para las ollas populares, los apoyos escolares o los roperos comunitarios, permitían garantizar los recursos para el funcionamiento de estas actividades, pero también contactar nuevos integrantes para el frente universitario. Este proceso de construcción de la organización, tanto en el frente territorial como en el universitario, permitió el despliegue de la organización desde su nacimiento. Sin embargo, las ollas populares y las copas de leche presentaban una debilidad de origen que era su alta volatilidad a causa de factores internos como peleas entre los vecinos del grupo organizador, o externos, como la discontinuidad en el acceso a los recursos materiales necesarios para su normal funcionamiento. Para analizar el chisme como forma de sociabilización entre los sectores humildes se recomiendo el artículo de Fasano et al, 2009.

Con los primeros “*piquetes*” las ollas populares comenzaron a recibir ayuda estatal del nivel municipal o provincial. Esta “*ayuda*”, que generalmente consistía en alimentos no perecederos, era otorgada como parte de las negociaciones políticas, y no provenía de ningún programa estatal específico, sino que era parte de los recursos con que contaban los gobiernos locales. Esto revestía por un lado, un carácter inestable e insuficiente, ya que recibir “*la ayuda*” no otorgaba ninguna seguridad de que, una vez finalizada, esta se fuese a renovar. Por otro lado, esta inseguridad, generaba la necesidad de volver a demandar a través de nuevos hechos de protesta, más “*ayuda estatal*”. Este círculo vicioso entre la protesta, la ayuda estatal y la inestabilidad, anclaban a las ollas populares como una tecnología estratégica en la trayectoria de luchas de las organizaciones de desocupados.

### 3.2.1 El “FOPAR”

En la segunda mitad de la década de los '90 se crea el FOPAR como un componente del Programa de Desarrollo Social de la Secretaría de Desarrollo de la Presidencia de la Nación<sup>20</sup>. Como señalamos anteriormente El FOPAR respondió a un modelo de política social descentralizada, participativa, con énfasis en el involucramiento de los beneficiarios de los proyectos y en el seguimiento centralizado de los mismos<sup>21</sup>. Estos proyectos de desarrollo productivo

---

<sup>20</sup> A pesar de no ser un programa propiamente dicho, nombraremos al FOPAR como tal únicamente a los fines de denominarlo de alguna manera.

<sup>21</sup> La organización del FOPAR opera en los ámbitos nacional, provincial y de proyecto. En el nivel central existe una Oficina Central del Fondo. A nivel provincial operan dos instancias: la Unidad Provincial del Fondo y el Consejo Provincial Participativo (C.P.P.). Los gobiernos provinciales participan del C.P.P. junto con otros representantes locales. El Concejo Provincial, constituye una instancia de participación para la asignación de recursos y la selección territorial. Los municipios colaboran con el programa en las distintas etapas del ciclo del proyecto. El FOPAR promueve la realización de acuerdos institucionales con organismos provinciales y/o municipales para

comunitario permitían financiar a las ollas populares, institucionalizados en comedores comunitarios, desde utensilios de cocinas, reformas edilicias hasta alimentos. Este programa fue sobreviviendo los cambios de gestión, y en el 2003 fue incorporado al PSA.

Fue a partir de esto que BDP por primera vez accedió a este programa como una forma de sostener las ollas populares y las copas de leche. Su incorporación al mismo, al igual que las cajas, fue a través de su participación en el gabinete piquetero. El FOPAR se comenzó a implementar principalmente en la provincia de Buenos Aires, donde BDP concentraba para 2003, alrededor de 100 puntos de organización. Los primeros “comedores FOPAR”, como se los conoció en la organización, fueron 3 en 2003, para luego ir aumentando hasta cubrir una cantidad de casi 40 comedores bajo esta modalidad. La implementación de este programa permitió a BDP mejorar sustancialmente la prestación alimentaria otorgada a los vecinos, así como garantizar el funcionamiento regular de los comedores. Esto se evidenció principalmente en la calidad y cantidad de los alimentos brindados, y en las condiciones edilicias y el equipamiento de los comedores. En la ciudad de Buenos Aires no se implementó esta modalidad específica ya que el Gobierno local contaba con otro programa de apoyo a comedores comunitarios a partir del cual sostenía una importante red de prestadores, entre los cuales se encontraba BDP con un total de 12 Comedores Comunitarios para el año 2007, sobre una cantidad de 38 centros comunitarios declarados como propios.

---

apoyar la ejecución y sostenibilidad de los proyectos. Las organizaciones no gubernamentales pueden presentar proyectos de capacitación y participar en la asistencia técnica a los beneficiarios en las distintas etapas del ciclo de proyectos. En el ámbito de cada proyecto, el FOPAR promueve la participación de grupos de beneficiarios para la formulación, ejecución y administración de los pequeños proyectos financiados. Durante todo el ciclo, el programa realiza un acompañamiento activo a los grupos de beneficiarios, efectúa la evaluación de los proyectos como así también el seguimiento y control de la ejecución de las actividades correspondientes.

Participar del FOPAR implicó entonces la posibilidad de consolidar la construcción territorial de BDP. Dejaron así su carácter volátil para consolidarse como prestadores de servicios alimentarios. Dejaron de ser ollas populares para ser comedores comunitarios. Este pasaje implicó una cantidad significativa de transformaciones sobre sus prácticas. La primera gran transformación fue sobre la cantidad de beneficiarios que accedían a la prestación alimentaria. Las ollas populares cubrían las necesidades de los vecinos involucrados en la misma únicamente. En cambio, los comedores comunitarios tenían capacidad de brindar hasta 150 raciones de comidas diarias, por lo que el universo de beneficiarios se amplió sustancialmente. La cantidad y la calidad de la comida mejoraron, y por lo tanto, la capacidad de la organización de llegar a más vecinos se amplió. A su vez, si bien desde BDP se orientaba a sus militantes para que inviten a los vecinos que comían en el comedor a participar de las actividades de la organización como en el caso de *“los planes”*, esto no era un requisito excluyente para poder acceder a la ración de comida. Según las entrevistas realizadas, en aquellos barrios donde se abrieron comedores FOPAR, el impacto político de la organización fue mayor en términos de que creció su capacidad de organización y movilización, así como su referencia política entre los vecinos.

Otra transformación importante fue en el orden interno de la organización. El FOPAR requería que las organizaciones que se postularan como ejecutoras de proyectos cuenten con personería jurídica que las habilite, una cuenta bancaria donde recibir el dinero, y por lo tanto debían estar inscriptas también en los regímenes fiscales correspondientes. A su vez, por la magnitud del tipo de financiamiento, ejecutar proyectos FOPAR requería una estructura de gestión específica. Ser agentes ejecutores de un fondo público requería de saberes administrativos superiores a la organización de una olla popular. Por ejemplo, llevar adelante el flujo de inversión y de los gastos realizados para el mantenimiento de un comedor, requería un saber técnico

específico que muchas veces no era fácil de encontrar entre los participantes del mismo. Requería también cumplir con algunos requisitos de infraestructura donde el comedor funcionase. Por ejemplo, que la cocina contase con revestimiento de cerámica en las paredes, o que contase con un baño en condiciones, así como que las cocineras utilizaran el uniforme correspondiente. A su vez, al ser responsables ante el Estado nacional, la organización debía demostrar su capacidad de gestión y de acción en orden de garantizar la renovación de los proyectos. Esta dinámica, que con el tiempo se fue consolidando en una lógica de acción, caracterizó el funcionamiento de los comedores FOPAR dentro de la organización.

Sin embargo, a pesar de su participación técnica dentro del programa, y de cumplimentar todos los requisitos legales necesarios, el acceso al financiamiento, y su sostenimiento en el tiempo se encontraba íntimamente relacionado con la cuestión política, como ya pudimos observar en los otros casos analizados. El acceso al mismo fue, según los entrevistados, acordado con el gobierno nacional en el marco de las reuniones del gabinete piquetero, en una primera etapa. Luego, durante el periodo en que Jorge Ceballos fue miembro del Ministerio de Desarrollo Social, las cuestiones sobre el FOPAR eran conversadas con la ministra directamente. De hecho, según los entrevistados, en los periodos donde la relación política con el gobierno se tensionaba, los recursos del FOPAR escaseaban o se demoraban. Por ejemplo, en las vísperas de las elecciones nacionales de 2007, BDP-LS intentó, sin éxito, instalar la candidatura de Ceballos como intendente de Matanza reclamándole al gobierno nacional que le habilitará la posibilidad de presentarse como lista colectora de la boleta oficialista<sup>22</sup>. Como parte de la estrategia de presión al gobierno

---

<sup>22</sup> A pesar de las críticas a la campaña de Scioli como candidato a gobernador de la Provincia de Buenos Aires, BDP-LS intentó operar políticamente para instalar a Jorge Ceballos como candidato a Intendente de la Matanza, como

nacional, Ceballos renunció a su cargo en la Subsecretaría. Sin embargo, la renuncia duró poco, y luego de la elección retornó al ministerio. Durante este interregno, la relación entre BDP y el FOPAR fue muy tensa, y si bien no se cortaron los recursos materiales y financieros, si se presentaron inconvenientes en su normal funcionamiento.

Para el año 2009, BDP contaba con alrededor de 54 comedores FOPAR distribuidos en todo el país, de los cuales por lo menos 32 estaban en la provincia de Buenos Aires. Con el alejamiento de BDP-LS del gobierno primero y luego del oficialismo, la relación con FOPAR comenzó a deteriorarse, al punto de que en el año 2011 BDP denunció públicamente el recorte de los subsidios a los comedores. Desde el propio gobierno, se denunció que la organización no cumplía con los requisitos técnicos administrativos para implementar el programa.

#### **4. El estilo de gestión territorial de BDP: ¿Una ventanilla del Estado?**

Los programas que aquí analizamos impactaron en BDP otorgándoles nuevas oportunidades de “*protagonismo*” en el territorio. A través de la movilización de sus estructuras y de la incorporación de sus militantes en la implementación de proyectos productivos y comunitarios, BDP se instaló en los barrios donde se encontraba como una puerta de acceso a ciertos recursos estatales. A su vez, la forma en que esta organización incorporó estos programas a sus prácticas, permitió que emergieran estilos de gestión con características particulares y alejadas en algunos casos a lo que la normativa de los mismos proponía. Los dispositivos emergentes de este proceso se caracterizaron por

---

lista colectora de la boleta oficial kirchnerista. Esto fue resistido en primer lugar por el entonces Intendente Alberto Balestrini del Partido Justicialista, por el propio Scioli, y posteriormente por el propio gobierno nacional.

presentar estilos basados en la “*participación*” como tecnología de gestión, consolidando a la organización como una de las tantas “ventanilla del Estado” (Schijman y Lae 2009) en el territorio.

En el trabajo “Las rondas de mujeres por las ventanillas del Estado. Etnografía de un trabajo invisible”, los antropólogos Schijman y Lae (2011), analizan la relación de los sectores populares y el Estado a partir de la ocupación del espacio público, “*la ventanilla*”, como lugar de acceso de las políticas sociales. Desde la perspectiva de los beneficiarios, los autores describen los diferentes aprendizajes, saberes, recorridos y tiempos que los habitantes de un barrio marginal francés deben atravesar para hacer valer sus derechos. En este trabajo es interesante cómo los autores indagan en los saberes prácticos y en los aprendizajes necesarios que las personas van adquiriendo para conseguir su objetivo. De esta forma, el trabajo en la ventanilla a partir de la preparación y defensa del legajo responde a una inteligencia social que caracteriza la relación cotidiana entre el Estado y los sectores populares urbanos. Ocupar el lugar, armar el propio legajo, completar correctamente los formularios, entablar relaciones personales con los burócratas, son algunos de los conocimientos socialmente adquiridos por los ciudadanos pobres franceses que les permiten conseguir sus objetivos<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> En un sentido similar podemos analizar las prácticas hospitalarias, y entre ellas el procedimiento de asignación de turnos para la atención médica, han sido abordadas desde las ciencias sociales, y específicamente desde la antropología y la sociología, desde la perspectiva de su rol en los procesos de trabajo institucional. Desde una perspectiva antropológica, Ferrero (2003) se cuestiona sobre la organización social del cuidado médico, indagando sobre los procesos de trabajo que organizan la interacción social y el uso del tiempo en el contexto institucional hospitalario. Desde un estudio de caso de un centro de salud de la Ciudad de Buenos Aires, la autora analiza el procedimiento de asignación de turnos como una forma de actividad ritualizada (Ferrero, 2003: 169), cuyo carácter formal y convencional la ubican como una práctica simbólicamente expresiva de las relaciones sociales en contextos institucionales. En este sentido, las rupturas del orden “normal” del procedimiento de asignación de turnos, permiten dimensionar la importancia

---

del “rito”, en la medida que opera como “mecanismo de ordenamiento” de la interacción social en el tiempo y en el espacio. En sus palabras: “el procedimiento de asignación de los turnos para la atención de los usuarios del Centro es visto como un patrón regular y manifiestamente formalizado, cuya función –más allá de los fines técnicos reconocidos por los propios actores– es organizar la interacción social de acuerdo con las pautas normativas de la institución –como aquellas que le dan forma a las actividades situadas en un tiempo y lugar específicos–, asegurando a quienes participan de la interacción, el acceso a marcos comunes de significado (Giddens, 1998, Gell, 1996 y Joseph, 1999)” (Ferrero, 2003:169). En este marco general, la autora propone al tiempo como recurso fundamental del procedimiento de asignación de turnos. Según Ferrero, “El análisis antropológico de la organización social de la atención médica en nuestra sociedad pone de manifiesto que el tiempo es un recurso fundamental en dicho proceso (Zerubavel, 1979 y 1981, Frankenberg, 1992, Pritchard, 1992; Pizzini, 1992; Adam, 1992; Gingrich, 1994): transforma al sujeto que ‘sufré’ en paciente, expresa las jerarquías dentro del equipo de trabajo y entre los profesionales y los usuarios de los servicios y se erige como un tiempo que se percibe como cerrado, cíclico y reversible, en contraste con el tiempo que transcurre fuera de la institución” (2003, 169). En este sentido, la asignación y registro de los turnos es, según Ferrero, el dispositivo institucional que permite legitimar el “orden de llegada” que caracteriza la “espera”. Así, la asignación de turnos como mecanismo de interacción social, y el tiempo como recurso fundamental de este proceso, producen y reproducen diferentes ordenamientos espacio-temporales en el centro de salud. La autora describe dos segmentos diferenciados de “espera” de los pacientes para la asignación de un turno. La espera afuera del centro de salud y la espera dentro del centro. El primer segmento está organizado por “la cola” que realizan los pacientes fuera del centro antes del inicio formal del horario de atención de la institución. Este segmento presenta características similares a uno de nuestros objetos de observación, la fila para sacar un turno en el mesón del Argerich. En palabras de la autora: “El orden social como *acomodamiento* (Joseph, 1999:37) está asegurado por el dispositivo de la cola que establece las prioridades según el ‘orden de llegada’. Este dispositivo implementado y organizado por los pacientes se convierte en un dispositivo legitimado por la institución cuando esta reproduce la misma disposición espacial ‘registrándola’ en el libro de los turnos y distribuyéndola según la especialidad requerida por los pacientes.” (Ferrero, 2003: 174). El segundo segmento, la espera dentro del centro, se caracteriza por un primer momento donde el dispositivo ya no es la fila, pues la espera transcurre dentro del centro donde el paciente ya tiene un turno asignado. Sin embargo, esta espera, según la autora, no está exenta de las ambigüedades e incertidumbres que supone la arbitrariedad de los profesionales que deciden “romper” con el orden normal de la atención por turnos, cuando se presentan casos que, por sus características, deben ser atendidos “sin turnos”. A partir del análisis de estos dos segmentos, la autora concluye, que en tanto regla social, la asignación de turnos “funciona como una constricción institucional que determina quiénes y cuándo van a estar

En este trabajo utilizamos el término en una línea analítica similar a la de los autores, aunque en un contexto diferente, donde el “trabajo en la ventanilla” no es para reclamar derechos y protección, sino para acceder a la asistencia social en el marco de un paradigma de políticas sociales masivas, pero focalizadas, descentralizadas y asistenciales. Su materialización quizás más emblemática es la expresión “*inscribirse al plan*” a través de tal o cual organización territorial (Quiróz 2006, 2011; Freytes Frey y Cross 2007; Hopp y Gradin 2007). Pero también se materializa en “*conseguir una caja*” o en el acto de comer en el comedor. Tradicionalmente centralizado por las estructuras estatales territoriales, vinculadas a los partidos políticos mayoritarios (PJ y UCR) y a los sindicatos, a partir de la década del ‘90 con el PT, las organizaciones de desocupados comienzan a instalarse como otra forma posible de acceso a los recursos estatales (Quiroz, 2011; Vommaro y Quiroz, 2011; Colabella, 2012; Alzina, 2012, Batestazzi, 2013; López, 2013). La descentralización y la participación de la sociedad civil como herramientas de gestión propias del paradigma de políticas sociales neoliberales favorecieron este proceso, y consolidaron a BDP como nuevas formas de acceso a las políticas sociales. En un escenario donde la reproducción material de los sectores más retrasados de las clases populares dependía en gran parte de su acceso a los bienes públicos, BDP se constituyó en una vía posible dentro del entramado de redes sociales de asistencia y reciprocidad (Noel 2006). Los centros comunitarios de BDP, en tanto “*ventanillas del Estado*”, se constituyeron en una puerta de acceso a la asistencia, donde la participación y el protagonismo era una clave para el acceso a la misma

---

en condiciones de ser atendidos...” (Ferrero, 2003: 178). En este sentido, “el control del tiempo de los pacientes, la interrupción momentánea del desarrollo normal de sus vidas le otorga a la medicina un recurso de poder simbólico de gran importancia” (2003: 178).

Y en esta línea nos interesa rescatar la idea de “*la espera*” asociada a las ventanillas del Estado como mecanismo disciplinador de los sectores populares. Además de “*inscribirse*” en el plan, había que “*esperar*” que “*salga*”. Y así como Schijman y Lae (2009) señalan a la presencia física, a la construcción de compromisos, y a la exhibición de pruebas como claves para garantizar el éxito de la empresa ante las ventanillas del Estado, en nuestro caso “el protagonismo del vecino” funge de garantía para el acceso a la asistencia. La espera se realiza “*organizándose*”, “*asistiendo a las actividades*”, “*participando de las tareas generales*”, “*comprometiéndose*”.

En este sentido, a partir del interrogante de cómo los sectores populares perciben el tiempo y la espera, Auyero (2012) pone el foco en la práctica relacional que enlaza diariamente las operaciones del Estado con la vida cotidiana de los subordinados, donde la espera se constituye en un proceso temporal a partir del cual, y a través del cual, las políticas de subordinación y dominación se reproducen. Esta dimensión de “*esperar*” el acceso a los derechos sociales o a la asistencia, se encuentra presente en la experiencia de BDP. El tiempo de acceso a los recursos a través de las organizaciones de desocupados era un elemento recurrente en las entrevistas en términos de que había que “*esperar participando*”, para poder acceder al plan o a la caja. Había que “*tener paciencia*” como decía una entrevistada al respecto, pero esta vez la paciencia no era para con el Estado, sino para con la organización que decidía quién podía solicitar qué recursos. En este sentido, y siguiendo a Auyero (2012), hacer esperar es más que una acción represiva del aparato burocrático estatal: también se constituye en una acción productiva. De esta forma, el autor argumenta que el conocimiento implícito encarnado en quien espera, revela el conocimiento y reconocimiento, en términos de aceptación, del orden político establecido. El autor propone así que, para entender por qué los sectores populares esperan y por qué esto les parece normal, hay que reconstruir el trabajo diario de “*normalizar la espera*”. A partir de

una etnografía comparada en tres escenarios diferentes de interacción entre los individuos y el Estado, Auyero intenta responder sus interrogantes a partir del análisis de aquellos lugares donde las personas saben por repetición que para obtener un resultado, la ayuda del gobierno, deben demostrar que son merecedores de la misma, esperando. En nuestro caso, el merecimiento de la asistencia vendría dado por su nivel de “*protagonismo*” en la organización. A partir de este análisis, el autor intenta buscar la manera en que la espera crea y recrea la subordinación a través de la producción de incertezas y arbitrariedades durante ese tiempo. Haciendo esperar a los individuos, el Estado refuerza las incertezas y las arbitrariedades que ya se encuentran presentes en la vida diaria de los pobres. En sus conclusiones, Auyero propone que todo aquel escenario institucional, que podrían ser pensados como ventanillas del Estado, se constituyen en espacios propicios para indagar los mecanismos específicos a través de los cuales los pobres quedan atrapados en los tiempos estatales de procesamiento de las demandas<sup>24</sup>. Aquí tomamos a Auyero, y sostenemos que

---

<sup>24</sup> Desde una mirada sociológica sobre las emociones y el cuerpo, Adrián Scribano (2010) en “Primero hay que saber sufrir, hacia una sociología de la ‘espera’ como mecanismo de soportabilidad social”, propone a la espera y la paciencia como la sociabilidad adecuada en las sociedades contemporáneas como la nuestra. A partir de una estrategia de investigación etnográfica como la auto-etnografía, y sin ceñirse al análisis de un contexto institucional determinado, como un hospital o centro de salud, Scribano propone pensar la espera como “actividad cívica” que, junto a la paciencia como “virtud política”, componen el principal mecanismo de soportabilidad social cuyo objetivo principal sería evitar el conflicto social, constituyéndose en uno de los rasgos fundamentales de la dominación capitalista. Así, la práctica de la espera tiene la capacidad de afectar los cuerpos y la acción de los individuos, ya que: “Los ‘estados’ de acostumbramiento de la dominación y de ‘corrimiento’ de las situaciones conflictuales se aprehenden en el sufrimiento que se hace carne” (Scribano, 2010: 177). Luego de describir diferentes escenas de la vida cotidiana de una persona pobre de la Argentina, Scribano afirma “la película se repite y ya la vio varias veces: hay que hacer cola. Así transcurre la vida de un pobre cualquiera en cualquier ciudad Argentina en una larga fila que le hace carne la facultad de esperar, la virtud de ser paciente que sólo se aprende practicando la espera” (2010: 179). En este marco, Scribano propone pensar la espera como mecanismo de sociabilidad

BDP, al exigir “*protagonismo*” como mecanismo de acceso a los recursos estatales, recreaba las incertezas y arbitrariedades de la espera estatal. Con una imagen diferente a las colas de la etnografía de Schijman y Lae (2009), o a las situaciones de espera del mismo Auyero (2012), ser protagonista de la vida de la organización es una forma de esperar. Este protagonismo se convierte de espera a condicionalidad una vez que la persona accedió a la asistencia.

Sin embargo, esta condicionalidad, discrecional y arbitraria, no creemos que pueda ser asociado a las relaciones clientelares en el sentido clásico de análisis de la relación de los sectores populares y el Estado. Consideramos, en cambio, que la participación supone una relación de poder más igualitaria entre los dos niveles de una relación clientelar clásica. La participación política de los sectores populares no puede ser reducida a una relación de intercambios materiales, ya que esto no explicaría porque aún en momento de disminución de los recursos, BDP y las otras organizaciones de desocupados continuaron sosteniendo altos niveles de participación en sus territorios. Desde perspectivas instrumentalistas (Brusco, Nazareno y Stokes, 2004) o desde perspectivas socioculturales (Mason, 2002; Frederic, 2004; Merklen, 2005; Quiroz, 2011; Colabella, 2011) se analizó los procesos de politización de los sectores populares a partir de una mirada peyorativa con respecto de su autonomía o heteronomía de acción política. Aun cuando se intentó rescatar la voz de los “*clientes*”, se buscaba comprender por

---

compuesto de diferentes mecanismos, a los que describe como el manejo de la ansiedad, la adecuación burocrática y el estar entre paréntesis. En el tiempo en que transcurre la espera, las personas aprenden a “manejar la ansiedad”, gestionar la presión y a diferenciar entre ponerse metas y alcanzarlas. Por otro lado, durante la espera, el ciudadano demuestra que es un “ciudadano en regla”, que se adecua a los requisitos exigidos, que tiene “una postura de adecuación burocrática” (Scribano, 2010: 183). Hay que adecuarse a los requisitos burocráticos, hay que aprehender los caminos, los recorridos y requisitos para evitar el sufrimiento de la espera. Por último, Scribano señala que la espera enseña a “estar entre paréntesis”, a ser cuerpo en reposo.

qué los sectores populares participaban de esas redes, pero no “*lo que se hace*” (Vommaro y Quiroz, 2011). Es decir no porqué se participa en una red clientelar, sino porqué se acepta el pacto clientelar (Zarazaga, 2015), porqué los sectores populares entregan sus “*votos*” a los patrones. Entendiendo el voto como la cristalización del compromiso, o la devolución del “*favor*”.

Esta relación clientelar fue analizada, entre muchas otras explicaciones, desde la reciprocidad (Auyero, 2001), desde los actos de reconocimiento (Frederic, 2004), o desde el “*hacer*” que generan rutinas y sentidos que permiten comprender la relación de los vecinos con los punteros (Vommaro y Quiroz, 2011). Colabella (2011), por ejemplo, así como Quiroz (2011), proponen una mirada etnográfica sobre el clientelismo, que recupere la dimensión vivencial de las acciones políticas, las tramas sociales en las que se inscriben y los lazos materiales, de proximidad, de amistad y de parentesco que construye. Zarazaga (2015), en cambio, nos propone correr la mirada hacia la eficiencia de las redes clientelares para ejecutar políticas sociales. Según el propio autor, su trabajo:

Muestra que los pobres apoyan a sus punteros en el cuarto oscuro porque es de ellos de quiénes esperan soluciones para sus problemas en el futuro. Los votan porque los punteros aparecen como una fuente creíble de recursos para satisfacer sus necesidades más urgentes. El pobre no se diferencia en los criterios con los que elige a quién votar de otros sectores sociales. Así cómo los ruralistas, por ejemplo, apoyan a los candidatos que les prometen menos impuestos a la producción agrícola, los pobres apoyan a los punteros que les permiten mejorar sus ingresos (Zarazaga, 2015:13)

Tomando distancia del supuesto instrumentalista que el voto está determinado por la racionalidad económica de los actores, y teniendo en cuenta que la experiencia de BDP desarrollada en el capítulo III contradice este supuesto, nos interesa rescatar que esta “*eficacia*” para resolver los

problemas de los vecinos, es una piedra fundamental para entender porque los sectores populares, o cualquier sector social, apoyan políticamente expresiones políticas de este tipo. Los punteros, las manzaneras, o los referentes de los centros de jubilados, de las unidades básicas, de los comités radicales, de las delegaciones municipales, de las salitas de salud, de las sedes del sindicato, o de las ONG entre otros, garantizan día a día la canalización, siempre parcial, de las demandas y necesidades más o menos urgentes de los sectores populares. La eficacia en la gestión de la demanda les otorga legitimidad para con los vecinos, y construye un vínculo representativo entre los diferentes actores de la red, en tanto que se constituyen como facilitadores del acceso a los recursos estatales. Como bien señala Ortiz de Rozas (2013) incluso cuando hay intercambio de bienes materiales, los actores están involucrados en una relación de representación política. Todos los actores antes señalados podrían ser concebidos como ventanillas del Estado, donde su eficacia para resolver los problemas de los vecinos las instituye como representantes de las demandas de los sectores populares. BDP es un referente en este sentido.

Ahora bien, el protagonismo como forma de acceso a la asistencia implica también, un acto performativo, que es la experiencia de organización y de concientización que ello supone. Los vecinos que participaban, se transformaban. Se transformaban en términos de que adquirían experiencias enriquecedoras en términos subjetivos. Las “cocineras” y los “promotores” eran sujetos contruidos colectivamente a partir de la experiencia de participación en la organización. Es decir, los centros comunitarios en tanto ventanillas del Estado, promovían la participación como proceso de politización y por lo tanto, de construcción de sujetos políticos y sujetos de derecho, frente a las formas de mediación clásica, generalmente caracterizadas como clientelares, entre el Estado y los sectores populares. A través de la participación de todos los vecinos en las diferentes actividades de la organización, BDP les garantizaba el acceso

a los recursos estatales colectivos. Si bien la participación adquiría sentidos contradictorios al ser “obligatoria”, con el tiempo generaba procesos de politización de los vecinos que la resignificaban. Así, la participación se asociaba directamente con la “lucha” de las organizaciones de desocupados por el acceso a derechos como trabajo, comida, etc. En el discurso oficial de la organización, los planes, las cajas y los alimentos de los comedores eran “victorias” conseguidas a través de la lucha contra un Estado que representaba a los sectores de poder, en la década de los 90. Estos derechos, que se habían conseguido a través de la lucha, eran distribuidos entre “los más comprometidos, y esto era quienes más ponían el cuerpo, en las marchas, en las áreas, en las campañas...” (Entrevista 16).

Sin embargo, si bien desde el discurso oficial de la organización, se sostenía el protagonismo de cada centro comunitario como criterio de distribución y de acceso a los recursos estatales, en la práctica las realidades heterogéneas y complejas dan cuenta de que esto no era siempre la racionalidad que guiaba la forma de gestionar. Los niveles de participación en cada centro comunitario dependían mucho del referente del centro, así como del núcleo de militantes que lo secundara, y de la relación con su responsable político inmediato. Los procesos de crecimiento de la organización dificultaron la posibilidad de las direcciones regionales de realizar un seguimiento específico sobre las formas de organización interna de cada centro comunitario. A su vez, la necesidad de “mostrar” poder a través de la movilización de sus estructuras, en las actividades políticas del espacio kirchnerista, muchas veces hacía que los propios responsables políticos promovieran o no tomaran represalias contra quienes reproducían prácticas de la “vieja política”.

De todo lo anterior, sostenemos que durante el periodo analizado BDP, y las organizaciones de desocupados se instalaron como ventanillas del Estado porque los centros comunitarios se constituyeron, para los vecinos y para los

propios militantes, en un espacio físico donde “*gestionar*” la relación con el Estado, y desde donde “*acceder*” a la asistencia. Si bien únicamente desarrollamos las políticas de asistencia al desempleo y las alimentarias, que fueron las experiencias de mayor envergadura, pudimos constatar que vinculado a estos programas nacionales, BDP entabló relaciones con otros programas menores de asistencia y de promoción social. Estos dispositivos de gestión se implementaban de forma integral en los centros comunitarios, y para que un vecino pudiera “*acceder*” a sus recursos, debía “*participar*”. A través de la red de centros comunitarios la organización distribuía planes, cajas y raciones de alimentos, y otras acciones de prevención y promoción social como talleres de prevención de desnutrición infantil, de educación sexual y reproducción familiar, asistencia legal, alfabetización para adultos, programas de terminalidad de nivel secundario y primario para adultos, apoyo escolar para niños y jóvenes, etc.

De esta forma, según el desarrollo anterior, podemos establecer que el estilo de gestión territorial de BDP se caracterizó por instituirse como ventanillas del Estado, y donde la participación se instaló como la forma de acceso de los vecinos a los recursos estatales. Esto le permitió a BDP constituirse como mediador entre el Estado y el territorio, aportando a la reconstrucción de la autoridad estatal como vimos en el capítulo III, y le permitió potenciar su despliegue organizacional y su capacidad de movilización. El paraguas del Estado nacional le otorgo, a la organización, una mayor legitimidad y representatividad frente a los vecinos de sus barrios. Cuanto más gestionaba la ventanilla del Estado, más capacidad de movilización y de organización de vecinos, así como más capacidad de ampliar la red de centros comunitarios, adquiría BDP.

Este escenario cobró una nueva dimensión con la implementación de los programas de promoción social implementados de los espacios de gestión conducidos por

la propia organización en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. De ellos nos encargaremos en el próximo capítulo.

## El estilo de gestión estatal

### *La experiencia de BDP en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación*

#### 1. Introducción

La participación de BDP en el Estado nacional, en un principio anclada en el territorio, dio un giro cuando a fines de 2003 BDP comienza a acercarse al espacio político kirchnerista. En este capítulo desarrollaremos la experiencia de BDP en la gestión pública del Estado nacional, específicamente en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Desde el 2004 cuando se incorpora una militante de BDP como asesora de la Ministro y hasta la renuncia de Jorge Ceballos como Subsecretario de Organización y Capacitación popular en diciembre de 2008, BDP ocupó diferentes cargos en el Ministerio, así como promovió e implementó una batería de programas de promoción social. Del análisis del estilo de gestión estatal, que emergió de la experiencia de BDP en los espacios de gestión y en los programas desarrollados, nos ocuparemos en este capítulo. Para esto utilizaremos la información surgida de nuestro trabajo de campo y de los aportes específicos sobre el caso, realizados por Perelmiter (2010 y 2012) Cortes (2010), Masetti (2011). Se presentará la experiencia de la Dirección Nacional de Asistencia Comunitaria, el Programa de Promotores Territoriales para el Cambio Social, el Programa de fortalecimiento

y participación de las mujeres Juana Azurduy, el Programa de capacitación en derechos humanos para jóvenes Claudia Falcón, y la experiencia de gestión en la Subsecretaría de Organización y Capacitación popular y sus respectivos programas e iniciativas. Para esto se utilizaron datos recolectados durante el trabajo de campo, a partir de las entrevistas y las observaciones realizadas, y a través del análisis de fuentes secundarias como la normativa de los programas, las memorias institucionales, los presupuestos oficiales, y documentos oficiales del Ministerio.

El argumento que guía este capítulo propone que el estilo de gestión construido por BDP en su experiencia en el Ministerio, implicó una revalorización de la militancia política, social y territorial como elemento estratégico de la modalidad de implementación de las mismas. Ahora bien, la experiencia de gestión de este actor, su capacidad de acción, su racionalidad y su experiencia organizativa, se encontraron con la racionalidad burocrática, la capacidad técnica y la experiencia de gestión del Ministerio, dejando emerger una síntesis entre ambos estilos de gestión. Este estilo de gestión, basado en la militancia y el protagonismo y sintetizado en la popular frase “*disputar el Estado*”, se arraiga en una experiencia cuyos matices y contradicciones iluminan, a nuestro entender, aspectos de la participación política de las organizaciones de desocupados en el Estado nacional. De esto nos encargaremos en los siguientes apartados.

## **2. Del territorio al organigrama del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación**

La relación de BDP con las políticas sociales tuvo un giro, en términos de Massetti (2011), cuando a partir del 2003 se incorporaron al diseño de las políticas sociales, estrategias de fortalecimiento de capital social, la economía social y el desarrollo local, dando un salto en el tipo de programas que

se implementaban. Se combinaron los programas masivos de transferencia condicionada de ingresos que analizamos en el capítulo anterior, con programas de promoción social, productivos, y/o educativos. Este nuevo formato de los programas sociales impactó en la trayectoria política de las organizaciones, aumentando sus recursos organizativos y su capacidad de movilización.

Ejemplo de este tipo de programas fue el Programa Manos a la Obra (PMO)<sup>1</sup>. BDP fue una de las primeras organizaciones que participó del mismo, accediendo a través de diferentes asociaciones civiles armadas especialmente para gestionar con el Estado, a una serie de proyectos de financiamientos de emprendimientos textiles y alimentarios. Estos proyectos fueron desarrollados por el Área de Economía Social de la organización, creada con el fin de desarrollar emprendimientos económicos y sociales. Según se pudo verificar en las entrevistas realizadas, la organización accedió a su primer proyecto de PMO en septiembre de 2003, luego de varios meses de gestión. El primer proyecto fue de una fábrica de zapatos que se instaló en la localidad de Matanza, en el conurbano, y en la cual llegaron a trabajar alrededor de 20 militantes de BDP en diferentes tareas. La organización llegó a tener alrededor de 18 emprendimientos productivos en todo el país vinculados a los proyectos Manos a la Obra. La cantidad de financiamiento y las posibilidades de inversión habilitadas por la normativa, permitió a BDP equiparse con maquinaria y vehículos que eran utilizados en los emprendimientos y en las actividades de la organización. En un intento de construir “empresas sociales” que le permitiesen a la organización dar un salto en su capacidad económica, se desarrolló desde el área de economía social un servicio de comedor y de

---

<sup>1</sup> Este programa se constituyó en el paradigma de este nuevo tipo de diseño ya que implicaba la transferencia de sumas importantes de dinero (un subsidio promedio rondaba los 5.000 y 10.000 pesos), directamente a las organizaciones sociales para la implementación de proyectos socio-productivos.

catering para organismos estatales. Este servicio tuvo varias contrataciones según pudimos constatar en las entrevistas realizadas, pero su forma de funcionamiento no difería de la de una empresa privada. Lo mismo sucedía con la fábrica de zapatos, la fábrica de guardapolvos y de panificados. Su forma de organización y de funcionamiento era de tipo cooperativa, constituidas legalmente a través del Instituto Nacional de Asociativismo y la Economía Social (INAES). Esto respondía al objetivo de generar puestos de trabajo, legítimos y viables, para los integrantes de BDP, y también al objetivo de generar ingresos económicos que sustenten a la organización.

Otro ejemplo de programa de promoción social con participación de las organizaciones de desocupados fue el Programa Nacional de Alfabetización y Educación básica para Jóvenes y Adultos, Encuentro, del Ministerio de Educación de la Nación en 2004. Este programa consistía en el despliegue de una red de alfabetizadores que, durante los primeros años de implementación realizó un sin número de actividades y acciones vinculadas a la alfabetización de adultos. Las organizaciones de desocupados participaron de este programa desde el primer día, tanto en la planificación del mismo como en su implementación en los territorios. De esta experiencia, que no será abordada en detalle en este trabajo, podemos señalar que BDP para el año 2005 contaba con 129 centros de alfabetización entre la ciudad y la Provincia de Buenos Aires. De esos 129 centros participaban alrededor de 240 voluntarios alfabetizadores, provenientes de sectores medios, estudiantes universitarios, terciarios y secundarios. La mayoría de los centros de alfabetización funcionaban en los centros comunitarios de BDP, y sus estudiantes eran vecinos de los mismos. A través de relevamientos casa por casa y entre sus participantes, se detectaban las necesidades educativas del barrio y se implementaban acciones al respecto. Todas las actividades del programa Encuentro fueron canalizados por el área de Educación popular de BPD, al punto que una de

sus referentes se integró a la estructura del Programa en el Ministerio de Educación como asesora del mismo, y otra militante se integró como coordinadora de la relación con las organizaciones de la sociedad civil.

En la experiencia del PMO y el Programa Encuentro, BDP comenzó a mostrar capacidad de gestión con respecto a las políticas estatales. Esto, según las entrevistas realizadas, fue un elemento importante en la construcción de la imagen de BDP hacia adentro de la alianza de gobierno. Conscientes de esta situación, y con el objetivo de afianzar y consolidar su imagen como actor de la gestión de políticas públicas, BDP organizó a fines del 2003 en la Universidad de Lomas de Zamora, un *“Foro de Gestión: por un nuevo proyecto popular”*, donde se mostraron todas las experiencias de gestión del área de economía social con el PMO, el área de Educación y el Programa de Alfabetización, y otros programas menores de terminalidad de secundaria y primaria para adultos<sup>2</sup>; y de las área de salud con el programa de detección de la desnutrición infantil que desarrollamos en el capítulo anterior.

La estrategia de participación en las políticas estatales sufrió un tercer giro cuando fueron convocados a *“sumarse”* a la estructura de gestión del propio Ministerio de Desarrollo social de la Nación. A mediados del año 2004, su coordinador nacional, Jorge Ceballos, fue convocado por Alicia Kirchner, Ministra de Desarrollo Social de Nación, para ocupar el cargo de Director Nacional de Asistencia Comunitaria (DNAC) de dicho Ministerio<sup>3</sup>. La experiencia

---

<sup>2</sup> Nos referimos a la experiencia de participación en el Programa Adultos 2000 de la ciudad de Buenos Aires, que consistía en la organización de un punto de terminalidad de secundaria donde se preparaban a los alumnos para rendir los exámenes libres de las materias correspondientes. Posteriormente se implementaron otros programas similares del Ministerio nacional de Educación.

<sup>3</sup> En la Resolución conjunta N° 35/2004 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y de la Secretaría de la Gestión Pública de la Presidencia de la Nación, con fecha del 4 de Junio de 2004, se estableció la reorganización, derogación y creación de nuevas unidades ejecutoras dentro de la estructura

de gestión en dicha Dirección, le permitió a BDP adquirir conocimientos, saberes y capacidades, así como formar cuadros políticos para dicha tarea. De la DNAC dependían la Dirección de Apoyo Logístico y Emergencia Social, la Dirección de Asistencia Directa a Organizaciones (DADO), la Dirección de Asistencia Directa por Situaciones Especiales (DASE), la Coordinación del Tren de Desarrollo Social y Sanitario, y la Coordinación del Área de Asistencia Directa e Inmediata. Cada Dirección de línea o coordinación respondía a objetivos particulares y estaba dirigida por diferentes sectores políticos, que no pertenecían a BDP ni a CPL. Por ejemplo, la DADO tenía por objetivo fortalecer las organizaciones sociales y de base mediante el subsidio de proyectos de fortalecimiento y capacitación en tres ejes de acción: desarrollo de infraestructura, capacitación y equipamiento. La DASE estaba orientada a resolver los problemas de salud de personas que no tuvieran obra social y que su municipio o provincia no pudiera dar respuesta a la situación, la demanda podía ser pequeña (un remedio muy simple) hasta un trasplante de elevado costo, imposible de acceder para una familia de bajos recursos. Una de las iniciativas más recordadas por los militantes de BDP fueron las campañas de salud ocular, que incluyeron la detección y operación de cataratas en adultos mayores, conocida como la “operación milagros”, en colaboración con el gobierno de Venezuela, como la entrega de anteojos para niños y jóvenes. Estas campañas fueron desplegadas con el apoyo

---

ministerial, de acuerdo al proceso de transformación del rol del Estado, y a los objetivos y líneas estratégicas definidos por el Ministerio. En este marco, entre otras unidades, se crearon la Secretaría de Gestión y articulación cuyo objetivo general era la construcción del modelo de gestión social estratégico e integral sustentado en interacción y articulación con otros organismos del Estado y las organizaciones de la sociedad civil, desde una mirada territorial y transversal de las problemáticas sociales. Dependiendo de dicha Secretaría, se creó la Dirección Nacional de Asistencia Comunitaria, para la cual se incorporó Jorge Ceballos como Director Nacional.

del área de salud de BDP quienes realizaron los relevamientos internos y en el territorio para detectar las necesidades al respecto.

Por otro lado, el Área de Asistencia Directa e Inmediata estaba compuesta por un equipo de trabajadores sociales, y estaba a cargo de llegar al territorio frente a los pedidos que se hubieran hecho al presidente o la ministra. La Dirección de Apoyo Logístico se encargaba de llevar adelante la estructura operativa de aquellos reclamos que se canalizaban a través del Ministerio y a través de la asistencia directa. Atendía principalmente, las catástrofes naturales y sociales como las inundaciones, sismos, etc. Algunas de las participaciones más destacadas de BDP a través de esta dirección fueron las inundaciones en la provincia de Santa Fe en el 2004, y el Incendio de la discoteca Cromañón en diciembre de ese mismo año. Dependiente de esta dirección se encontraba el “Depósito” del MDS, donde se guardaba y desde donde se distribuía los bienes materiales que se entregaban a los beneficiarios.

En acuerdo con la Secretaría de Gestión y Articulación Institucional, y por iniciativa de BDP, la DNAC integró sus diferentes líneas de acción bajo la estrategia de intervención en el territorio denominada Jornadas Comunitarias, enmarcadas dentro de una política integral que apuntaba a la promoción social, el reconocimiento de la dignidad y los derechos de las personas. Esta modalidad recuperaba, claramente, la modalidad de intervención desarrollada por BDP-CPL en sus inicios. Sus objetivos, en términos de política estatal, eran impulsar nuevas formas de intervención comunitaria, construyendo junto a los vecinos organizaciones sociales e instituciones, espacios en los que la gente pudiera participar y reflexionar sobre sus problemas y posibles soluciones. Y también, fomentar alternativas que recuperaran el saber popular; que consideraran a las habilidades y capacidades productivas como pilares de la economía social, y que revalorizaran el trabajo artesanal, la creatividad y esfuerzo cotidiano por hacer realidad sus

proyectos. A partir del contacto con organizaciones sociales, sus referentes e instituciones de la comunidad, se planificaban acciones conjuntas, se realizaban entrevistas domiciliarias para atender a la demanda, se creaban espacios de articulación y participaciones como “*mateadas*” y reuniones, con el objetivo de abordar integralmente las necesidades y demanda de cada comunidad. Si bien esta estrategia de intervención implicó una novedad en términos del modelo de gestión de las políticas sociales, su impacto real en términos de cobertura de la población objetivo fue mínimo. De hecho, según el Informe de Gestión 2003-2004, únicamente 590 familias participaron de las Jornadas Comunitarias en diferentes localidades. Si bien excede este trabajo realizar una evaluación de impacto de dicha estrategia, debemos señalar que parte de los problemas que se presentaron en la implementación respondían, según las entrevistas realizadas a trabajadores de la Dirección, a cuestiones vinculadas al contexto y disputas políticas que caracterizaron el período 2003-2005<sup>4</sup>.

Sin embargo, conforme a una valoración positiva por parte del entorno cercano a la ministra sobre la experiencia de gestión desarrollada por BDP en la DNAC, se comenzaron a abrir diferentes espacios dentro del Ministerio, donde se fueron incorporando militantes de dicha organización con diferentes responsabilidades, funciones y posibilidades de acción. Según la información recolectada en las diferentes entrevistas, durante el período de gestión de la Dirección Nacional, BDP consiguió ingresar una cantidad de 10 militantes como trabajadores en el depósito del Ministerio, y varios militantes, se estiman que alrededor de 6, en otras direcciones nacionales de la mano de acuerdos políticos con otros sectores políticos.

---

4 La disputa política hacia adentro del oficialismo por el armado de las listas de legisladores en octubre de 2005, que enfrentó al kirchnerismo con el duhaldismo, tiñó las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno y hacia adentro del propio Estado. Este tema fue desarrollado en el capítulo III.

En noviembre de 2004, el Ministerio convocó a BDP junto con otras organizaciones, para “transitar juntos el desafío de construir la propuesta del Programa de Promotores Territoriales para el cambio social”<sup>5</sup>. El objetivo del programa era fortalecer y acompañar los procesos de organización y participación comunitarios, articulando distintos aspectos de promoción de las políticas sociales implementadas por el Ministerio. Dicho programa fue una iniciativa de la propia ministra y en él se incorporaron varios militantes de BDP en diferentes espacios y funciones: desde el Co-Coordenador Nacional del Programa, 12 Facilitadores Nacionales, 33 Provinciales, un centenar de Promotores territoriales *ad honorem*. Este Programa fue recorriendo diferentes espacios en el organigrama del Ministerio, hasta consolidarse como Dirección de Promotores Territoriales, dependiente de la Dirección Nacional de Formación de Actores Territoriales de la Subsecretaría de Organización y Capacitación Popular, en el año 2008.

En ese mismo período, BDP, a través de su rama juvenil Jóvenes de Pie, se integró a la dirección Nacional de Juventudes (DINAJU). En la misma se integraron la cantidad de 4 militantes a cumplir diferentes funciones, quienes formaron parte de la coordinación de la DINAJU y de los Programas de la misma durante el período 2006-2007. Sus líneas de acción más importantes fueron el Programa de Formación para la Participación Claudia Falcón, y las Jornadas Juveniles Solidarias *Argentina Somos Todos*, con gran repercusión mediática y capacidad de convocatoria y movilización de jóvenes. El programa Claudia Falcón se componía de capacitaciones para jóvenes basadas en formación política y derechos humanos, desarrolladas en el territorio a través de organizaciones sociopolíticas. Las Jornadas

---

<sup>5</sup> En *Construcción Participativa en el Estado, Relato de una experiencia* Programa de Promotores Territoriales para el cambio social, Dirección Nacional de Formación de Actores Territoriales, Subsecretaría de Organización y Capacitación Popular, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2008.

solidarias repetían un formato utilizado en la construcción de la Venceremos universitaria y se implementaba a través de mesas de gestión espacialmente conformadas en las cuales se invitaba a participar a todos los actores políticos y sociales del territorio en el cual se desarrollaban. Las primeras Jornadas juveniles se desarrollaron en Tucumán en el año 2006, y tuvieron alrededor de 2000 jóvenes de todo el país, provenientes de diferentes organizaciones, realizando tareas solidarias en diferentes lugares de la provincia.

El 30 de junio de 2006, Jorge Ceballos fue nombrado Subsecretario de Organización y Capacitación Popular del Ministerio. Este cambio de rango, de director nacional a Subsecretario, fue “*negociado*” paralelamente en dos espacios, en el gabinete piquetero a través del asesor-militante, y en “*la mesa chica*” del Ministerio a través de la vinculación de Ceballos con la ministra. La mesa chica refería a la reunión de gabinete del Ministerio, en donde BDP participaba regularmente a través de Ceballos. La activa participación de BDP en la campaña nacional de las elecciones de 2005, así como su participación en las distintas iniciativas del Ministerio durante el primer periodo, fueron la piedra fundamental para este cambio en la gestión. La demanda de más espacios de gestión había sido enunciada en varias oportunidades por diferentes referentes de BDP en las reuniones tanto de mesa chica del Ministerio, como del gabinete piquetero, pero principalmente fue parte de todas sus actividades públicas de la Dirección Nacional y de los programas nacionales donde ya participaban. La demanda por mayor protagonismo dentro de la gestión del Ministerio respondía a su estrategia de disputar con los que BDP consideraba, “representaban el ala conservadora de la alianza de gobierno en el Ministerio, el sector vinculado al PJ, y el sector vinculado a Caritas y a la Iglesia” (Entrevista 9). Esta disputa interna se enmarcaba, obviamente, en la estrategia político electoral de BDP de disputar su lugar dentro de la

alianza de gobierno nacional. De hecho el nombramiento de Ceballos fue casi en simultáneo al lanzamiento de Libres del Sur como herramienta política partidaria.

Desde sus comienzos, la subsecretaría adoptó un formato que reproducía la lógica de organización de BDP, incorporando a la gestión pública dos cuestiones fundamentales, la organización y el comunitarismo como formas de gestión, que BDP los sintetizó en el concepto de “protagonismo” como veremos más adelante. El protagonismo, entendido como forma colectiva de resolución de problemas, era parte de sus saberes y de sus prácticas en la gestión territorial de políticas estatales, como vimos en el capítulo anterior. Esto nos permite suponer que la organización puso a disposición de la gestión pública, su bagaje de experiencias y saberes construidos en la gestión social de su organización en el territorio. De hecho, los principales responsables de la construcción de las “áreas” fueron incorporados al equipo de trabajo de Ceballos.

La subsecretaría impulsó un abanico de programas sociales, cada cual vinculado a una problemática diferente. Entre ellos, se destacaron el Programa de *Alfabetización en Salud*, orientado a la formación de Promotores en Salud Comunitaria; el Programa *Contalo Vos*, de promoción y fortalecimiento de iniciativas de comunicación Comunitaria; el Programa *Haciendo Historia*, orientado a OSC y cuyos objetivos eran promover autonomía, capacidad de gestión y de incidencia en las políticas públicas; y el Programa *Vinculos, experiencias comunitarias en Educación popular*, que financiaba proyectos que desarrollaban prácticas comunitarias. En cada uno de estos programas se incorporaron militantes de BDP-LS como personal profesional y técnico del MDS.

A fines del año 2006, se lanzó el Programa de Fortalecimiento de Derechos y Participación de las Mujeres “Juana Azurduy”, con el objetivo de aportar herramientas para que las mujeres encuentren en un Estado promotor y presente, la garantía de sus derechos y sensibilizar a la comunidad y a los actores estatales acerca de la potencialidad de una

cultura de equidad e inclusión en todos los ámbitos. El mismo pertenecía al ámbito del Consejo Nacional de Políticas Sociales, pero no tenía jerarquía de coordinación ni de Dirección de Línea, presupuesto propio, ni se encontraba oficializado a través de la normativa del Ministerio. Estaba conformado por un equipo de coordinación de 8 integrantes, de los cuales 5 eran militantes de BDP, y contaba con 8 contratos nacionales para referentes provinciales del mismo, los cuales fueron ocupados en su integridad por militantes de la organización. De todas las iniciativas de BDP en el Ministerio, “*las Juanas*” fue el programa con menor presupuesto y jerarquía institucional. Sin embargo, según las entrevistas realizadas y los materiales relevados, su implementación permitió a la organización ampliar su fuerza organizada en el Frente de Mujeres, y amplió su abanico de relaciones sociales y políticas alrededor de las cuestiones de género.

A fines de 2008, a raíz de una serie de diferencias planteadas por BDP en diferentes comunicados de prensa de la organización, se retiró de sus espacios de gestión en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y de otros ministerios<sup>6</sup>. La subsecretaría, que había sido “creada a medida” (Perelmiter, 2010: 138) para esta organización, sigue actualmente a cargo de otro sector político, desarrollando algunos de los programas impulsados durante este período.

---

<sup>6</sup> Este tema fue desarrollado en profundidad en el capítulo III y será retomado en las conclusiones.

### 3. La experiencia de los programas y espacios de gestión

En el siguiente apartado presentaremos los principales elementos que caracterizaron la experiencia de gestión de BDP en el MDS. Para dicho objetivo, como señalamos en el capítulo introductorio, hemos comparado los diferentes elementos de los dispositivos que emergieron de cada iniciativa y espacio de gestión. A partir de estos, construiremos el estilo de gestión de BDP en la gestión estatal del Ministerio. Este análisis recupera, amplía y profundiza los hallazgos desarrollados en la tesis de Maestría “El proceso de integración política de los Movimientos de Desocupados a la gestión del Estado en la Argentina Kirchnerista. Un análisis del estilo de gestión de los Programas Promotores Territoriales para el cambio Social y de Fortalecimiento y Participación de las Mujeres Juana Azurduy durante el período 2003-2009”, en el año 2013<sup>7</sup>.

Para la organización de la exposición del análisis de los casos debemos diferenciar entre aquellas iniciativas que son programas nacionales, y que no se encuentran encuadrados en espacios de gestión dirigidas directamente por BDP como es el caso del programa de Promotores, el programa Juana Azurduy, y el programa Claudia Falcón. Y aquellas iniciativas que componen un espacio de gestión dirigido íntegramente por BDP y del cual se desprenden programas y políticas específicas, como son el caso de la DAC y la Subsecretaría. Para analizar el escenario estatal, partimos del supuesto de que concebir a la burocracia como materialización del aparato del Estado, y una arena de conflicto donde las interacciones o interdependencias dentro de ella, asumen diferentes rasgos según las características del régimen político en el cual se insertan (Oszlak, 1980). La forma de ejercicio del poder a través de las políticas

---

<sup>7</sup> Disponible en [goo.gl/BjubgE](http://goo.gl/BjubgE).

estatales, consideramos que se encuentra condicionada por los saberes y valores propios de quienes acceden al poder, sus lógicas, racionalidades y prácticas que ponen en práctica en su paso por el Estado, su forma de vinculación con la sociedad civil y el sector privado, las estructuras de autoridad y las formas de circulación de la información al interior de la burocracia, la distribución de atribuciones, competencias y responsabilidades al interior de las diferentes áreas del Estado, los criterios técnico administrativos que las organizan y controlan, y por último, la forma que adquiere el flujo de bienes materiales y financieros entre las diferentes dependencias, las características de sus recursos, su procedencia y formas de distribución<sup>8</sup>. Estas serán las dimensiones que analizaremos de cada programa y espacio de gestión con el objetivo de desentrañar el estilo de gestión estatal de BDP durante el periodo analizado.

### 3.1 Los programas nacionales

Como señalamos, los programas nacionales analizados fueron el Programa Promotores Territoriales (Promotores), el Programa Juana Azurduy (Las Juanas) y el Programa Claudia Falcón (La Claudia). Estos programas presentaron dos formas de intervención específicas en el territorio, según sus propios objetivos. Por un lado, las “*capacitaciones*”, que podían durar una o varias jornadas, y que tenían como objetivo “*instalar capacidades*” en los actores territoriales, según la temática de cada iniciativa. Y, por otro lado, las “*Jornadas*” que tenían como objetivo visibilizar y/o difundir

---

<sup>8</sup> Oszlak (1980) señala tres tipos o modalidades de interdependencia intra-burocrática: las interdependencias jerárquicas vinculadas a las relaciones de autoridad y a la forma de circulación y acceso a la información; las funcionales, que responden a criterios técnicos administrativos de distribución de competencias, responsabilidades y tareas entre las diferentes unidades funcionales; y por último, las interdependencias materiales o presupuestarias, vinculadas a la forma de distribución y flujo de los recursos materiales y financieros hacia el interior de la burocracia, necesarios para la implementación de cualquier política.

alguna problemática específica. Para ambas actividades, los programas gestionaban financiamiento a través de la figura administrativa del “*Evento*” destinado a cubrir las cuestiones operativas de la actividad. Para la realización de estas actividades, se realizaba un diagnóstico del territorio, en el cual invitaban a participar otras organizaciones, y en el cual se planificaban las actividades de cada barrio. Para todas las actividades se conformaba una “*mesa*” o espacio organizativo de encuentro entre los diferentes actores para poder organizar las mismas.

Como se desarrolló en el capítulo III, la relación entre el Gobierno y BDP se enmarcó dentro de los diferentes espacios y canales de comunicación propuestos desde la Presidencia, centralizando las decisiones políticas, así como la distribución de recursos materiales y simbólicos, en ese nivel. Este elemento dificultaba la relación política con los niveles inferiores ya que supeditaba cualquier decisión al nivel central, impidiendo la construcción de nuevos acuerdos sin su supervisión. De esta manera, podemos decir que estos programas tuvieron, durante el periodo analizado, un funcionamiento paralelo a las estructuras jerárquicas y de autoridad del Ministerio. Este funcionamiento paralelo, sin embargo, fue puesto en cuestión en diferentes ocasiones cuando, desde el nivel central, se les solicitaba a los programas que participaran aportando recursos humanos en diferentes iniciativas de las principales políticas del ministerio. Muchas veces, estas iniciativas coincidían con los objetivos y la planificación de cada programa. Pero, muchas otras, entraban en contradicción generando disputas entre los diferentes actores del ministerio. En palabras de los propios protagonistas, “*eran utilizados*” por el Ministerio para colaborar con otras iniciativas sin tener voz ni voto en su planificación y armado. Esta forma de articulación con las otras dependencias del propio ministerio fue una constante para “*Promotores*” y para “*La Claudia*”, no así para “*las Juanas*” quienes supieron utilizar esta forma de relación para el

propio beneficio del programa, participando en diferentes actividades, mostrándose e instalando su iniciativa en la escena institucional y política del Ministerio.

Esta situación era reforzada por el lugar ocupado en el organigrama del Ministerio. Promotores territoriales, hasta el año 2006 en que se crea la Subsecretaría de Organización y Capacitación Popular, careció de un encuadre institucional claro. Esta etapa coincide con la etapa de formación de Facilitadores y Promotores, por lo que no hay registros de intervenciones públicas. El programa Juana Azurduy perteneció desde un primer momento al ámbito del Consejo Nacional de la Mujer, organismo del Ministerio. Sin embargo, según se pudo constatar en las entrevistas realizadas, la relación con la estructura de autoridad era escasa, no se contaba con reconocimiento institucional de tipo normativo, como una resolución o decreto ministerial que dé cuenta de su creación y existencia. Su relación con el Consejo de la Mujer era precaria, atada a la relación política con sus autoridades ya que no existían canales orgánicos de intercambio de información y de toma de decisiones. En el caso del Programa Claudia Falcón, si bien se encontraba encuadrado dentro de la Dirección nacional de Juventud, su relación funcional con la misma era débil, ya que las disputas con el sector político que dirigía la misma, le permitían un funcionamiento autónomo del mismo. Por ejemplo, los objetivos, orientaciones, prioridades y lugares de implementación eran definidos por BDP sin necesidad de consensuarlo con las autoridades de la dirección.

El nivel de autonomía operativo, es decir la capacidad de implementar los programas, se encontraba determinada por la disputa interna y también en la disputa territorial en la cual se insertaban. A nivel territorial, los tres programas analizados debían convivir y desarrollar sus actividades en el marco de los Centros de Integración Comunitarios

(CIC)<sup>9</sup> o de los Centros de Referencias (CER)<sup>10</sup>. Esto trasladaba la disputa política al marco local, donde en aquellos municipios en los cuales la relación con el sector que dirigiese el CIC fuera buena, los programas encontraban espacio para desarrollarse. En los casos donde la relación política era mala o nula, debían encontrar otros espacios para desarrollar sus actividades, mostrando una clara debilidad institucional. En el caso de Promotores, la disputa territorial tuvo que ver tanto con la pelea por la referencia del ministerio en los barrios, como con la contienda entre el kirchnerismo y el duhaldismo que finalizó con la derrota de este último en las elecciones legislativas de 2005. La presencia de nuevas organizaciones como referentes de las políticas sociales en el territorio abrieron un escenario de competencia con aquellas que se consideraban los canales tradicionales de relación entre los vecinos y el Ministerio. La disputa por la representación del Estado en el territorio se reactualizó con la llegada de este tipo de programas que tenían a las organizaciones de desocupados como protagonistas. Esta disputa repercutía en los niveles de autonomía operativos de los programas, ya que la facilidad en el acceso a los recursos económicos del Ministerio, así como la capacidad de articular con otras dependencias estatales, dependían del escenario político general. Los programas se encontraban insertos en la disputa política nacional entre los diferentes sectores del oficialismo por el manejo de los recursos del ministerio.

---

<sup>9</sup> Espacios públicos de integración comunitaria, construidos en todo el país, para el encuentro y la participación de diferentes actores que trabajaban de modo intersectorial y participativo con el objetivo de promover el desarrollo local en pos de la inclusión social y del mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades.

<sup>10</sup> Espacios conformados por equipos interdisciplinarios que articulaban las diversas líneas de acción del Ministerio para construir, junto con la comunidad, estrategias de desarrollo local y provincial desde un abordaje integral: participativamente y desde todas las miradas.

Podemos decir que durante el periodo 2003-2008, los programas fueron funcionales a la estrategia del kirchnerismo de disputa con los sectores tradicionales del peronismo. La cercana relación política entre la ministra y BDP favoreció su capacidad de acción y de utilización de recursos en el territorio. En los programas analizados, durante este periodo se contabilizaron la mayor cantidad de intervenciones realizadas. Según datos oficiales para el año 2007, el Programa de Promotores realizó 1.873 intervenciones en todo el país con un total de 9.389 actores participantes, durante el periodo 2005-2007. Para el año 2007, el Programa Juana Azurduy había capacitado 75.517 mujeres en todo el país. Y para ese mismo año, el Programa Claudia Falcón declaraba actividades en la ciudad y provincia de Buenos Aires, y en las provincias de Salta, Tucumán, Chaco, Neuquén y Santa fe, contabilizando alrededor de 3000 participantes en todas las experiencias. Como analizamos en el capítulo IV, el periodo posterior a octubre de 2007 y fines de 2009, en el marco de la presidencia de Cristina Fernández, la relación entre BDP y el nivel central del Ministerio, se encontró mediada por la tensa relación política causada, según BDP, por la falta de espacios de representación en las listas de candidatos del armado electoral oficial, y por un evidente corrimiento del kirchnerismo hacia los sectores tradicionales del peronismo. Durante este periodo, se acrecentó el funcionamiento paralelo de ambos programas con respecto a las iniciativas ministeriales, y la disputa interna y territorial aumentaron de formas exponenciales.

La autonomía relativa de BDP para implementar sus iniciativas fue acompañada, en cada programa por la búsqueda constante de incorporación de nuevos actores sociales, ampliando su base de sustentación territorial y mostrando capacidad de convocatoria y movilización hacia adentro del ministerio. En el caso de Promotores, la amplitud de la convocatoria se relacionó a la búsqueda de los espacios progresistas y representativos de cada territorio donde se implementaba, para lo cual se diseñaron instru-

mentos especiales para favorecer su participación. La convocatoria se realizó en el marco del Ministerio y de sus propuestas en materia de políticas sociales, intentando no “*partidizar*” la misma. En el programa Claudia Falcón, se intentó contactar e invitar a organizaciones juveniles territoriales, y también con centros de estudiantes de colegios secundarios e Institutos terciarios de cada lugar donde se realizaban las actividades. La vinculación con otras organizaciones fue orientada desde la política, pero, según una entrevista realizada, se tuvo la amplitud como para contactar a organizaciones y sectores que no encuadraran exactamente dentro del espectro político esperado. En el caso de Las Juanas, en cambio, la incorporación de nuevos actores se realizó a partir de acuerdos políticos súper estructurales, o por relaciones partidarias. De esta forma, podemos decir que la capacidad de incorporación nuevos actores impactó en la relación política entre el nivel central del ministerio y BDP, ya que le permitió demostrar su capacidad de convocatoria y movilización, así como su legitimidad para implementar políticas estatales en el territorio.

Por otro lado, debemos señalar un aspecto importante para analizar el estilo de gestión de BPD en el escenario estatal. Su forma de organización de la gestión en los programas, reprodujo la forma de organización interna desplegada en sus cotidianeidad. La organización colectiva con reuniones periódicas de seguimiento y de debate, la presencia de “*coordinadores*” o de “*referentes*” y de “*Promotores*”, como las figuras que organizaron y distribuyeron las responsabilidades hacia adentro de cada programa, fueron un reflejo de la forma de organización propia de BDP. Este saber y estas prácticas organizativas le imprimieron sus propias características a la modalidad de implementación de los programas. En este sentido, debemos señalar dos elementos que caracterizaron su proceso de implementación. En primer lugar, la forma de planificación de las intervenciones y, en segundo término, pero en íntima relación, la dinámica organizativa de las intervenciones propia de cada uno.

En los casos analizados, la forma de planificación de las intervenciones era direccionada por el territorio, con la diferencia de que en Promotores era una instancia abierta a la participación de actores externos, mientras que en Las Juanas y la Claudia, era realizado por el programa únicamente. Esta forma de planificación, de abajo hacia arriba, buscaba diferenciarse de los clásicos programas “enlatados”, planificados por el nivel central sin tener en cuenta las particularidades y necesidades de cada territorio. Este elemento es fundamental para entender el segundo elemento, la dinámica organizativa que se dieron estos programas en sus intervenciones. Los operativos, campañas, jornadas, capacitaciones, y otras modalidades que adquirían las intervenciones de cada programa, se encontraban determinados por la forma en que había sido planificado. Por ejemplo, Promotores respondía un tipo de planificación participativo con eje en el territorio por lo cual sus modalidades clásicas de intervención fueron las “jornadas” y “capacitaciones” de actores, buscando ampliar el abanico de actores intervinientes. En cambio, Las Juanas y La Claudia respondieron a un tipo de planificación centralizado pero con el acuerdo en el territorio, donde las iniciativas eran decididas y propuestas por la coordinación central, y adaptadas a cada territorio. El formato que más se adecuaba a este tipo de planificación eran las campañas nacionales, las Jornadas Solidarias y los operativos de intervención directa. Sin embargo, todos programas adolecían de una dinámica esporádicas, sin funcionamiento sistemático en el territorio debido a que se encontraban atados a los vaivenes de los ciclos de la política tanto partidaria como de las políticas del Ministerio. Según el trabajo de campo, las intervenciones de Promotores en el territorio se desplegaron con mayor fuerza entre el 2005 y el 2007, donde se realizaron la mayor cantidad de actividades de formación, de articulación o de difusión en cada barrio. A partir del 2008, comienzan a decrecer la cantidad

y calidad de las actividades, según los entrevistados, por la situación política general. Las Juanas tuvieron un ciclo similar de actividades, decayendo fuertemente en 2008.

Con respecto al acceso a recursos materiales y financieros necesario para el normal funcionamiento de cada programa, debemos comenzar señalando algunas características similares. Los tres programas analizados carecieron, durante el periodo analizado, de un presupuesto propio para ser ejecutado. Esto repercutió en la necesidad de articulación con otras dependencias que aportaran los elementos materiales para el desarrollo de las actividades. Paralelamente a la “*articulación*” como mecanismo para resolver la ausencia de recursos propios, se produjo otro proceso que fue descrito por una de las entrevistadas como de “*oenegización*” de los programas<sup>11</sup>. Es decir, para poder acceder a recursos para el desarrollo de actividades, los programas debían presentar un proyecto y firmar un convenio con la dependencia que correspondiera, como cualquier asociación civil que quisiera implementar una propuesta. Esta forma de acceso y administración de los recursos impactó en la implementación de los programas en el territorio, acotando su capacidad de intervención y redirigiendo sus intervenciones a los recursos disponibles. En el caso de Promotores, las “*intervenciones*” pusieron en relieve la falta de recursos propios para afrontar las demandas que habían surgido de los procesos de diagnósticos participativos. La falta de presupuesto acotó la capacidad de intervención a las propuestas únicamente de promoción social. De las problemáticas sociales más acuciantes para cada territorio, sólo se podía abordar aquellas vinculadas a cuestiones relacionadas a la promoción de derechos sociales, de capacitación comunitaria, o de prevención. De las necesidades y demandas relevadas durante la etapa de diagnóstico participativo, la capacidad de intervención de los Promotores

---

<sup>11</sup> Oenegización refiere al término Organismo No Gubernamental (ONG), para referirse a un tipo de organización de la sociedad civil.

se ceñía únicamente a cuestiones de promoción social, que a su vez no requerían de demasiado presupuesto ni gestión interministerial para su realización ya que se resolvía a nivel territorial todo lo relacionado a la convocatoria y articulación de actores, y a la gestión de los recursos materiales, financieros y humanos necesarios para la intervenir en el territorio. En el caso de Las Juanas, las temáticas a abordar en sus intervenciones, la forma de hacerlo y sus tiempos estaban determinados también por la posibilidad o no de conseguir recursos materiales y financieros para realizarlos. Una de las fuentes de obtención de recursos, así como de articulación de sus iniciativas, fue la Subsecretaría que durante el mismo periodo fue gestionada por la misma organización. Al no contar con presupuesto propio, no hay registro de los recursos materiales y financieros ejecutados. En el caso de la Claudia, si bien pertenecía a la DINAJU, tampoco tuvo presupuesto propio, por lo que los recursos eran gestionados a través de las diferentes líneas de acción que contaba provenía la Subsecretaría.

De esta forma, la búsqueda constante de recursos materiales y financieros para la realización de las actividades planificadas fue una característica del proceso de implementación de los programas en el territorio. La necesidad de articular territorialmente con las otras dependencias e iniciativas propias del Ministerio, así como con otros actores sociales y políticos de cada barrio se presentó como un desafío. La necesidad de “*conveniar*” o “*articular*” fue vista desde diferentes miradas por cada programa. En el caso de las Juanas, al ser su objetivo principal la articulación de políticas en relación a la promoción de la igualdad de género, combinado esto con la peculiar situación de carecer de recursos propios para la implementación de políticas, el programa contaba con un abanico de organismos públicos que participaban de diferentes maneras, en la implementación de sus iniciativas. En el caso de Promotores, la necesidad de articular respondió a la orientación hacia la conformación del programa como el vehículo de canalización

de los recursos de los diferentes programas en el territorio. En todos los casos, esta necesidad de articulación presentó dificultades y trabas, tanto de coordinación como de cooperación, necesarias para el desarrollo de los programas en aquellos territorios donde el marco político no era favorable para su desenvolvimiento. Distinto es el caso de la Claudia, ya que los recursos materiales necesario para el desarrollo de los objetivos propuestos eran pocos, como los cuadernillos de formación y los formadores que eran técnicos del programa. Por lo cual podían ser garantizados por el propio programa sin la necesidad de conveniar o articular con otros programas o sectores del ministerio.

Otra de las características principales de las relaciones materiales y financieras de cada programa para con el Ministerio fue la existencia de dos niveles de agentes en la estructura de recursos humanos que motorizó cada iniciativa. Un nivel de coordinación centralizada donde sus integrantes fueron incorporados a la planta transitoria de los trabajadores del Estado, contando con sus beneficios y estabilidad. Y otro nivel ad honorem, compuesto por los promotores y referentes territoriales, quienes eran la columna vertebral de la implementación de los programas en el territorio. Esta estructura fue acompañada por una estructura legal, contable y administrativa paralela y externa, que permitió dar un salto en calidad en la gestión interna de cada programa. Este escenario caracterizó el proceso de implementación en el territorio ya que definió un alto nivel de precariedad institucional de los agentes encargados de su desarrollo, así como un alto nivel de volatilidad de los mismos, debido a la ausencia de una “renta”. Si bien desde el discurso institucional se buscó justificar la situación con argumentos relacionados a la intención de no construir un “*plan social para referentes sociales*”, este elemento terminó determinando una sobre representación del compromiso y de la voluntad política como únicos mecanismo legítimos para implementar una iniciativa de política pública. Estas características, la falta de recursos propios y la estructura

de recursos humanos duales, tuvieron como consecuencia la implementación de acciones e intervenciones de bajo impacto social y con un bajo nivel de inversión promedio, que si bien respondían a los criterios de la promoción social, demostraban el lugar que dichos programas ocupaban dentro del esquema de políticas sociales del Ministerio durante el periodo analizado.

Otro elemento que condicionó la implementación de programas de promoción social fue el hecho de estar compuestos por “*militantes sociales*” incorporados por primera vez a la gestión pública. Su carácter de militantes aportó una nueva legitimidad y experiencia territorial, así como compromiso para con la propuesta para desarrollar en algunos casos una red de promotores o referentes territoriales que pudiera desarrollar los objetivos de cada programa. Sin embargo, su nula o poca experiencia de gestión pública impactó en su capacidad de acción hacia el interior Estado y de la burocracia estatal, quedando sometidos al devenir de su relación política con los mismos. En el caso de Las Juanas se incorporaron, además de militantes sociales, profesionales especializados en la temática, lo cual le aportó un valor agregado al desarrollo del mismo<sup>12</sup>. Cabe señalar que los participantes de dicho programa, consistían principalmente en la fuerza organizada por BDP en el territorio. La mayoría (aunque no todas) de las integrantes de la coordinación nacional como de las Coordinadoras Provinciales y referentes locales eran militantes de BDP, o de sus ramas universitarias o su expresión partidaria (LS). Este elemento le imprimió una dinámica y una potencia particular al desarrollo del Programa. De los 8 integrantes de la Coordinación, 5 eran militantes de BDP. De las 22 coordinadoras provinciales, todas eran militantes de la organización. De las referentes locales no se encontró detalle sobre

---

<sup>12</sup> El Programa estuvo compuesto desde un principio por un equipo de coordinación conformada por 8 profesionales, de los cuales algunos eran militantes de BDP y otros únicamente técnicos profesionales.

el mismo, pero se presume que si bien no todas pertenecían a la organización BDP, sí compartían la característica de ser militantes sociales previamente a su incorporación en el programa. En el caso de Promotores, si bien no se pudo acceder a información de ese tipo, se presume por los análisis realizados por sus propios protagonistas durante las entrevistas, que la formación de los Promotores no era profesional, sino que su valor agregado se encontraba determinado por ser referentes sociales de los barrios. Según los datos recolectados en la documentación oficial y en las entrevistas realizadas, la estructura del programa se compone por un coordinador y un co-coordinador, una instancia de dirección y acuerdo político compuesta por un representante de cada organización social (mesa política), una mesa de coordinación territorial compuesta por un facilitador nacional en representación de cada región, una mesa regional compuesta por los facilitadores nacionales y provinciales de cada zona, y una serie determinada, según cada región, de unidades de trabajo y participación (UTP) compuestas por los promotores territoriales y organizaciones e instituciones locales. Inicialmente el perfil de los facilitadores y promotores fue definido como *“militantes sociales con amplia recorrida y trayectoria de trabajo comunitario, para aportar al aprendizaje colectivo impulsando procesos de organización y participación social”*, es decir como referentes de distintas organizaciones y movimientos sociales que fueron convocados por sus experiencias de participación e inserción territorial, por desarrollar acciones de promoción y de acción social, por su militancia, su capacidad de incidencia, de gestión, de construcción con otros, de reclamo pero fundamentalmente de propuesta. Cada organización presentó candidatos para los diferentes roles, y la mesa de dirección política definió en consenso con todas las fuerzas, quienes serían convocados a integrar el programa. La condición de *“militantes sociales”* de los propios Promotores y Facilitadores, la estructura organizativa diferenciada en *“promotores y facilitadores”* y *“administrativos”*, la forma de

funcionamiento de los espacios de dirección y coordinación, y la composición política de los actores intervinientes, fueron construyendo el escenario de implementación del programa. En el caso del Programa Claudia Falcón, la totalidad de sus 8 integrantes eran militantes de las ramas juveniles de la organización. No había distinción entre los capacitadores y los administrativos, ya que el mismo facilitador debía gestionar los recursos y el expediente para realizar la intervención. Contaban con un responsable nacional, que respondía tanto para con la Dirección Nacional de la Juventud como para con BDP.

El bajo grado de formalización del marco normativo de los programas y el desconocimiento de parte de sus integrantes, de los procedimientos y mecanismos operativos propios del Ministerio, contribuyeron a construir un contexto de incertidumbre con respecto a los aspectos legales y formales de la gestión propia de cada programa. La falta de experiencia y el desconocimiento, sumada a la falta de transparencia de algunos mecanismos propios del Ministerio, obligó a BDP a redoblar el esfuerzo en los proceso de gestión interna ya sea para conseguir recursos materiales y financieros, como para conseguir un aval o autorización política. Los militantes se convirtieron, así, en “seguidores de expedientes” según lo expresaba un entrevistado, ya que para garantizar que una actividad determinada se desarrollara, había que garantizar que un expediente “salga”. Es decir, que recorra todo el proceso normativo legal obligatorio para que el presupuesto solicitado sea posible de ser ejecutado. Este proceso, que implicó conocer y manejar los procedimientos técnicos administrativos y el marco legal-contable propio del ministerio, impactó en la forma de implementación de los programas ya que estableció tiempos, recursos disponibles y formas de aplicación a las cuales se debieron adecuar los objetivos y metas de cada programa. Así mismo, como señala Masetti (2010), el desconocimiento de los procedimientos y la poca capacitación de los militantes acentuaron la brecha entre éstos y los trabajadores de planta

permanente o transitoria, incentivando a la emergencia de un clima de no colaboración entre ambos. La no adecuación de estos procedimientos para con los objetivos de cada programa e iniciativa analizada, promovía la discrecionalidad y la informalidad en el uso de las mismas, bajo el justificativo de que la necesidad política por sobre el respeto a normas y procedimientos. De esta forma se puede decir que BDP hizo uso de la informalidad normativa en que se desarrollaban ambos programas, buscando compatibilizar las normas y procedimientos clásicos del Ministerio a la consecución de los objetivos de cada iniciativa.

Ahora bien, a la imagen de “*los seguidores de expedientes*”, la acompaña una imagen descripta por casi todos los entrevistados donde el compromiso de los militantes para que “las cosas salgan”, era la otra cara de la moneda. “*Ser parte el Estado*” implicaba la responsabilidad de garantizar que las cosas. “Ser parte del Estado” implicaba una serie de posibilidades de intervención en la realidad social pero también implicaban aceptar una serie de reglas de juego que ponían en tensión esta lógica política militante con la lógica burocrática administrativa del modelo normativo estatal. Así como el “*paraguas*” del Estado les permitió ampliar su capacidad de convocatoria y organización, las normas y procedimientos necesarios para poner en funcionamiento la “*máquina*” estatal limitaron sus posibilidades de intervención en el territorio. La capacidad de “*seguir los expedientes*” era vivido como una forma de “*militar*” los programas hacia adentro del propio Estado. La percepción de los propios militantes era que tenían que “*disputar*” tanto con el aparato burocrático como con los otros sectores políticos que componían el kirchnerismo, para garantizar la concreción de las actividades. En esta disputa, los aspectos subjetivos propios de los militantes, como el compromiso y la responsabilidad, eran la garantía de que los expedientes llegaran a buen puerto y que las actividades se realizaran correctamente. Y

lo que primaba era la lógica política, con sus necesidades y sus tiempos, por sobre las lógicas técnicas burocráticas. Un entrevistado sintetizaba esta cuestión de forma muy clara:

Los promotores corrían atrás de los expedientes para garantizar que las Jornadas se realicen, las Juanas corrían atrás de las relaciones políticas para garantizar las actividades, y los pibes de la Claudia andaban rapiñando guita por todas las dependencias. Y había que acomodar las cosas. Cuando las cuestiones legales se ponían pesadas y no te dejaban avanzar, siempre encontrábamos la forma dentro de la normativa, para sacarla. No es que nos hacíamos los boludos, porque nos jugábamos muchas cosas... pero sí buscábamos los grises, las pequeñas cuestiones que a veces, te destrababan muchísimas cosas... (Entrevista 21)

De lo expuesto hasta aquí podemos señalar que la implementación de los programas analizados en relación a la participación de BPD presentaron características similares en cuanto a su encuadre institucional difuso y un funcionamiento paralelo con respecto a la estructura de autoridad dentro del Ministerio; un nivel de autonomía operativa mediada por la disputa política general, y la utilización de la ampliación de la participación a otros actores territoriales como forma de construcción de legitimidad propia y de cierta autonomía relativa; una forma de organización y de intervención en el territorio que claramente recupera la experiencia propia de BDP; y una forma de acceso precario a los recursos materiales y financieros para el normal funcionamiento de las iniciativas. La tensión entre las cuestiones normativas y procedimentales y la práctica de los militantes a la hora de la implementación de los programas fue quizás la característica más relevante de esta experiencia.

### 3.2 Los espacios propios de gestión

Tanto en la experiencia de la DAC como de la Subsecretaría, se presentaron elementos comunes con las características propias de los espacios de gestión propiamente supra estructurales. Es decir, espacios de gestión centralizados que contenían diferentes líneas de acción en relación a su misión y objetivos.

En ambas experiencias se conformaron gabinetes de gestión alrededor del Director o del Secretario, compuestos por militantes de BDP-LS, y principalmente vinculados al trabajo territorial pero también al frente juvenil. Cuando Ceballos asumió la DAC en 2004, se armó un equipo de militantes que lo acompañó toda la gestión y que luego pasaron a formar parte de la Subsecretaría. Ninguno tenía experiencia de gestión pública previa, y casi ninguno contaba con estudios universitarios ni formación profesional. Si acreditaban una extensa experiencia política y social. Según las entrevistas realizadas, los primeros meses de gestión fueron muy difíciles porque significaron conocer e incorporar una cantidad importante de “*formas de hacer y de pensar*” vinculadas a la práctica burocrática del ministerio. La DAC contenía en su seno varios programas y direcciones, que a su vez respondían a otros espacios políticos, por lo que fue fundamental entablar relaciones políticas con éstas para poder aceitar el funcionamiento general de la dirección. En el mismo sentido, se entablaron relaciones con otras dependencias a los fines de coordinar y facilitar acciones en conjunto. Si bien la relación política con el gobierno era centralizada por LS a través de su vinculación con Jefatura de gabinete como vimos en el capítulo III, era necesario construir relaciones con los diferentes sectores políticos que convivían en el Ministerio así como con los sindicatos y gremios presentes.

En el Ministerio convivían durante el periodo analizado, dos agrupaciones sindicales de tradiciones políticas muy diferentes, la Asociación de trabajadores del Estado

(ATE) vinculada a la CTA, y la Unión de Personal Civil de la Nación (UPCN), vinculada a la CGT. Ambas expresiones sindicales, en franca disputa entre sí, entablaron relaciones poco amigables con los militantes de BDP, reproduciendo la clásica distinción entre administradores y políticos en la gestión pública, poniendo a BDP dentro de este último espacio<sup>13</sup>. Esto se expresaba también en la relación con los trabajadores de planta, como veremos más adelante.

### 3.2.1. La “DAC”

La forma de organización interna de la DAC fue colectiva, en tanto que, si bien Ceballos era el referente y responsable de la dirección, el equipo funcionaba colectivamente y corresponsablemente como una dirección política de BDP. De los cuatro integrantes, uno se encargaba de la relación con los sectores políticos internos del ministerio, otro se encargaba de la relación con la propia organización BDP-LS, y otro se encargaba de la relación con los otros programas y direcciones internos de la DAC. El cuarto integrante funcionaba de secretario privado de Ceballos, quien llevaba la agenda del Director y la mirada general del desarrollo de las actividades. Con el correr del tiempo se fueron incorporando otros militantes en funciones de técnicos o de personal administrativo de la Dirección, así como en otras organizaciones del Ministerio, gracias a acuerdos políticos generados por el equipo de la DAC. El criterio de selección de los militantes que ingresaban a la gestión, ya sea como trabajadores rentados o ad honorem respondió, según lo indicado por varios de los entrevistados, a la necesidad política de garantizar el funcionamiento de los espacios de gestión, a la necesidad de “hacer crecer la organización a partir de la implementación de los recursos

---

<sup>13</sup> La distinción entre política y administración es un debate académico que atraviesa a las teóricas de las políticas públicas desde sus inicios, ver Vilas (2001), Thwaites Rey (2001).

del Ministerio” (Entrevista 1), y a la necesidad de fortalecer la organización para la disputa política. Y esto se relacionaba claramente a su forma de asumir la gestión. Como señala un entrevistado:

En el Ministerio nos conocían como los piqueteros, pero cada vez que venía alguien a pedir algo, y en ese momento eran muchos los que se acercaban, los mandaban a hablar con nosotros. Siempre, los policías de la entrada hasta las trabajadoras sociales de planta baja, cuando no podían hacer nada, nos los mandaban a nosotros... ¿Por qué? Porque sabían que nosotros íbamos a agotar todas las posibilidades para ver si podíamos resolverlos... hemos estado hasta las 12 de la noche con personas dando vuelta por las diferentes dependencias, tocando puertas, tratando de gestionar soluciones (Entrevista 14).

Este estilo de gestión implicaba una sensibilidad especial con respecto de los problemas sociales y de las personas que se acercaban en busca de soluciones. Aquí como en los programas analizados en el apartado anterior, la forma de asumir la gestión de las iniciativas de estos espacios, se teñían del compromiso y el sentido de responsabilidad asumido por los militantes. Responsabilidad hacia adentro y hacia afuera del Ministerio. Es decir, para con los vecinos de BDP y de los territorios donde se implementaban las iniciativas, y para con la propia ministra y los otros sectores políticos del Ministerio, que observaban el despliegue de BDP con recelos y prejuicios<sup>14</sup>.

Este compromiso con la gestión implicaba, también, que los militantes no pudieran contar con el tiempo para poder “militar” como antes de incorporarse a la gestión. Con el tiempo, “la gestión” se convirtió en un frente de masas, en términos de construcción política de la organización.

---

<sup>14</sup> En varias entrevistas se señaló el hecho de que la mirada de los otros actores del Ministerio para con BDP era “prejuiciosa”. Los llamaban “los piqueteros” despectivamente, como una forma de evidenciar su falta experiencia en la gestión.

Esto le dio calidad a la gestión de la DAC y requirió que se construyeran canales de comunicación con la propia organización para garantizar que “la gestión no nos alejara de la realidad del territorio” (Entrevista 3). A su vez, por el objeto propio de la DAC, la asistencia comunitaria, y la asistencia en caso de catástrofe natural o emergencia, era necesario para el equipo de gestión contar con la organización BDP-LS como

polea de transmisión para con el territorio, no sólo con nosotros sino con las otras orgas del barrio. Ponele que había un operativo en algún barrio, nuestros cuppas de ese barrio ayudaban en la organización y en la planificación de las actividades, contactaban a los vecinos, a las otras organizaciones, iban y venían... Sin ellos no habiéramos podido hacer nada... (Entrevista 2)

El enraizamiento territorial de la organización facilitaba las intervenciones de la DAC en los diferentes distritos. Y aquí la importancia del formato de Jornadas comunitarias asumidos para implementar todos los programas y recursos que tenía asignado. Este concepto de que la DAC, a través de las Jornadas comunitarias, realizaba un abordaje integral de las problemáticas sociales de una comunidad determinada, replicaba el formato de Jornadas solidarias realizadas por la organización en la etapa anterior<sup>15</sup>. Según el informe Rendimos Cuentas 2004-2005, las primeras jornadas comunitarias se realizaron en las localidades de Moreno, Malvinas Argentinas y Florencio Varela de la Provincia de Buenos Aires, y en la localidad de Concordia, Provincia de Entre Ríos. En ese informe, también, se declara que la asistencia directa a organizaciones alcanzó 280 proyectos y 336 organizaciones, implicando una inversión de \$41.028.300. En el siguiente informe, Rendimos cuentas 2005-2006, se declara haber alcanzado a más de dos millones de personas con el

---

<sup>15</sup> Esto se desarrolló en profundidad en el capítulo II.

programa de asistencia directa a organizaciones comunitarias a través de proyectos de integración de la comunidad, terminación y refacción de espacios comunitarios, instalación de servicios básicos, equipamiento, etc. En ese periodo se declara también que 3500 jóvenes participaron de las Jornadas Argentinas Somos Todos en la provincia de Tucumán, iniciativa de la DAC junto con la Dirección Nacional de Juventudes, en donde BDP-LS había incorporado algunos militantes del frente juvenil, y donde las organizaciones de desocupados BDP, Movimiento Evita y FTV tuvieron un rol protagónico.

Este formato, la jornada solidaria o comunitaria, va a ser una característica del estilo de gestión estatal de BDP ya que fue utilizado en sus diferentes experiencias. Caracterizada por ser una intervención limitada en tiempo y espacio, pero con potencialidad en cuanto a la capacidad de generar hechos políticos, las Jornadas permitían abordar una comunidad e “instalar capacidades para que los vecinos puedan mejorar su vida” (Entrevista 3). Se generaba un hecho político a través de la presencia del Estado con una batería de programas de promoción y prevención social vinculados a la salud, la alfabetización, los derechos humanos, etc. Los trabajadores sociales de la DAC realizaban informes sociales sobre las necesidades puntuales de las familias y se derivaban a las dependencias correspondientes. La relación con las otras organizaciones sociopolíticas de los territorios donde se desarrollaban las jornadas era mediatizada por BDP-LS quien se instalaba como referencia de la DAC en los barrios. Como nos contaba un entrevistado

Cuando el huevo asumió la DAC las direcciones regionales del territorio discutieron que había que ponerse al hombro la mochila de la DAC y salir a contactar otras organizaciones, ofreciéndoles los proyectos de asistencia a organizaciones, y otros recursos que había. Algunas zonas lo tomaron mejor que otras, porque la dinámica interna de la organización no te daba mucho margen para ir a visitar organizaciones. No teníamos muchos amigos antes de estar en el ministerio, pero

se nos empezaron a acercar y eso nos permitió hacer política... Claro que era un tema, porque las organizaciones del barrio pocas veces tenían toda la cuestión legal en orden, viste. Muchas veces nos tuvimos que poner a ayudarlos a ordenar sus cosas, y eso... (Entrevista 23)

En general, todos los entrevistados coincidieron que la política era de “abrir” los recursos, no “comérselos solos”. El criterio siempre fue amplio aunque el nivel de adhesión al oficialismo siempre fue un problema. No hay registro sobre el tipo de organizaciones que accedió a los proyectos de asistencia a través de la DAC durante la gestión de Ceballos, pero está claro que el espectro fue amplio aunque tuvo un recorte político. Se priorizaron organizaciones de base, comunitarias, clubes deportivos, centros de jubilados, etc.

### 3.2.2. La Subsecretaría

La subsecretaría, a diferencia de la DAC, además de contar con un rango más elevado en el organigrama del Ministerio, contaba con la posibilidad de crear y ejecutar programas propios, así como debía continuar implementando otros programas que se venían ejecutando. BDP focalizó sus esfuerzos y militantes en la Dirección nacional de enlace entre Organizaciones públicas y el tercer sector, que tenía por objetivo promover la creación redes horizontales de participación comunitaria entre el sector público y las organizaciones de la sociedad civil. De ésta dirección nacional dependían la Dirección de Prácticas en Oficios Populares (DIPOP) y la Dirección de Educación Social y Popular (DESP). Como parte del acuerdo político al interior del Ministerio, y con el resto de los integrantes de LS, BDP le “abrió” a la Corriente Nacional Martín Fierro la Dirección de Capacitación, dependiente de la Dirección Nacional de Diseño y evaluación de Programas. Para BDP la subsecretaría debía seguir tres objetivos internos “permitir el crecimiento y fortalecimiento de la propia organización, ampliar

el abanico de alianzas políticas, y crecer en experiencia de gestión pública que le permita demostrar capacidad y que eso tenga un correlato en la política” (Entrevista 17).

La DIPOP impulsaba el apoyo técnico y financiero a proyectos de formación y capacitación en oficios ejecutados por organizaciones de la sociedad civil. La DESP, en un sentido similar, respaldaba proceso de capacitación, asistencia técnica, educación popular y formación de líderes comunitarios que promuevan la organización y la integración, estimulando la participación de la sociedad. Para cumplimentar este objetivo, la DESP implementaba un abanico de programas que fueron la cara visible de la subsecretaría y su “*caballito de batalla*” para disputar el territorio y el propio Estado. Los programas Haciendo Historia, Alfabetización en Salud comunitaria, Vínculos: experiencias participativas en educación popular, y el concurso nacional Contalo Vos, fueron pensados, diseñados y ejecutados por BDP. Todos los programas tenían por objetivo promover el “*protagonismo*” de las organizaciones de la sociedad civil a través de la capacitación y la asistencia técnica y financiera. Para el año 2006, se informa en Memoria detallada del Estado de la Nación, que 17000 personas pertenecientes a 2.229 organizaciones participaron en encuentros de capacitación sobre prácticas de salud, educación, derechos humanos, ciudadanía, entre otros.

Todas las iniciativas tenían la misma forma de implementación a través del desarrollo de proyectos sociales en el territorio. Estas iniciativas fueron diseñadas en la dirección nacional de BDP-LS, para lo cual se decidió utilizar un formato de programa de fácil implementación y con capacidad de cubrir un abanico amplio de problemáticas sociales. En este sentido, el formato de proyectos sociales, estructurados previamente en un formulario tipo, facilitaba la gestión y viabilizaba su desarrollo. Para esto era necesario “*gestionar un subsidio*”, para lo cual había que confeccionar un expediente con el proyecto, que debía ser acompañado por algún técnico militante que pudiera garantizar su normal

procedimiento. Al igual que en el caso de los programas nacionales analizados en el apartado anterior, el principal inconveniente con que se encontró la organización fue la dificultad de adecuar la normativa y los procedimientos a las realidades heterogéneas de las organizaciones de base. La baja institucionalidad de las organizaciones dificultaba la posibilidad legal de incorporarlas como organismo ejecutor de algún programa específico, y por lo tanto, de transferirles recursos materiales y financieros que les permita fortalecer su trabajo.

En este sentido, según las entrevistas realizadas, se buscaron alternativas dentro del marco legal del Ministerio para poder contener a todas las organizaciones, aunque no contasen con los requisitos administrativos necesarios. Una forma fue el formato de concurso nacional como el “Contalo Vos”, que por su carácter de concurso permitía que se presentaran todas las organizaciones sociales que quisiesen, cuenten o no con personería jurídica. Según la Memoria detallada del Estado de la Nación 2006, 1655 grupos se inscribieron en el Concurso, de los cuales 48 fueron seleccionados como ganadores en el 2007, representando a las 24 Provincias y a la Ciudad de Buenos Aires.

Como en los programas analizados, la forma utilizada por la subsecretaría para el desarrollo de actividades fueron los “eventos”, los cuales eran gestionados sin necesidad de que interviniese una asociación civil o un tercero, y permitían la adquisición de equipamiento para la actividad específica, que luego era “donada” a la organización que participaba del mismo. Según la información que pudimos observar en el trabajo de campo, para el año 2007 se realizaron una totalidad de 754 eventos en todo el país, de los cuales una parte importante eran actividades de presentación de los mismos programas o actividades vinculadas a su desarrollo. La figura administrativa de los “eventos” permitía financiar cualquier actividad, aunque no se encuadre en un programa específico.

Para garantizar el funcionamiento de la subsecretaría, y la “*llegada*” a diferentes territorios y organizaciones, BDP replicó el esquema de la DAC. Se organizó un gabinete de la subsecretaría donde participaban los responsables políticos de cada Dirección Nacional y de cada Dirección de Línea, así como los responsables de los diferentes programas. A su vez, cada dirección tenía su propio equipo de asesores y técnicos que se encargaban de desarrollar las políticas definidas por el gabinete. La relación con el territorio y las organizaciones era filtrada orgánicamente por BDP, a través de sus militantes. Cada regional tenía un referente interno dentro de la Subsecretaría con quién discutía y coordinaba las acciones de la misma en su territorio. Por ejemplo, si una regional establecía un vínculo con alguna organización, y quería que se la “*atendiera*” desde la subsecretaría, se coordinaba una reunión en el cual participaban los referentes de la misma, los referentes de BDP y los técnicos o asesores del Ministerio. Esta reunión se realizaba en el mismo Ministerio o en el territorio, según las expectativas y las proyecciones para con la organización. El criterio para la participación de las organizaciones, según los propios protagonistas, era “*amplio*”, al igual que la DAC. Los datos ofrecidos por las memorias institucionales respaldan esta afirmación, ya que es difícil suponer que las 2.229 organizaciones participantes en 2006 estuvieran todas vinculadas a BDP.

Por ejemplo, en relación a lo anterior, podemos señalar que la autonomía operativa de BDP en los programas mencionados se caracterizaba principalmente por encontrarse constreñida por las cuestiones normativas y procedimentales de la gestión interna del Ministerio. Aun contando con la autonomía política para implementar los programas que querían, los requisitos legales para la gestión de un proyecto o de un subsidio, así como los “*tiempos*” requeridos, eran los principales inconvenientes señalados. Estas cuestiones podían “*enfriar*” la relación con una organización, y “*complicar*” el proceso de gestión general de la subsecretaría.

En este sentido, y al igual que en la gestión de los programas analizados en el apartado anterior, BDP intentaba acomodar las cuestiones legales y procedimentales a sus propias prácticas.

Las tecnologías que se incorporaron a la gestión tuvieron que ver, en esta línea, con cómo se adaptaron las prácticas de la organización a los lineamientos normativos y jurídicos que les imponía la propia administración pública. Entre las modalidades clásicas del expediente y el evento, BDP se apoyó principalmente en el formato del programa “enlatado”, simple para facilitar la gestión e implementación del mismo, los manuales y materiales de formación tipo cuadernillos, y los instructivos de presentación de proyectos. En este sentido, debemos señalar que estos formatos “enlatados” permitían organizar y canalizar la demanda. Esto facilitaba la gestión de los proyectos, pero limitaba la capacidad de acción de las organizaciones y de BDP. Al contrario, en los programas de la Dirección Nacional de Enlace territorial ejecutaba “a demanda”, principalmente proyectos de capacitación amplios, y de sumas importantes de dinero, con una mirada política sobre las relaciones con las organizaciones y con los territorios. La DNE implementaba proyectos de capacitación de amplio alcance y a demanda de las propias organizaciones que las solicitaban. Es esos proyectos se podía solicitar financiamiento para mejorar la infraestructura y el equipamiento de la misma, fortaleciendo su capacidad de acción, luego de la finalización del proyecto. Esto, por supuesto, implicaba que estos proyectos fueran “codiciados” por las organizaciones, por lo cual el proceso de elaboración y aprobación de los proyectos “era seguido políticamente de cerca” (Entrevista 17). Si bien no pudimos acceder a la cantidad de proyectos implementados por la DNE durante la gestión de BDP, si constatamos que las regionales de la organización tenían distribuidos una cantidad cada una para poder “hacer política”. Es decir, fortalecer vínculos con otras organizaciones de sus territorios. A su vez, según el trabajo de campo, BDP era muy cuidadoso

de utilizar sus propias personerías jurídicas en este tipo de proyecto. De hecho, según un entrevistado, “la organización no implemento este tipo de proyectos, porque eran de mucha guita y no querían tener problemas internos ni para afuera...” (Entrevista 17).

En relación a la forma de canalizar las demandas provenientes del territorio, es significativa una apreciación realizada por un entrevistado “les propusimos hacer algo tipo el Ministerio dialoga en el territorio, y nos lo bajaron porque tenían miedo de activar la demanda. Lo que llegaba a la dirección, llegaba a través de la organización” (Entrevista 11). Efectivamente, BDP era la mediación entre el territorio y la subsecretaría, ya que la “*demanda*” no tenía otra forma de acceder a la batería de programas e iniciativas de la misma. Si bien hubo un alto grado de visibilidad de las iniciativas de la subsecretaría, “por decisión política de ellos y capacidad nuestra” (Entrevista 11), y hubo niveles aceptables de ejecución presupuestaria, las mismas tenían poco impacto real, según la propia organización, en cuestiones estructurales de la situación social del periodo. Se realizaron actividades de formación y difusión sobre cuestiones de salud, educación popular, derechos sociales y políticos, derechos humanos, formación en oficios, etc. Según un informe interno de BDP, el nivel de ejecución presupuestaria de la Subsecretaría en 2007 fue de alrededor del 85% del monto asignado.

Y en relación con lo anterior, como ya dijimos anteriormente, así como la organización “*canalizaba la demanda*” de las otras organizaciones sociopolíticas del territorio para con la subsecretaría, también canalizaba la demanda de los vecinos a través de “*las cartas*” a las ministra y al subsecretario<sup>16</sup>. Los vecinos organizados en BDP, por iniciativa propia, comenzaron a escribir cartas solicitando ayudas sociales individuales, dirigidas a su referente “*Huevo*”

---

<sup>16</sup> Para ver un excelente análisis sobre el rol de las cartas en los dispositivos de políticas sociales, ver Pantaleón (2005).

Ceballos y a la ministra Alicia Kirchner. Estas cartas eran entregadas en mano a Ceballos cuando tenían oportunidad o a los militantes que, se sabía, formaban parte de su equipo. El Ministerio contaba con una dependencia espacialmente organizada para canalizar este tipo de demanda, la novedad estaba puesta en que las mismas incorporaban la referencia a la organización BDP. Para canalizar todas estas cuestiones, BDP dispuso de un militante que formaba parte del gabinete de Ceballos en la subsecretaría para centralizar y canalizar todas las cartas que iban llegando. Si bien no hay registros de cuantas demandas ni cómo se atendió a todas las cuestiones, en las entrevistas y en el trabajo de campo se hizo referencia en reiteradas oportunidades a los “operativos del ministerio” en los barrios, donde se entregaban muebles, herramientas de trabajo y demás cuestiones solicitadas a través de las cartas. Estos operativos eran acompañados por BDP para garantizar su normal desarrollo, y claramente, para construir referencia propia.

### 3.2.3. Militancia y trabajadores

La incorporación de militantes a la estructura de la subsecretaría fue según las entrevistas, “desordenada”, y muchas veces sin criterio político, lo cual generó varias tensiones internas. A su vez, se puso en evidencia la falta de experiencia pública y de profesionales dentro de la organización para absorber los espacios que se abrían. Para esto se convocaron profesionales externos a la organización, pero con algún nivel de vinculación con ella, para ocupar los lugares de técnicos, abogados, contadores, etc. Otro elemento que aparecía en relación a la incorporación de militantes era la cuestión de la “falta de cultura de trabajo”. Según varios entrevistados, la falta de experiencia laboral por parte de muchos de los militantes de BPD, vinculados a sus trayectorias personales durante la etapa de crisis, fue un gran desafío para la gestión cotidiana de la subsecretaría:

Había que explicar cuestiones básicas como la puntualidad, venir todos los días, no faltar porque había una actividad en el barrio, sino que había que hacer un equilibrio entre el barrio y la gestión... costó, pero pudimos ir dándole solución. En un momento nos asustamos, al principio... así que el Huevo hizo una reunión plenaria de todos y nos cagó a pedos (risas)... y creo que lo entendimos... nos jugamos muchas cosas (Entrevista 11)

Sin embargo, y en estrecha vinculación con la cuestión anterior, en varias entrevistas también aparecía la relación entre el trabajo y la militancia, pero desde otra perspectiva. Los militantes que se incorporaban como trabajadores de la subsecretaría continuaban participando de sus frentes de militancia. De hecho la mayoría tenía responsabilidades políticas en los mismos, lo cual fue uno de los criterios que les permitió acceder a esos lugares de trabajo. Esto generaba una fuerte tensión interna con respecto a la dedicación que estos militantes debían “darle” a la subsecretaría. Los frentes y las regionales reclamaban a los militantes que no abandonasen sus responsabilidades, y la dinámica de la subsecretaría exigía cada vez más tiempo de parte de ellos. Muchos fueron reemplazados en sus responsabilidades políticas en los frentes de masas, y algunos fueron reemplazados en la gestión, tratando de encontrar un equilibrio entre ambas cuestiones. Según un entrevistado, “terminamos militando la gestión hacia adentro de la propia organización” (Entrevista 13). Esto significaba que los militantes debían convencer a sus propios compañeros de frente, sobre la importancia de la gestión de la subsecretaría en el marco de la estrategia política de construcción de la organización. Esto generó en una primera etapa muchos debates internos, que con el correr del tiempo y con los primeros resultados visibles de la gestión, se fueron resolviendo. Efectivamente, cuando los proyectos de capacitación, los eventos, y los subsidios, “comenzaban llegar al barrio”, ya sea para uso propio

o para la consolidación de relaciones políticas, la militancia territorial comenzó a entender la importancia de la gestión de la Subsecretaría.

Por otro lado, la relación con los trabajadores de planta permanente del Ministerio, según los entrevistados, era buena por dos motivos especialmente. En primer lugar por necesidad de la propia organización que desconocía los procedimientos de gestión interna del Ministerio. Es decir, porque los trabajadores de planta tenían el saber técnico necesario para gestionar la subsecretaría. Y, en segundo lugar, porque paralelamente a la asunción de BDP en la subsecretaría, el Ministerio impulsó la incorporación de centenares de trabajadores sociales, en su mayoría jóvenes, que renovaron la planta de técnicos y con los cuales “*fue más fácil trabajar*”<sup>17</sup>. De hecho, al ser la subsecretaría completamente nueva, los trabajadores sociales y técnicos que se incorporaron a la misma, lo hicieron con mayor libertad y con más entusiasmo, según las entrevistas realizadas. La estrategia de BDP en este sentido fue por un lado, incorporarlos como actores a la gestión cotidiana, “*democratizar el Estado*”, y por otro defender los derechos del trabajador para con el Ministerio como patronal. Esto construía un escenario complejo para gestionar diariamente, pero que era muy valorado por los propios técnicos y profesionales. Según la información recolectada en el trabajo de campo, la subsecretaría contaba con alrededor de 182 trabajadores en todas sus dependencias, de los cuales el 60% eran militantes de BDP, y el resto trabajadores de planta transitoria o permanente del Ministerio.

Con respecto a la relación con los trabajadores no militantes de la subsecretaría, los entrevistados señalaron dos cuestiones que atravesaron sus prácticas. En primer lugar, los “*prejuicios*” que existían tanto de parte de BDP para con la “*burocracia*” (usado en términos peyorativos), como viceversa. Los prejuicios de los trabajadores para con los

---

<sup>17</sup> Más información en La Bisagra (2007).

militantes de BPD, igualándolos a los “*políticos*” (también peyorativamente). Estos prejuicios teñían la relación entre ambos actores, pero con la práctica, según los entrevistados, fueron desarmándose. Ni los trabajadores eran tan “*burócratas*”, ni los militantes tan “*políticos*”. La clave era construir el equilibrio entre ambas cuestiones, los requerimientos normativos y las necesidades políticas, y entusiasmar en la práctica a todos los actores involucrados del proceso de gestión de las políticas, sean o no militantes de BDP. Según una entrevistada

Teníamos voluntad de resolver los problemas, de hacernos cargo, no dejábamos a nadie tirado. Trabajábamos todo el día, y además, los fines de semana. Entusiasmábamos a los de planta y demás trabajadores. Con dos pesos hacíamos políticas con fuerte impacto mediático (Entrevista 13)

De la mano con esto, apareció otra limitación de la relación con los trabajadores de planta, el “*secretismo*”, es decir la acusación de que BDP decidía unilateralmente y sin consultar cuestiones fundamentales y no tanto, de la gestión de los programas. La comunicación con los trabajadores, en este sentido, era fundamental para evitar las acusaciones de secretismo y para evitar la circulación de comentarios o “*chismes*” que pudieran complicar la gestión cotidiana de la subsecretaría. Desde un primer momento, BDP se propuso construir una relación constructiva con los trabajadores de planta, al punto de que “se realizaba un trabajo político con ellos para sumarlos a la organización” (Entrevista 14). Si bien no hay datos sistematizados sobre estas cuestiones, de las entrevistas y el trabajo de campo pudimos contabilizar alrededor de 15 trabajadores sociales, que se “*sumaron*” a BDP desde la subsecretaría.

Al igual que las experiencias de los programas nacionales analizados en el apartado anterior, la experiencia de los espacios de gestión presentó características específicas que iluminan la participación de BDP en el Estado nacional.

La relación con la propia organización, con las otras organizaciones sociopolíticas del territorio y sus demandas, con las estructuras estatales territoriales, con los otros sectores políticos y con los propios trabajadores del Ministerio, fueron los ejes que caracterizaron esta experiencia. Todas estas relaciones estuvieron atravesadas por las cuestiones normativas y económicas que condicionaron la capacidad de acción de BDP en sus espacios de gestión. Esta capacidad de acción se cristalizó en un estilo de gestión de sus iniciativas estatales. De ello nos encargaremos en el último apartado de este capítulo.

#### **4. El estilo de gestión estatal de BDP: Militar, disputar y representar al Estado**

En primer lugar, debemos señalar que el estilo de gestión de BDP no se puede entender, como ya hemos señalado, sino en el marco del estilo de gestión del Ministerio<sup>18</sup> durante el período analizado, ya que fue condición de posibilidad para la emergencia de esta experiencia. Perelmiter (2012), analiza en profundidad como se reconfiguró el rol del trabajador social y de su expertise en la micro política del Ministerio de Desarrollo social de la nación. El intento por reconstruir el vínculo entre el Estado y los sectores populares a partir de 2003, tiñó las prácticas de los agentes estatales, que Perelmiter (2012) sintetiza en los conceptos de sensibilidad y territorialidad. Sensibilidad en tanto la personalización de la asistencia y el compromiso emocional desplegado por los trabajadores sociales, y territorialidad en tanto que el Estado “*baja al territorio*”. Este “*saber asistir*” que los trabajadores

---

<sup>18</sup> Según documentos públicos del Ministerio y las entrevistas realizadas, podemos pensar en un estilo de gestión donde el compromiso social y la gestión pública como forma de resolución de los problemas, se combinan en la idea de *técnico-social*. Este aspecto fue desarrollado con mayor profundidad en la tesis de maestría de la autora.

sociales despliegan desde las agencias estatales del Ministerio, se condensa según la autora en una serie de tecnologías de aproximación que intervienen en la práctica cotidiana del Estado. Un nuevo entramado institucional con fuerte presencia territorial, a través de los CIC, los centros de referencia y los diferentes programas, la modificación en la estructura y en la dinámica de trabajo con la incorporación y revalorización de los trabajadores sociales por sobre los técnicos de la etapa anterior; junto con los dispositivos de asistencia directa, fueron las herramientas utilizadas para redefinir la relación del Ministerio con los sectores populares. A su vez, estas estrategias de territorialización y sensibilización en la atención de demandas dieron como resultado la emergencia de lo que Perelmiter denomina *ethos* militante (2012: 143), sensible a la atención de los sectores vulnerables, en oposición al *ethos* tecnocrático de las burocracias asistenciales. Es claro, en este trabajo, como los aspectos subjetivos de la práctica de los agentes estatales, como el compromiso y la sensibilidad, adquieren un lugar relevante en el sentido de la acción estatal.

Este *ethos* militante que caracteriza la práctica de los agentes estatales del Ministerio según Perelmiter (2012), en este trabajo y para nuestro caso de estudio, lo denominamos estilo de gestión militante, cuya principal tecnología se puede sintetizar en la idea de “*protagonismo*” cristalizada en la consigna “*militar y disputar el Estado*”. A esta forma de conceptualizar el estilo de gestión subyace el supuesto de que la acción política no puede ser entendida en términos de racionalidad limitada de March y Simon (1958), que sino las acciones de los actores políticos como las organizaciones de desocupados, y específicamente como BDP, deben ser comprendidas en relación a sus experiencias históricas y a sus marcos interpretativos desde donde construyen sus estrategias y tácticas cotidianas y a largo plazo. En este sentido, y para analizar el estilo de gestión estatal de BDP, consideramos que

La forma en que las estructuras sociales condicionan la racionalidad de las acciones queda en evidencia al observar el modo en que la experiencia construye la “caja de herramientas” de estrategias, interpretaciones, y tácticas que son organizadas de acuerdo con lógicas relacionales [...] La experiencia conforma las categorías y lógicas empleadas por los actores al otorgar sentido a eventos presentes y posibles cambios futuros (Beltrán y Strauss, 2012: 346-347).

En este sentido, el estilo de gestión estatal de BDP recupera sus experiencias y saberes, sus prácticas y las tecnologías de gestión utilizadas durante su participación territorial como vimos en el capítulo anterior. Este estilo se caracterizó por presentar una mayor gravitación de los aspectos subjetivos por sobre los aspectos técnicos implicados en el proceso de implementación de una política estatal. La voluntad, la capacidad individual del militante, el compromiso con los vecinos, aparecieron como elementos diferenciadores de este estilo. A su vez, este introdujo elementos novedosos para pensar la implementación de programas. La organización, la participación y la territorialidad fueron tecnologías que cobraron relevancia pública en este período, y que luego fueron retomadas por otras iniciativas del Ministerio. En otro trabajo, Perelmiter (2012b) sostiene que el ingreso de las organizaciones de desocupados al Ministerio se apoyó en el reconocimiento por parte del Estado de las tareas sociales llevadas a cabo por estos actores durante la década anterior, y en la asignación de una misión específica como al relación entre el centro, el Estado y la periferia, el territorio. Este reconocimiento se cristaliza en la idea de que las organizaciones “*subieron*” al Estado, y desde ahí, su misión era “*bajar al territorio*”. En ese “*subir y bajar*”, las organizaciones de desocupados debían disputar la mediación de los sectores populares con otros agentes estatales, los burócratas de escritorio y los políticos locales. En esta resignificación de la mediación de los sectores populares, las organizaciones de desocupados debían “traducir su actividad política a un nuevo lenguaje” (Perelmiter, 2012b:

448), el saber burocrático. Conocer y dominar las prácticas técnicas administrativas fue un desafío que atravesó la experiencia de participación de BDP en la gestión estatal. Y en este sentido, Perelmiter señala una cuestión que apareció frecuentemente en el trabajo de campo, y que tiene que ver con la dimensión subjetiva y la dimensión técnica de la práctica de las organizaciones de desocupados en el Estado. En palabras de Perelmiter

En ese sentido, la eficiencia que presuntamente aportaban a través de la mística militante encontraba su límite en la dificultad para aprender y transmitir hacia abajo el valor de adaptar sus prácticas a los requerimientos burocráticos legales de la gestión pública (2012b: 449)

En base a esto, la autora señala cómo el Estado también transforma a los militantes en cuanto a que deben abandonar su enraizamiento a un territorio particular, para asumir la universalización de lo local. Y por otro lado, los transforman en cuanto a que representar al Estado en el territorio implicaba recibir y asumir una cantidad de demandas sociales que, las organizaciones, no tenían capacidad de canalizar, frustrando las expectativas generadas por su participación en la gestión estatal.

En este marco, y vinculado a la implementación de las iniciativas aquí analizadas, aparece la aspiración de BDP a *“representar al Estado nacional en el territorio”*. Y aquí aparece una consigna que sintetiza y expresa claramente esta cuestión: *“militar el Estado”* en el territorio (Perelmiter, 2010; Gradin, 2012, 2014; Lozano; 2014; Vázquez, 2014). Es decir, que a través de la organización, a través de sus militantes como representante del Estado nacional, y articulador de sus diferentes programas y recursos estatales en el territorio. Como representantes del Estado los militantes tuvieron *“llegada”* a instituciones, organizaciones y vecinos con los que carecían de relación en tanto miembros de BDP. El *“paraguas”* del Estado nacional les abrió posibilidades de

alianzas y relaciones que como organización social tenían vedadas. Organizar significaba establecer contacto con una cantidad grande de organizaciones e instituciones, siempre en el marco de un mínimo acuerdo político, para ser parte de la solución de sus propios problemas. Para esto era necesario convocar, promover el protagonismo popular, organizar para representar.

Ahora bien: ¿qué significaba representar al Estado nacional en el territorio? Por un lado, significaba “*hacerse cargo*” de las demandas de los vecinos, con sus complejidades y complicaciones, ya que el nivel de desigualdad social en el cual se comenzó a operar en el territorio presentaba a las cuestiones de primera necesidad (como alimentos, vestimenta, ingreso, trabajo, vivienda) como las prioridades a resolver. La imposibilidad de darles solución desde la propia organización por escapar a sus capacidades aun con los recursos estatales que manejaba, hacía que el trabajo de los promotores, y de las organizaciones, encontrara frecuentemente conflictos sociales de difícil resolución. De hecho muchas de las demandas de la población se encontraban teñidas por el reclamo y la desconfianza constante hacia el Estado “ausente”, tanto por parte de los propios vecinos como de las organizaciones convocadas, en clara referencia a la etapa anterior.

Por otro lado, representar y “*militar al Estado*” en el territorio le abría a la organización un paraguas para su acumulación política que les permitía posicionarse de mejor forma con respecto a los actores tradicionales como las estructuras estatales territoriales, los partidos y los sindicatos, y por lo tanto “*disputar*” la orientación de las políticas estatales. Al mismo tiempo, la posibilidad de acumulación política se encontraba determinada por su capacidad de resolver las demandas sociales de su territorio. Es decir, la tensión entre las demandas y la capacidad de intervención de la organización, también entraba en contradicción con la lógica política de las mismas, y su necesidad de legitimarse social y políticamente en el territorio. La necesidad de

mostrarse eficientes en la gestión de las demandas entraba en permanente tensión con los tiempos y procedimientos de la gestión estatal característica de los programas gestionados. La consigna de “*Militar el Estado*” en el territorio remitió claramente a la necesidad de reconstruir el entramado institucional y la autoridad del mismo de cara a la sociedad civil, cuestión que BDP asumió como propia a partir de su participación en el espacio político kirchnerista. A la vez, permitió a la organización potenciar su capacidad de relacionarse con otros actores, así como aumentar cuantitativa y cualitativamente su potencialidad de movilización y de referencia en el barrio. En un trabajo sobre la experiencia legislativa de la FTV, Marfil (2015) llama la atención sobre el vínculo entre representantes y representados de las organizaciones de desocupados con sus integrantes. Si bien las experiencias aquí analizadas son diferentes a la estudiada por la autora, nos interesa rescatar una idea planteada por la autora que, consideramos, ilumina un aspecto sustancial del estilo de gestión estatal de BDP. Dice la autora

Los integrantes de movimientos sociales procuraban con el ingreso al Estado, abrir el efecto cierre del monopolio de la representación política en manos de profesionales. Constituir un mandato consistía en crear representación de intereses colectivos (Marfil, 2015: 233)

Crear representación de intereses y canalizarlos a través de la participación política fue la forma en que BDP se constituyó como mediador en el Estado y la sociedad.

De lo anterior podemos señalar que de la experiencia de participación debe BDP en el Ministerio, el estilo de gestión se caracterizó por la “politización militante de la gestión” (Gómez, 2010) entendida ésta como la racionalidad política basada en la militancia en tanto tecnología legítima de gestión estatal. La politización de la gestión, en tanto “*militar, disputar y representar al Estado*”, fue una característica de la práctica cotidiana de BDP en la gestión

del Ministerio que se desarrolla en este capítulo. En este sentido, coincidimos con Vázquez (2014) que esta cuestión significó, por un lado, una legitimación de los capitales militantes de las organizaciones, y por otro lado, un proceso de reconversión de dichos saberes a partir de su participación en el Estado. El Estado, se constituyó así, en un espacio, entre otros, de militancia. Y en este escenario de militancia, la autora señala dos elementos que se vuelven importantes en la relación con la gestión. Las tareas burocráticas administrativas como “*sacar los expedientes*”, se volvieron una tarea heroica y altruista, a la vez que las “*buenas*” causas defendidas fueron las que les otorgaron a los militantes la legitimidad de sus expertise. Como señala la autora

El activismo en, desde y para el Estado involucra el desarrollo de una manera de trabajar que los actores definen como comprometida, y que es el centro del repertorio de las acciones militantes (Vázquez, 2014: 99)

De esta forma, este estilo se caracterizó por presentar una mayor gravitación de los aspectos subjetivos por sobre los aspectos técnicos implicados en el proceso de implementación de una política pública. La voluntad, la capacidad individual del militante, y el compromiso, aparecieron como elementos sustantivos de este estilo. A su vez, éste introdujo elementos novedosos para pensar la implementación de las iniciativas y programas. La organización y el protagonismo fueron tecnologías que cobraron relevancia de la mano de este actor, y que luego fueron retomadas por otras iniciativas del Ministerio. Estas formas de acción recuperaron su experiencia de trabajo territorial a través de las áreas de educación, salud, género, comunicación, derecho popular, juventud, y emprendimientos, desarrolladas en el capítulo III.

La introducción del militante social como agente de gestión de los programas se contrapuso a la figura del “*técnico*” del estilo gerencial y al “*burócrata*” del estilo tradicional

en políticas sociales. Este nuevo agente combinaba la racionalidad política como lógica de acción, con tecnologías y formatos de intervención social de la tradición de los movimientos sociales. Tanto el técnico como el burócrata expresaron una particular tensión entre la dimensión política y la administrativa. Mientras que el burócrata nos remite a la preeminencia de los criterios legales administrativos por sobre los objetivos políticos de los programas, el técnico expresa la importancia de los objetivos, y por lo tanto de los resultados de las políticas, por sobre los aspectos legales administrativos tradicionales. El militante, podría decirse, también prioriza los resultados por sobre los aspectos legales administrativos, pero se compromete con las “causas” que asume como propias. En este sentido, adquiere un valor relevante los aspectos subjetivos de la gestión. La imagen del militante como el agente que gestiona soluciones claramente depende de su voluntad, compromiso y capacidad para movilizar recursos, es decir de la capacidad política más que de las cuestiones legales administrativas. En contraposición, el técnico del estilo gerencial se encuentra asociado a otro referente: el “gerente” de los programas sociales que debe velar por los recursos disponibles y su implementación eficiente, eficaz y económica. Este técnico, devenido en “gerente”, se diferencia del militante ya que este último pone el acento de su trabajo en la resolución de las demandas populares por sobre la forma de utilización de los recursos. Esto generaba graves tensiones con la racionalidad técnica burocrática que todavía perdura en el Ministerio. Esta tensión se expresó en la consigna el “Estado en Disputa” y en “Gestionar el Estado”, ya que buscaba la adecuación de las prácticas y los procedimientos a sus objetivos políticos.

¿Cómo administrar esta tensión entre la racionalidad política que guiaba las acciones de BDP en las iniciativas analizadas, y la racionalidad técnico-burocrática del esquema normativo-legal del Ministerio? Esta tensión devino en un reacomodamiento de los objetivos de BDP

a las posibilidades habilitadas por el esquema normativo. Su falta de experiencia en la gestión pública, así como la ausencia de técnicos o profesionales dentro de sus militantes, y su ímpetu por “resolver” las problemáticas sociales, le implicaron muchas veces no observar las normas legales, y accionar desde los márgenes de este esquema. Esta falta de observancias de las reglas formales, puso en diferentes oportunidades en riesgo el normal desarrollo de la gestión de los programas aquí analizados. A su vez, esta situación reforzaba aquella imagen de los militantes como “seguidores de expedientes” ya que debían tener particular cuidado con garantizar que “en los papeles, las cosas salgan”. Esta práctica, difundida en el Ministerio en general, nos permite suponer que existía una fuerte brecha entre lo que se dejaba constancia en los expedientes con lo que realmente se implementaba. De la experiencia realizada por BDP podemos decir que, a partir de ésta, se construyó una síntesis entre la lógica política presente en sus prácticas de gestión y la lógica burocrática administrativa propia del Estado. Esta síntesis no estuvo al margen de las disputas internas entre los diferentes actores políticos y sociales presentes en el Ministerio, y con los trabajadores del mismo. La incorporación de este tipo de organizaciones a la gestión pública también trajo aparejado tensiones y transformaciones al interior de la administración pública, incorporando nuevos saberes y experiencias, así como una nueva correlación de fuerzas. Todo esto se expresó en las tensiones entre las dos lógicas antes mencionadas, y se fue sintetizando parcialmente en las prácticas de gestión de BDP. Esta síntesis se fue construyendo a partir de la experiencia y la adaptación de dicha organización a las normas y procedimientos requeridos para la gestión pública de recursos materiales, financieros o simbólicos.

Claro está, a manera de epílogo, que los resultados de esta experiencia no fueron la organización masiva y comprometida de los sectores populares en las iniciativas propuestas por BDP desde el Ministerio. La renuncia de

BDP a sus espacios de gestión y a su participación en el Ministerio, abortaron prematuramente la experiencia, que duró tan sólo 5 años.



# Reflexiones Finales

## 1. Introducción

Como señalábamos en la introducción de este trabajo, paralelamente al proceso de reconstrucción del sistema político, la salida de la crisis de 2001-2002 en nuestro país implicó, necesariamente, un proceso de ampliación del Estado que involucró la integración tanto económica<sup>1</sup> como social y política de los sectores populares expulsados durante el modelo neoliberal. Esto significó un proceso de reconstrucción y resignificación del aparato estatal, sus capacidades, funciones y actores, de la mano de la conformación de nuevas mediaciones entre éste y la sociedad civil. Entre estas nuevas mediaciones emergieron las organizaciones de desocupados como agentes con capacidad de organización, articulación y canalización de las demandas de la sociedad movilizadora. Mediación de demandas que se realizó a través de su participación en las políticas estatales, en los procesos de movilización y acción colectiva de la sociedad civil, y en el escenario político de nuestro país durante el periodo analizado.

---

<sup>1</sup> Si bien no se analizaron las formas de integración económica de los sectores populares durante el periodo analizado, si debemos señalar que se caracterizó por presentar una modalidad particular. Si bien durante los primeros 4 años de gestión la creación de empleo formal e informal, fue el elemento integrador por excelencia, a partir de la crisis de 2008-2009, la promoción del consumo a partir de la inyección de capacidad de compra vía asistencia social desde el Estado (AUH, Pensiones, Subsidios, etc.) fue el mecanismo de integración que aún hoy sigue vigente. Un análisis profundo de este aspecto queda pendiente para próximas investigaciones.

Este nuevo rol de mediación estatal, social y política asumidos por las organizaciones de desocupados redefinió necesariamente las relaciones entre el Estado y la sociedad civil al involucrar un nuevo canal de vinculación entre ambos. Inevitablemente, también, impactó en las relaciones de estas organizaciones para con el resto de los actores del sistema político, como los partidos políticos y los sindicatos. A su vez, sostenemos que los cambios en los aparatos, recursos y cursos de acción del Estado como la experiencia analizada, expresaron las transformaciones ocurridas a nivel del sistema político, y de las mediaciones entre el mismo y la sociedad civil. Los cambios en las políticas públicas y en los estilos de gestión analizados en este libro, fueron producto de la forma en que la sociedad argentina de principios de siglo procesó sus conflictos y construyó sus consensos (mínimos), en un escenario en constante cambio, y con actores en tensión.

Estos cambios en el escenario político ocurridos a partir de la asunción del kirchnerismo en el año 2003 implicaron una ampliación de la participación de sectores sociales que no se encontraban contenidos por las mediaciones clásicas de las etapas anteriores. La implementación de políticas neoliberales, que promovieron el aumento sostenido de la desocupación, la informalidad y la pobreza durante la década de los '90, crearon las condiciones para la emergencia de un sector social de grandes dimensiones que no encontraba representación de sus demandas en las clásicas organizaciones sindicales y políticas. La crisis política de los partidos políticos mayoritarios, pero también de las expresiones de la centro-izquierda y del sindicalismo peronista durante esta etapa nutrieron de militantes, saberes y prácticas a las nuevas formas de acción colectiva que intentaron canalizar el descontento social que dejaba el neoliberalismo. Las organizaciones de desocupados entablaron desde un principio una relación compleja con el Estado, el cual se instaló como receptor de demandas y conflictos, a la vez que se constituyó en el espacio de disputa

por los recursos económicos, organizativos y simbólicos de las políticas sociales. La respuesta del Estado neoliberal al conflicto social, como vimos en el capítulo II, fue una batería de programas sociales asistenciales y focalizados. Los planes sociales se constituyeron así en recursos que, en vez de provocar un efecto de desmovilización, promovieron el conflicto social como la vía legítima de acceso a los mismos. Esto cambió, entre otros elementos del modelo de desarrollo implementado, con la convocatoria de Néstor Kirchner a la participación política de las organizaciones en el Estado nacional.

La extensa y compleja historia organizativa de los sectores populares en nuestra región nos permite pensar que lo “nuevo” de esta experiencia fue su capacidad constructiva en la vinculación del Estado con la sociedad civil, a partir de la cual se suturó, parcial e irregularmente, la crisis política post 2001-2002. Sin caer en la tentación de idealizar estas organizaciones, consideramos que, en su complejidad y con sus contradicciones, tuvieron un potencial insoslayable en el proceso de integración social y política de un sector de la sociedad sin representación sociopolítica en el modelo neoliberal.

En este capítulo final reconstruiremos el proceso de participación política de BPD al Estado, a partir de las dimensiones analíticas expuestas a lo largo de los capítulos precedentes. Es decir, a partir de su participación en la implementación territorial de programas sociales, su incorporación a la gestión del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, y su vinculación con los espacios de construcción política y electoral oficialistas durante el periodo 2003-2009. Se sintetizarán y articularán los principales argumentos y conclusiones desarrollados en los capítulos anteriores y se plantearán nuevas preguntas y líneas de investigación.

La principal conclusión de este trabajo de investigación es que el proceso de participación política de BDP al Estado nacional, le permitió constituirse en una ventanilla

del Estado en el territorio, quien a partir de la utilización del protagonismo como herramienta de gestión, fortaleció su capacidad de organización y canalización de demandas sociales. Este proceso encontró su límite en la construcción política del espacio oficialista y en el armado electoral, que condicionó las posibilidades de esta organización de construir representación institucional propia e incidir en el proyecto político del oficialismo. Cuestión que terminó causando su alejamiento del gobierno a fines de 2008, y su regreso a una estrategia opositora del Estado nacional luego de las elecciones legislativas de 2009.

## 2. La participación de BDP en la política partidaria

La participación política de BDP en los armados electorales durante el periodo analizado, claramente estuvo vinculado al proceso de surgimiento de la organización de la mano de CPL, en el marco de la crisis política que atravesó al sistema en su conjunto. Como señalamos en el capítulo III, el surgimiento de BDP fue político, antes que social, en tanto que fue decisión de CPL conformar dicha organización en el marco del proceso de movilización y de transformación de las formas de acción colectiva en nuestro país que analizamos en el capítulo III. Por lo tanto, las estrategias políticas de BDP estuvieron vinculadas en un primer momento a la construcción de un “*movimiento de liberación nacional*” como instrumento político promovido por CPL. En este escenario, la convocatoria a la construcción de la transversalidad kirchneristas, como espacio político, fue leída como una táctica dentro de esta misma estrategia. El proceso económico, social y político encabezado por Néstor Kirchner llevaría, según BDP-CPL, a una profundización de las transformaciones estructurales de la sociedad argentina, dando lugar a la emergencia de condiciones objetivas y subjetivas propicias para el cambio social. Muchas

organizaciones se vieron interpeladas por este discurso, y su participación en el armado oficialista les brindó un paraguas político que amplificó su construcción territorial y de relaciones políticas a niveles locales, provinciales y nacionales, a partir de la conformación de redes de relaciones con otras organizaciones. Así, hacia afuera de la alianza de gobierno, BDP-CPL se relacionó con organizaciones más chicas en tamaño e inserción. Se constituyó en el “*primus inter pares*” de un entramado de relaciones que se ampliaba en la medida en que se consolidaba su perfil oficialista bajo el paraguas transversal.

En este escenario, a su vez, se reconocía la necesidad de disputar la orientación y los tiempos del proceso de cambio con los sectores más conservadores dentro del propio armado kirchnerista, expresados en el Partido Justicialista. La relación con el PJ atravesó y condicionó la forma de participación política de BDP-CPL dentro del armado político kirchnerista. Desde un primer momento, se consideró necesario, según la organización, confluir con las expresiones progresistas no PJ que componían el espacio amplio del kirchnerismo, en un armado común que potencie su capacidad de disputa política hacia el interior del mismo. Como vimos en el capítulo III, esta experiencia tuvo sus vaivenes, principalmente condicionado por la forma de vinculación establecida con el gobierno nacional y con el espacio transversal. La ausencia de ámbitos orgánicos propios del espacio transversal condicionó la capacidad de BDP, y de los diferentes armados políticos en los que se involucraron, de incidir políticamente en la disputa por la dirección del “proyecto nacional”. El “*gabinete piquetero*” se constituyó desde un primer momento como el espacio de discusión y coordinación de las organizaciones de desocupados con el Estado nacional, y con el kirchnerismo como espacio político. Sin embargo este espacio no tenía funcionamiento sistemático ni colectivo, salvo en contadas ocasiones donde el gobierno buscaba generar un hecho político. De esta manera, la estrategia de confluir en un espacio amplio kirchnerista sin el PJ,

se veía tensionado con la forma de vinculación individual del gobierno con cada organización específica. Este hecho, junto con las limitaciones propias del espacio de organizaciones sociopolíticas que confluían en el kirchnerismo, como el “sectarismo” de algunas de las organizaciones y el “personalismo” de algunos dirigentes, terminaron por destruir los diversos armados políticos. Se presionaba colectivamente pero se negociaba de forma individual. La “transversalidad” y el “gabinete piquetero” tuvieron su momento de gloria durante la disputa interna entre el kirchnerismo y el duhaldismo por la conducción del peronismo, y luego de la elección de 2005 fue evidente su pérdida de protagonismo dentro del armado oficialista. El lanzamiento de LS como espacio político en 2006 fue una apuesta que permitió a BDP-CPL dar un salto cualitativo en su capacidad de construcción, movilización y representación al instalarse públicamente como una referencia del kirchnerismo no PJ, aun cuando la cantidad de aliados fue poca en comparación con el espacio transversal. En un intento de capitalizar el proceso de disputa política con el duhaldismo y de condicionar la orientación política del kirchnerismo, el armado de LS les permitió participar activamente de las campañas electorales de 2007 donde por primera vez acceden a dos lugares en el Congreso Nacional.

Esta forma de vinculación con el gobierno nacional también se cristalizó en las negociaciones por las candidaturas en las diferentes elecciones legislativas, nacionales y locales y por la participación en las campañas políticas. Esto presentó distintos escenarios que fueron desarrollados en el capítulo III, y de los cuales nos interesa rescatar que allí donde el gobierno nacional intervino directamente tanto en la campaña como en la selección de los candidatos, la participación de BDP-CPL tenía mayor potencialidad y visibilidad, que en los escenarios locales donde el vínculo con el oficialismo era hegemonizado por el PJ. En las elecciones de 2007, donde BDP-LS logró ingresar al Congreso nacional, el gobierno nacional fue quién garantizó el lugar en las listas

de candidatos de la provincia de Buenos Aires. En los otros armados a partir de los cuales se accedió a espacios legislativos, los mismos se inscribieron dentro de un proceso más general de renovación política al interior del PJ, como fue el caso de algunas intendencias del conurbano bonaerense; o de experiencias de construcción kirchneristas no PJ que contaban con el respaldo del gobierno nacional como el caso de la Provincia de Córdoba en ese mismo año.

La relación del kirchnerismo con el PJ marcó la participación política de BDP en los armados políticos electorales. Su concepción sobre el PJ como representante de la “*vieja política*”, no así sobre el peronismo como fenómeno sociopolítico, condicionó su participación dentro del oficialismo. Mientras que el PJ fue un actor no hegemónico dentro del armado político, BDP justificó su participación dentro de un espacio más amplio que buscaba la construcción de una herramienta política superadora de las viejas representaciones, como la transversalidad. Cuando el kirchnerismo decidió disputar y asumir la conducción del PJ, la organización se encontró con un límite concreto a su estrategia de “*renovación política*”. Esta disputa ya había enmarcado diferentes momentos de la trayectoria política de BDP dentro del kirchnerismo, pero a partir la “*pejotización*” declarada del mismo, la tensión entre esta organización y el armado oficialista encontró un punto de no retorno.

Por último, del análisis se desprende también que la participación política de BDP en las campañas, aún sin candidatos propios en las listas, fue una estrategia implementada para “*dar el salto a lo político*” e instalarse en la escena pública como actores con capacidad de representar institucionalmente demandas sectoriales. Esto se reflejaba también en la apertura de espacios de gestión institucional dentro del poder ejecutivo nacional o de los gobiernos locales. A su vez, este salto a lo político promovía un proceso de politización de los integrantes de la organización a través de involucramiento en las diferentes tareas de campaña, como vimos en el capítulo III.

Ahora bien, justamente la participación política en el espacio transversal-kirchnerista no PJ, pero sin espacios orgánicos y sistemáticos de organización, favorecieron la estrategia ondulante entre el apoyo y la crítica, desplegada por BDP durante la experiencia analizada. Estas estrategias se expresaron en diversas movilizaciones de apoyo a cuestiones estructurales del modelo de desarrollo como la Cumbre contra el ALCA, o el apoyo a la Resolución 125 entre otros, y en hechos de protestas focalizados en temas específicos del sector. Y se expresaron también, en estrategias electorales que no siempre confluyeron con las estrategias oficialistas. Esta capacidad de acción, aún condicionada por la relación con el gobierno, le permitió a BDP, y sus expresiones político-partidarias, sostener una trayectoria política autónoma, pero no confrontativa, con respecto al gobierno nacional y a los armados políticos oficialistas.

### **3. El estilo de gestión territorial de BPD: el protagonismo como forma de acceso a la asistencia**

Los dispositivos emergentes a partir de la participación de BDP en los programas territoriales analizados en el capítulo IV, se caracterizaron por presentar estilos de gestión basados en “*el protagonismo*” como forma de despliegue territorial y como forma de acceso a la asistencia estatal. A través de la movilización y de la incorporación de vecinos en la implementación de proyectos productivos y comunitarios, BDP se instaló en los territorios donde se asentó como una puerta de acceso a ciertos recursos estatales.

Las características específicas de los programas analizados, inscriptos dentro de los denominados “programas de lucha contra la pobreza” como vimos en el capítulo II, favorecieron la emergencia de dispositivos de gestión específicos que otorgaron un margen de maniobra a la organización para implementarlos en sus territorios. Como

desarrollamos en el capítulo IV, los centros comunitarios se constituyeron, para los vecinos y para los propios militantes, en un espacio físico donde “gestionar” la relación con el Estado, y desde donde “acceder” a la asistencia. Los programas se implementaban de forma integral en los centros comunitarios y para que un vecino pudiera “acceder” a los mismos, debía “participar” en las actividades sociales y políticas de la organización. Esta participación se constituyó, como analizamos en el capítulo IV, en la forma en que los vecinos debían “esperar” la asistencia estatal. Esta “espera”, sin embargo, no era individual ni pasiva, sino que era colectiva en tanto que se realizaba en la organización, y era activa en cuanto que se debía demostrar el compromiso con el centro comunitario. De aquí el concepto de “protagonismo” como herramienta de gestión, diferenciado de la participación entendida en términos del modelo gerencial de políticas sociales como vimos en el capítulo II. Durante la espera se demostraba el compromiso con la organización y se politizaba el acceso a la asistencia. Y justamente estos dispositivos, permitieron re significar las prácticas de gestión de cada programa, favoreciendo la politización del proceso de implementación, y enraizándolo en la disputa por la orientación del modelo de desarrollo durante el periodo analizado.

Esto, a su vez, es lo que diferencia esta experiencia de las prácticas condicionadas, discrecionales y arbitrarias de las estructuras estatales territoriales, íntimamente enraizadas en las estructuras partidarias municipales. La participación política de los sectores populares a través de las organizaciones de desocupados implicó, como señalamos en el capítulo IV, la organización, la concientización y la politización de sus demandas y derechos. El protagonismo, aun cuando pareciera condicionar el acceso a los recursos estatales, construyó, con sus limitaciones y sus matices, sujetos políticos activos que imprimieron su estilo en la implementación de los programas de asistencia analizados.

“*Los planes*”, “*las cajas*” y “*los comedores*” instituyeron a los centros comunitarios de BDP como ventanillas del Estado en los territorios, a partir de las cuales los vecinos y sus miembros podían acceder a la asistencia estatal. Las experiencias de participación de BDP en el PJJHD y el FOPAR, se centralizó en fortalecer y consolidar su organización a través de los recursos materiales de los planes y los comedores. En la experiencia del PEC, por cuestiones vinculadas a su forma de acceso y a la cantidad de cupos disponibles, y en el PSA, la racionalidad que guió sus prácticas de gestión fue la ampliación de su base de sustentación social y política. Los “*planes*” y las “*cajas*” se constituyeron en un recurso que permitió abrir nuevos espacios organizativos y disputar la base social territorial de otras organizaciones. Es durante el periodo de implementación de estos programas, aunque no únicamente por eso obviamente, que BDP da un salto en su capacidad de organización, de inserción territorial y de movilización. La experiencia de trabajo en “*áreas*” vinculadas a los proyectos de contraprestación de los “*planes*”, consolidó y amplió sus relaciones con el Estado nacional, provincial y municipal en los territorios.

Así BDP participó de las políticas estatales de asistencia alimentaria y al desempleo, potenciando su referencia territorial y su capacidad de organización en los sectores populares, y utilizó a la participación como forma de administración de los recursos estatales, politizando el proceso de implementación de los mismos. En este proceso debemos destacar el rol de los coordinadores o responsables políticos en la administración de las ventanillas del Estado. Como desarrollamos en el capítulo IV, allí donde la coordinadora del centro comunitario impulsaba la organización colectiva como forma de ordenación interna, el proceso de politización de la participación era efectivo y garantizaba el funcionamiento de las actividades. Sin embargo, allí donde las coordinadoras de los centros comunitarios administraban los recursos con criterios individuales, BDP pasaba a un segundo plano como ventanilla del Estado en el territorio.

Ahora bien, constituirse en ventanillas del Estado en el territorio le permitió a BDP, además de potenciar su construcción social en términos cuantitativos y cualitativos, aumentar su capacidad de representación social y de vinculación con otras organizaciones territoriales. Constituirse en mediador entre el Estado y la sociedad le permitió instalarse en el escenario político como un actor sociopolítico estratégico durante los primeros años de gobierno de Néstor Kirchner. Esto se fue transformando al calor del modelo de desarrollo y del pasaje de un esquema asistencial de políticas sociales a un modelo neo-universal de protección social como la AUH, las pensiones, etc.

Aun así, en el breve periodo de 7 años entre el 2002 año en que se lanza el PJJHD y el 2009 año en que se lanza la AUH, y aún con una tensa relación con el kirchnerismo como vimos en capítulo III, la implementación de los programas de asistencia analizados en este trabajo permitieron a BDP construir experiencia y saberes vinculados a la gestión estatal, relacionarse con distintas instancias gubernamentales, y construir referencia política en torno a su capacidad de gestionar soluciones para los vecinos.

#### **4. El estilo de gestión estatal de BDP: Militar, disputar y representar al Estado**

Las formas de participación política de BDP cambiaron nuevamente cuando asumieron la gestión pública del Estado nacional como un frente político a construir. Desde los programas nacionales en los cuales participó BDP activamente, y desde los espacios propios de gestión como la Dirección Nacional de Asistencia Crítica y la Subsecretaría de Organización y Educación Popular, BDP ensayó diferentes respuestas a las demandas sociales que le dieron origen como organización. En líneas generales la experiencia de gestión pública, que se inició en 2004 con el proceso de

acercamiento con el kirchnerismo como espacio político, tuvo su momento de mayor desarrollo entre los años 2006 y 2008, cuando BDP dirigió la subsecretaría y todas sus iniciativas. Durante este periodo la organización pudo desarrollar una cantidad muy interesante de iniciativas estatales que tuvieron diferentes características. Si bien los formatos utilizados fueron variados, en el capítulo V recorrimos los diferentes dispositivos de gestión estatal desarrolladas por BDP y consideramos que el protagonismo como tecnología de gestión, expresado en la consigna “*militar el Estado*” y “*disputar el Estado*”, fue la principal característica de esta experiencia.

El escenario de disputa política que caracterizó su gestión dentro del MDS se convirtió en un límite claro a su capacidad de acción dentro del Estado. “*Militar y disputar el Estado*” se expresaba en la búsqueda de recursos materiales y económicos, y de apoyos políticos para realizar las actividades planeadas, siempre dentro del marco normativo legal que condicionaba la capacidad de acción. Como señalamos en el capítulo V, los aspectos subjetivos vinculados al compromiso y a la sensibilidad social, primaron sobre las cuestiones técnicas a la hora de la gestión del Estado. La tensión entre la racionalidad política de la organización y la racionalidad técnica-burocrática de la administración pública encuadraron las prácticas de gestión de los dispositivos estatales desplegados en las experiencias analizadas. A su vez, militar la gestión de las iniciativas estatales propias permitía acumular fuerza política y disputar la orientación política de las políticas sociales en general. Este escenario caracterizó el proceso de implementación de los programas y el funcionamiento de los espacios de gestión, ya que todas las acciones estatales desarrolladas, estaban orientadas en definitiva para mostrar capacidad de gestión, de movilización y de convocatoria de la propia organización hacia los otros actores del espacio político kirchneristas. La disputa

era hacia adentro del espacio político por la orientación del modelo de políticas sociales y por la representación de los sectores populares en el territorio.

En todas las iniciativas analizadas se impulsó el protagonismo de los vecinos en el Estado a través de su capacitación y la organización en las iniciativas desplegadas. Se capacitaba y se promovía la organización como forma de acceso a los proyectos y a los recursos del Estado. Todas las actividades, tareas y tecnologías desarrolladas en el capítulo V tendían a esa cuestión. El vínculo constante y directo con organizaciones sociales y con los vecinos del territorio, era la forma de intervención que BDP “sabía hacer”. El protagonismo se diferenciaba, así, de la participación clásica en tanto que implica asumir la politicidad de esa participación y su sentido estratégico. El protagonismo implicó la movilización, no la desmovilización social, a partir de la canalización de la demanda. La búsqueda de la activación política de los sectores populares a través de la organización y movilización, y por lo tanto a través de su protagonismo en las políticas estatales, fue la característica principal del estilo de gestión estatal de BDP. Para esto se debía militar y disputar el Estado en relación a la orientación del modelo de desarrollo, y a los otros actores del espacio político kirchnerista.

La implementación territorial de las iniciativas desplegadas por BDP en este escenario de disputa política introdujo otra cuestión que también desarrollamos en el capítulo V. “*Representar el Estado*” en el territorio, de cara a los vecinos y de cara a otras organizaciones sociopolíticas implicó una reconversión de las prácticas de la organización. Ya no era esperable únicamente organizar las demandas sino que había que canalizarlas y resolverlas. Y aquí aparece una gran limitación de la experiencia vinculado al carácter de las iniciativas desarrolladas de promoción social, focalizadas y enlatadas, coexistiendo con problemas sociales estructurales aún prioritarios. Todas las iniciativas desplegadas no tuvieron gran impacto en la resolución de cuestiones

estratégicas como la protección social, el empleo, lo productivo, o el acceso a tierras y viviendas, sino que se encontraban orientadas a la promoción de derechos sociales y de capacidades comunitarias. Este carácter fue un limitante a la hora de la resolución de las demandas sociales organizadas en el territorio y en relación a las expectativas de la propia organización con respecto a su capacidad de acción estatal. Aun así, las experiencias analizadas dan cuenta de la potencialidad de las mismas en cuanto a la instalación de la organización como referente estatal en los territorios. La vinculación con otras organizaciones sociopolíticas fue, como vimos en el capítulo V, ampliada sustancialmente durante esta etapa. Esta forma de relacionarse con otras organizaciones le permitió a BDP ganar representatividad en los territorios, cuestión que se evidenció en la cantidad de proyectos implementados a través de las diferentes iniciativas estatales.

## 5. Comentarios finales

El proceso de participación política de BDP en el Estado nacional durante el periodo 2003-2009, como resultados de las transformaciones ocurridas en las formas de acción colectiva y en las mediaciones entre el Estado y la sociedad post crisis 2001-2002, se desarrolló en tres escenarios que analizamos a lo largo de esta tesis. De la participación política en los programas de asistencia alimentaria y al desempleo en los territorios, emergieron dispositivos de gestión que consolidaron a los centros comunitarios de BDP como ventanillas de acceso a la asistencia social durante el periodo analizado. Esto favoreció el desarrollo territorial de la organización, quien a través del protagonismo de los vecinos como tecnología de gestión, amplió y profundizó

su capacidad de organización y canalización de las demandas de su base social, instituyéndose como mediador entre esta y el Estado.

Esta experiencia, que se profundizó durante el periodo analizado en este libro, dio un salto en calidad y extensión cuando BDP se incorporó al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en 2004. De este proceso, que denominamos la participación política de BDP en el escenario estatal, emergió un estilo particular, que asumimos como de politización de la gestión de las políticas estatales. La revalorización de la militancia, la organización y el protagonismo como tecnologías legítimas de gestión en el marco de la tensión entre la racionalidad política militante que guió las acciones de BDP, y la racionalidad técnico administrativa características del aparato estatal, fueron los elementos que aparecieron como distintivos de la experiencia de participación política de BDP en el Estado nacional. Este estilo de gestión puso en evidencia el rol de las relaciones y las alianzas políticas como elementos que pueden facilitar u obstruir el proceso de implementación de una política pública, a pesar de sus aspectos técnicos y legales.

Para suturar la crisis de representación, el primer gobierno kirchnerista (2003-2007) utilizó al Estado como forma de integrar y canalizar las demandas sociales de una parte de la sociedad que había quedado golpeada de la salida de la crisis de 2001-2002. El espacio abierto a las organizaciones de desocupados en los dispositivos de gestión de las políticas masivas de asistencia y en las políticas focalizadas de promoción social, y la capacidad de éstas de imprimirle su propio estilo a la gestión de las mismas, encontró su mayor límite en la construcción de espacios de representación política institucional. Si bien la experiencia analizada demuestra los niveles de autonomía con que BDP actuó dentro del Estado nacional, también muestra la falta de capacidad propia de la organización para construir armados políticos electorales que lograsen efectivamente disputar una cuota de representación y la orientación del modelo

de desarrollo. La convocatoria a la transversalidad fue una herramienta que permitió en los primeros años brindar un espacio político de contención, pero que con la falta de espacios orgánicos colectivos y sistemáticos, demostró la vocación del gobierno de no otorgarle a BDP un espacio en el armado del espacio político. La relación del kirchnerismo con el PJ marcó los tiempos de la relación de BDP con el gobierno, dando cuenta de su valorización de ese partido como herramienta de transformación de la realidad.

La relación de BDP con el gobierno de Cristina Fernández (2007-2011) se fue complejizando en la medida en que el armado territorial del PJ y la revitalización del sindicalismo peronista se fueron constituyendo en los principales actores del kirchnerismo. La decisión de Néstor Kirchner de asumir la presidencia del PJ nacional, y de las otras organizaciones de desocupados afines al gobierno de acompañar esa decisión, generaron una implosión del ya debilitado espacio transversal. En ese marco, y como vimos a lo largo de este libro, BDP decidió en 2008 alejarse del gobierno, primero dentro del espacio kirchnerista no PJ en las elecciones legislativas de 2009, para luego retomar una estrategia de oposición al mismo a partir de fines de ese año.

En este marco general, la potencialidad de la participación política de BDP en el Estado nacional durante el periodo estudiado estuvo vinculada a su capacidad constructiva de mediaciones entre el Estado y la sociedad, más que en su capacidad de generar representación política institucional que pueda influir en el escenario político partidario. En el proceso de ampliación del Estado encarado por el kirchnerismo para resolver la crisis de 2001-2002, la participación política de las organizaciones de desocupados en la implementación de políticas estatales territoriales fue estratégica para suturar la crisis política que atravesaba al país. La reconstrucción del poder de intervención estatal y del poder presidencial encontró, en estos actores, un aliado para reconstruir el vínculo con los sectores populares. BDP fue parte de este proceso y mostró, a través de su

experiencia, su capacidad de generar mediaciones sociales que permitieran reconstruir la relación del Estado con la sociedad.

En la medida que el proceso político afianzó al kirchnerismo en el gobierno, y en la medida en que las cuestiones sindicales comenzaron a adquirir mayor relevancia dentro de la agenda social de la mano del proceso económico, las organizaciones de desocupados perdieron relevancia como actores sectoriales, encontrándose en la necesidad de dar “*el salto a lo político*” para continuar teniendo un lugar en el escenario político. BDP leyó esta situación como la necesidad de fortalecer la construcción de un espacio más amplio, pero estableció como límite la incorporación de la organización a la estructura del PJ. La consolidación del kirchnerismo como dirección política del PJ, y no como un espacio transversal más amplio, marcó el final de la participación política de BDP en el Estado nacional durante el periodo analizado. Esta sencilla cuestión evidencia que la escasa traducción de la participación de BDP en el territorio y en el Estado, al armado político partidario de gobierno fue una de los principales limitantes de esta experiencia. La expectativa política de BDP de disputar la orientación del modelo de desarrollo se encontró con la falta de representación institucional en el armado político partidario durante el periodo que vehiculice esa intención. Y aquí una cuestión fundamental que intentó iluminar este libro. La tensión entre participación y representación política atravesó y condicionó la experiencia de BDP, demostrando la necesidad de acompañar los procesos participativos con espacios representativos que legitimen institucionalmente esa participación y su viabilidad en el tiempo.

Por último y para finalizar, consideramos que se abre una agenda de futuras investigaciones donde no se puede soslayar la necesidad de profundizar el análisis del impacto que tuvo la participación política de las organizaciones de desocupados en las formas de acción colectiva, en las formas de intervención estatal y en el sistema partidario post

crisis de 2001-2002. Para esto es necesario recuperar una mirada macro de la participación política de estas organizaciones en el proceso de reconstrucción del Estado nacional a través de las políticas estatales, y de su participación en el sistema político general, su relación con otros actores y su capacidad de representación institucional. En este sentido, un aspecto con escaso desarrollo, y que no fue abordado en esta tesis por cuestiones de tiempo, fue la experiencia legislativa, tanto a nivel nacional como provincial y municipal de estas organizaciones. La riqueza de estas experiencias puede brindar nuevos elementos para comprender la forma de participación política de las organizaciones de desocupados en la Argentina post crisis 2001-2002, iluminando las formas de integración política de los sectores populares en el marco de un modelo de desarrollo que convive con altos niveles informalidad laboral aún en un contexto de crecimiento económico y social como nuestro país en los últimos años, e inscripto en un proceso de crisis del sistema bipartidista y de las identidades políticas clásicas.

## Referencias Bibliográficas

- Abal Medina, J. M. (2012) “*De la “Nueva Gerencia Pública” a una concepción distinta sobre el Estado*”, en Revista Aportes para el Estado y la administración gubernamental, N° 30, Bs As, Noviembre, 2012: 9-14.
- Abal Medina, J. y Suárez Cao, J. (2003) “*Análisis crítico del sistema electoral Argentino. Evolución histórica y desempeño efectivo.*” En Revista de Ciencias Sociales N° 14 UNQ, Agosto de 2003: 64-82.
- Aberbach, Joel; Putnam, Robert & Rockman, B.A. (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press
- Acevedo, M. H. (2013). “*Principales críticas conceptuales al frame analysis: Del frame al framing*” En Revista Pilquen, Vol. 16, N° 2, 2013: 1-14.
- Agamben, G (2005) “*¿Qué es un dispositivo?*” Conferencia UNLP disponible en [goo.gl/YD2CQv](http://goo.gl/YD2CQv), obtenido el 23 de junio de 2011.
- Aguas Mariano (2005) “*La otra cuestión de la agenda democrática. Los intereses organizados y su representación*”, en Revista Puente Europa, Año III Número 3, Universidad de Bolonia, 2003: 23-29.
- Aguilar Villanueva, L. (2003): “*Estudio Introductorio*” en La hechura de las Políticas” A Villanueva (Comp.) 2° Antología. Edición Porrúa, México.
- Aguilar Villanueva, L. (2006): *Gobernanza y Gestión Pública*, Edición FCE, México.
- Aguilar Villanueva, L. (2007): *Estudio Introductorio* en Aguilar Villanueva (Comp.) “*Problemas Públicos y agenda de gobierno*” (Tercera antología) Ed. Porrúa, México.

- Alcantará Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia (2001) Partidos políticos de América Latina. 3 Vol. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca
- Alonso, G (2007) “*Elementos para el análisis de las capacidades estatales*” en Alonso, G. Capacidades estatales, instituciones y políticas sociales. Buenos Aires, Prometeo Libros. 2007: 17-40
- Alzina, P y Otero, A (2013). Controversias y debates sobre el Programa Ingreso social con Trabajo. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Alzina, Pilar (2012) *Tupaqueros. La construcción de las identidades en los movimientos sociales*. Buenos Aires, Argentina. Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini (CCC).
- Annunziata, R. (2013) “*Una propuesta de clasificación de los dispositivos participativos en Argentina*” en Revista Post-data 18, N°2, Octubre 2013: 247-280.
- Annunziata, Rocío (2011) “*Proximidad, representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina*” en Revista Íconos. Revista de Ciencias Sociales. Núm. 40, Quito, mayo 2011, pp. 57-70
- Arcidiácono, P., Carmona Barrenechea, V. y Straschnoy, M. (2011) “*La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades ¿Hacia un esquema universal?*” en Revista Margen N°61 Junio de 2011
- Arcidiácono, P. (2012) “*La política del mientras tanto: programas sociales después de la crisis de 2001-2002*” 1ª ed. Buenos Aires, Biblos.
- Armellino, M (2004) “*Algunos aspectos de la acción colectiva y la protesta en la CTA y el MTA*”. En Revista Laboratorio, Año 6 N°15, 2004: 5-12.
- Arroyo, Daniel. (2009) “*Políticas sociales: Ideas para un debate necesario*”. Buenos Aires. Ed. La Crujía.
- Asiain, Andrés (2010) “*Crisis internacional y demanda efectiva en un modelo macroeconómico estructuralista*” en Revista Pecunia N°10, 2010: 1-21.

- Astadita, M (2014) “*Los usos políticos de la corrupción en la Argentina: una perspectiva histórica*” en Revista Estado y Políticas Públicas, N°3, Año 2, Octubre de 2014: 172-191.
- Auyero, J. (2001) “*La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo.*” Buenos Aires, ED. Cuadernos Argentinos Manantial.
- Auyero, J. (2002), *La Protesta, Retratos de la Beligerancia Popular en la Argentina Democrática*, Buenos Aires, ED Libros del Rojas
- Auyero, J. (2012). *Patients of the State. The Politics of Waiting in Argentina*. Durham & London: Duke University Press.
- Balán, P. (2014) “*Representación política y movilización social en la Argentina postneoliberal (2003-2013)*” en Revista Conflicto Social, Año 7 N° 11, 2014: 140-168
- Ballart, X. y Ramió, C. (2000): “*Ciencia de la Administración*”, Edición Tirant Lo Blanch, Valencia, España.
- Barenstein, Jorge (1982) “*El análisis de la burocracias estatal desde la perspectiva weberiana*”, México CIDE.
- Basualdo, E. (2001) *Modelo de acumulación y sistema político en la Argentina. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera*. Buenos Aires UNQUI/FLACSO/IDEP
- Battezzati, S. (2014) “*La Túpac Amaru: movilización, organización interna y alianza con el Kirchner ismo (2003-2011)*”, En Revista Población y Sociedad [en línea], Vol. 21, N° 1, 2014: 5-32.
- Beltrán y Strauss (2012) “*Expertos y dinámicas organizacionales: racionalidad limitada y consecuencias no buscadas en la Argentina de los noventa*”. En Morresi, Sergio y Gabriel Vommaro (eds.), *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo/UNG, 2012: 339-375
- Bernazza, C. (2011) “*¿Proyecto Nacional o Políticas de Estado? Aportes al lenguaje de la política*”. En Revista Reseñas y Debates N°65, Año 7, junio 2011.

- Bertranou, F., Casanova, L., Jiménez, M., & Jiménez, M. (2011) *EMPLEO, CALIDAD DEL EMPLEO Y SEGMENTACIÓN LABORAL EN ARGENTINA*. En Revista de Economía Laboral N° 11, 2014: 24-64
- Biglieri, P. (2010) “*El retomo del pueblo argentino: entre la autorización y la asamblea*”. En Revista Estudia, N°20, 2010: 133-159
- Biglieri, Paula (2008) “Nuevas conceptualizaciones sobre populismo en América Latina. La emergencia del Kirchnerismo” en Fernández, A. y Lesgart, C. (Comp.) *La democracia en América Latina: partidos políticos y movimientos sociales*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones. 2010: 63-99.
- Biglieri, P. y Perello, G. (2007) “*En el nombre del pueblo. El populismo Kirchneristas y el retorno al nacionalismo.*” Documento de Trabajo N° 15, Serie Documentos de Trabajos, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.
- Blanquer, J. M., & Cheresky, I (2003). *De la ilusión reformista al descontento ciudadano: las elecciones en Argentina, 1999-2001*. Rosario: Homo Sapiens ediciones: Institut des hautes études de l'Amérique latine: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Gino Germani, 2003
- Boaventura, De Souza Santos (2001) *Los Nuevos Movimientos Sociales* en Revista OSAL, CLACSO, Septiembre de 2001: 176-184.
- Boivin, M., Rosato, A Y Balbi, F. (2003) “Frasquito de anchoas, diez mil kilómetros de desierto,... y después conversamos” en Rosatto, A. y Balbi, F. (Comps.) *Representaciones sociales y procesos políticos. Estudios de Antropología social*. Buenos Aires: Eds. Antropofagia. 2003:121-152.
- Britos, S., O'Donnell, A., Ugalde, V., & Clacheo, R. (2006). *Programas alimentarios en Argentina*. CESNI, Centro de Estudios Sobre Nutrición Infantil.

- Bukart, M., Cobe, L, Fornillo, B y Zipcioglu, P. (2008) “Las estrategias políticas de las organizaciones de desocupados a partir de la crisis del 2001” en Pereyra, S, Pérez, G. y Schuster, F. *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001*. Buenos Aires, Ed. Al Margen. 2008: 227-310.
- Cabrero Mendoza, E. (2007). “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes”. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura de Gabinete de Ministros. Argentina.
- Calderón, F. (Comp.) (1986): *Los Movimientos Sociales ante la crisis*, CLACSO-UNN-IISUNAM, Buenos Aires.
- Calderón, F., & Jelin, E. (1987). *Clases y movimientos sociales en América Latina: perspectivas y realidades*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- Camou, A. (1995) “*Democracia y reforma económica en Argentina (1983-1995)*” En América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales, Vol. 11 -12 1995: 97-104.
- Carballeda, A (2010) “*La intervención en lo social como dispositivo: una mirada desde los escenarios actuales*” en Revista TRABAJO SOCIAL UNAM, VI Época, N° 1, Diciembre de 2010: 46-59
- Cardarelli, A. y Rosenfeld, M. (2002) “*La gestión asociada: Una utopía realista*” Presentado en el 1er Congreso Nacional de Políticas Sociales, UNQ. Quilmes.
- Cardozo, FH (1975) “*La cuestión del Estado en Brasil*” en Revista Mexicana de Sociología, Vol. 31 N ° 3, Julio-Septiembre 1975: 603-630.
- Castellani, A y Gaggero, A (2012) “*La retirada heterogénea. Estrategias y desempeños de los grupos económicos nacionales en la Argentina de los años noventa.*” Revista Apuntes, Lima: Universidad del Pacífico, 2012: 203-230.

- Castelloni, A y Schorr, M. (2004) “*Argentina: convertibilidad, crisis de acumulación y disputas al interior del bloque económico de poder*” Revista CDC, vol. 21, Nro. 57 Septiembre, 2004: 55-82.
- Castells, M (2012) *Redes de Indignación y esperanza*, Alianza Editorial: Madrid.
- Casullo María Esperanza (2013) “*Liberal, radical, o populista y clientelar: tres visiones sobre la relación entre sociedad civil y Estado en Latinoamérica*” en Revista Perspectivas sobre el Estado, las políticas públicas y la gestión, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 2013: 98-111.
- Cavarozzi, Marcelo (2004) “*Como una democracia de libro de texto desembocó en un régimen de partido único... es el peronismo, estúpido.*” En Política, otoño, número 042, Universidad de Chile, Santiago, Chile. 2004: 207-220.
- Cavarozzi, Marcelo (2011) “*El peronismo Kirchnerista... el peronismo de siempre.*” En Revista Estudios N° 26 Julio-Diciembre 2011: 13-24.
- Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan (2002). *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Buenos Aires: Ediciones Homo Sapiens, 2002.
- Cheresky, I (2011) *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros,
- Cheresky, I. (2001). “*Hipótesis sobre la ciudadanía argentina contemporánea.*” En Cheresky, I., & Pousadela, I. Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires, Argentina, 2001: 261-288.
- Cherny, N; Feierherd, G. y Novaro, M. (2010) “*El presidencialismo Argentino: de la recomposición del poder (2003-2007)*” en Revista América Latina hoy, N ° 54, 2010: 15-41.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2009) “*Conceptualizando la gestión social.*” En Repetto F., Chiara, M y De Virgilio M (coord.) Gestión de la política social: conceptos y herramientas. Buenos Aires, Prometeo Libros. 2009: 53-86.

- Chiara, M. y Di Virgilio, M. M. (EDS) (2005) *“Gestión social y municipios: Desde los escritorios del Banco Mundial a las calles del Gran Buenos Aires”*. Universidad Nacional de General Sarmiento/Prometeo Libros. Buenos Aires.
- Clemente, Adriana. (2004) *“Notas sobre participación social y desarrollo en América Latina”*. En Medio Ambiente y urbanización Volumen 20 N° 60. Agosto de 2004, Buenos Aires. Páginas 63-70.
- Cohen, J. L. (1985). *Strategy or identity: New theoretical paradigms and contemporary social movements*. Social research, Vol. 52 N° 4: 663-716.
- Colabella, Laura (2011) *“Asistentes sociales y peronistas vs. Dirigentes y referentes piqueteros en la Matanza: una reflexión sobre grados de autonomía y dependencia con el Estado”* en Revista Publicar, Año IX N° XI, Diciembre de 2011: 33-50.
- Colectivo Situaciones (2002) *“Hipótesis 891. Más allá de los piquetes”* Buenos Aires, Tinta Limón ediciones.
- Cortés, R., & Marshall, A. (1991). *Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo*. Estudios del Trabajo, N° 1, primer semestre 1991: 21-46.
- Cortés, Martín (2010a) *“Desafíos de la política latinoamericana contemporánea: Los movimientos sociales en la gestión estatal. El caso del Movimiento Barrios de Pie en Argentina”*, XXII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública *“La participación de los ciudadanos en la gestión pública”*. Caracas.
- Cortés, Martín (2010b) *“Movimientos sociales y Estado en el Kirchnerismo. Tradición, autonomía y conflicto.”* En Masetti, A., Villanueva, E. y Gómez, M. *Movilizaciones, protesta e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires: Ed. Nueva Trilce. 2010: 97-117.
- Cotarelo, M. C. (2007) *“Aproximación al análisis de los sujetos emergentes en la crisis de 2001-2002 en Argentina”*, en Documentos y Comunicaciones, Año IX, N° 9, PIMSA.

- Cotarelo, M. C. (2002) *La insurrección espontánea de diciembre de 2001*. Herramienta Revista de Debate y Crítica Marxista, N° 19, 2002.
- Cunill Grau, Nuria. (1995) “La descentralización de la descentralización de la política social. ¿Qué hemos aprendido?” En GOMA, R. y JORDANA, J. *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. Barcelona, Fundación CIBOD. 1995: 1-25.
- Cunil Grau, Nuria (1999) “*La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de experiencia*”. En Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 13, Febrero 1999.
- Dahl, R. A. (1989): *Democracy and its critics*, New Haven, Yale University Press.
- 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.
- Dallorso, Nicolás Santiago (2013) “*Alcances del concepto de dispositivo para el estudio de políticas sociales*” En Debandi, N. et al Nuevos Horizontes de la investigación social: Artículos seleccionados de las VI Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto Gino Germani. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO-IIGG, 2013: 179-202.
- Dallorso, N. S. (2008). *Intervenciones de las trabajadoras vecinales del Plan Más Vida-Comadres en conflictos domésticos y barriales (Gran Buenos Aires, 2005-2007)*. Documentos de Jóvenes Investigadores, N°14. IIGG, FSOC-UBA.
- De León, P. (2007). “Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier”. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura de Gabinete de Ministros. Argentina, 2007:

- De Piero Sergio (2013) “Cortar y pegar: el kirchnerismo en el sistema político argentino” en Balsa Javier (compilador) *Discurso, política y acumulación en el kirchnerismo*, Centro Cultural de la Cooperación y Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, 2013: 64-85.
- De Piero, S., Gradin, A. y Ruiz del Ferrier, C. “El Estado y la sociedad civil ante el desarrollo. Condiciones de una posibilidades.” En *El modelo de desarrollo con inclusión social: la estrategia de mediano plazo*, Daniel García Delgado y Miguel Peirano (comp.). Ediciones CICCUS 2011: 77-102.
- De Piero, Sergio (2012) “Los años Kirchneristas: re centralizar el Estado”, en *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, N° 30, Bs As, Noviembre, 2012: 34-65.
- De Piero, Sergio. (2005). *Organizaciones de la sociedad civil* Buenos Aires, ED Paidós.
- De Riz, L (1992). “El debate sobre la reforma electoral en la Argentina” en *Desarrollo Económico*, Vol. 32, No. 126, 1992: 163-184
- Delamata, G. (2004) *Los barrios desbordados. Las organizaciones de desocupados del conurbano bonaerense*. Eudeba, Buenos Aires.
- Delamata, Gabriela. (2007) “La ciudadanía en el movimiento social” en Villanueva, Ernesto y Masetti, Astor. *Movimientos sociales y acción colectiva en la Argentina de hoy*. Buenos Aires: ED Prometeo. 2007: 51-62.
- Dinatale, M. (2004) *El festival de la Pobreza: el uso político de planes sociales en la Argentina*. Buenos Aires, Ed. La Crujía.
- Dinerstein, A. C., Contartese, D., & Deledicque, M. (2010). *La Ruta de los Piqueteros. Tras la impronta de las organizaciones de Trabajadores desocupados en Argentina*, Buenos Aires, Capital Intelectual.

- Di Leo, P (2003), *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y régimen social de acumulación neoliberal: una aproximación a sus articulaciones político-simbólicas y estructurales*, Mesa de Políticas Sociales del Instituto de Formación, CTA.
- Di Virgilio, M. y Galizi, D. (2009) "Los actores en el entramado de la gestión -social: una aproximación operacional y elementos para el análisis" En Repetto F., Chiara, M y De Virgilio M (coord.) *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. Buenos Aires, Prometeo Libros. 2009: 319-348
- Dos Santos Mario (compilador) (1992) *¿Qué queda de la representación política?*, CLACSO-Nueva Sociedad, Caracas.
- Duverger, Maurice. *Les partis politiques*. París: Armand Collins, 1951.
- Duhalde, S. (2009). *La respuesta de los sindicatos estatales al neoliberalismo en Argentina (1989-1995)*. En Revista Trabajo y sociedad, N° 13, 2009: 1-14.
- Duhau, E. (1997). *Las políticas sociales en América Latina: ¿del universalismo fragmentado a la dualización?* En Revista mexicana de sociología, Vol. 52, N° 2, 1997: 185-207.
- Etchemendy, S. (2012). "El sindicalismo argentino en la era pos-liberal (2003-2011)". En *La política en tiempos de los Kirchner*, Malamud y De Luca (comp), Buenos Aires, Eudeba. 2012: 155-166.
- Etchemendy, S. y Collier, R (2008) "Golpeados pero de pie. Resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en la Argentina (2003-2007)" Revista POSTData 13, Agosto/2008, págs. 145-192. Buenos Aires.
- Etchemendy, S. (2004). "Represión, exclusión e inclusión: relaciones gobierno-sindicatos y modelos de reforma laboral en economías liberalizadas". En Revista de SAAP, 2(1), 2004: 135-164.
- Evans, P. (1996). *El Estado como problema y como solución*. En Revista Desarrollo Económico, Vol. 35, N° 140, 2004: 529-562.

- Eskenazi, M. E., (2011), “*Acumulación de capital y conflictividad laboral en argentina 2002-2009: Ejercicio de periodización e hipótesis de trabajo*”, ponencia presentada en el XXVIII Congreso ALAS, Recife, Brasil.
- Fajardo, M. F (2013) “*Gestiones entre el Estado y un movimiento social. Peleando por lo público de las políticas*” en Revista Aurora, Marília, v. 6, n. 2, Jan.-Jul., 2013: 55-70.
- Farinetti, M. (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. I, Santiago del Estero, Argentina, 1999.
- Fasano, P., Ruiu, A., Giménez, J. M., Ramírez, A., Aymá, A., & Savulsky, N. (2009). “*El sentido del chisme en una comunidad de pobres urbanos*”. En Revista Ciencia, docencia y tecnología, N° 39, 2009: 49-85.
- Feijoó, María del Carmen (2001): *Nuevo País, nueva pobreza*. Ed. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Fernández, A. e Iglesias, E (2013) “*La dimensión cultural en diversas perspectivas de la acción colectiva*” en Revista Miríadas IDICSO USAL, Año 5 N° 9, 2013: 7-20.
- Ferrero, L. (2003). “*Tiempo y ritual en la organización del cuidado médico*”, En Revista Cuadernos de Antropología Social. N° 18, 2003: 165-183.
- Ferraudi Curto, M. C. (2011). *(Des) encuentros en torno a los sentidos de la política: devolución de la tesis en una organización piquetera*. En Revista Nueva antropología, Vol. 2, N° 75, 2011: 111-134.
- Ferraudi Curto, M. C. (2006) “*Lucha y papeles en una organización piquetera del sur de Buenos Aires*” en Míguez, D y Semán, P (eds.) *Entre santos, cumbias y piquetes. Las culturas populares en la Argentina Reciente*, Buenos Aires, Ed. Biblos 2006: 145-164.
- Fizman, L. (2014) “*Disputas en torno al trabajo político: cooperativas, militancia y reconocimiento en el Programa Ingreso Social con Trabajo en un municipio*”

- Bonaerense” En Forni y Castronuovo (Comp.) *Ni Punteros Ni piqueteros. Organizaciones populares durante el Kirchnerismo*. La Plata: EDULP, 2014: 69-98.
- Forni, Floreal (2002) *De la exclusión a la organización: hacia la integración de los pobres en los nuevos barrios del conurbano bonaerense* Buenos Aires. Ciccus, Buenos Aires.
- Forni, P (2004) “*Las respuestas de los pobres a la crisis: Las redes de organizaciones comunitarias y la búsqueda de soluciones a los problemas de las áreas periféricas de Buenos Aires*” en Revista REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales. Vol.6, #6, Jun/Jul 2004.
- Forni, P., Castronuovo, L. y Nardone, M (2013) “*Ni piqueteros ni punteros. Procesos de organización comunitaria durante el Kirchnerismo. El caso de la urbanización de Villa Palito, La Matanza*”. En Revista PostData 18 N°2, Octubre/2013: 187-214.
- Forni P y Castronuovo L (2014) *Ni Punteros Ni piqueteros. Organizaciones populares durante el Kirchnerismo*. La Plata: EDULP.
- Fornillo, Bruno (2008) “Derivas de la matriz nacional-popular: el pasaje de la movilización a la estatalización del movimiento Barrios de Pie durante la presidencia de Néstor Kirchner (2001- 2007)”, en Pereyra, S, Pérez, G. y Schuster, F. (Comps.) *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001*, Buenos Aires, Ediciones Al margen: 2008: 120-149.
- Frederick, S. (2004) *Buenos Vecinos, malos políticos: moralidad y política en el gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Prometeo.
- Freytes, C. (2013). “*Empresarios y política en la Argentina democrática: actores, procesos y agendas emergentes*”. En Revista SAAP, Vol. 7, Año 2, 2013:349-363.
- Freyes Frey, A. y Cross, C. (2006) “*Políticas sociales y tradiciones ideológicas en la constitución de los movimientos de trabajadores desocupados.*” Ponencia presentada en el 7 ° Congreso Nacional de Estudios del trabajo. ASET.

- Freytes Frey, A. y Cross, C. (2007) “Movimientos piqueteros: alcance de su construcción política.” en *Revista Política y Cultura*, N° 27, Departamento Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México. 2007: 121-141.
- Galván, F. (2006). “Elecciones y centro político en Argentina (1983-2003)”. En *Revista Colección*, N° 17, 2006: 115-145.
- Gamallo, L (2012) “Entre paros y cacerolazos: Apuntes sobre la conflictividad social en la Argentina reciente” en *Revista Anuario del Conflicto Social 2012*, Universidad de Barcelona, España, 2012: 877-908
- Garay, Candelaria (2007) “Social policy and collective action: Unemployed workers community association, and protest in Argentina”, en *Politics & Society*, Vol. 35, N° 2, June 2007: 301 -328.
- García Delgado, D. (2014). “La provisión de bienes y servicios públicos en los gobiernos progresistas del Cono Sur La década ganada.” En *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 2, Año 2014: 20-46.
- García Delgado, D. Ruiz del Ferrier, C (2013) “El nuevo paradigma: algunas reflexiones sobre el cambio epocal” en *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 1. Año 2013. ISSN 2310-550X pp 64-81. Buenos Aires: FLACSO.
- García Delgado, Daniel (2013), “Estado y políticas públicas: hacia un nuevo paradigma”, en *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 1. Año 2013, pp 14-18.
- García Delgado, D. (2006) “El desarrollo en un contexto post neoliberal”, Introducción. En García Delgado, Daniel y Nosetto, Luciano. *El desarrollo en un contexto pos neoliberal. Hacia una sociedad para todos*, Buenos Aires, ED CICCUS. 2006: 12-33.
- García Delgado, D. (2011) “Profundizando el modelo. La cuestión social en una estrategia a mediano plazo” en García Delgado, D y Peirano, M. (comp.) *El modelo de Desarrollo con Inclusión Social: la estrategia a mediano plazo*, Buenos Aires, ED CICCUS. 2011: 55-76.

- García Delgado, Daniel (2003), *El Estado Nación y la crisis. El estrecho sendero*, Buenos Aires, ED Grupo Norma.
- García Delgado, D. (1994) *Los actores sociopolíticos frente al cambio. Una perspectiva desde América Latina*. Buenos Aires: Editorial Docencia.
- García Delgado, Daniel (1994) “Estado y Sociedad”: *la nueva relación a partir del cambio estructural*, FLACSO, Tesis Buenos Aires, Grupo Editorial Norma
- García Linera, A (2009) *La potencia plebeya: acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia* / Álvaro García Linera; compilador Pablo Stefanoni. – Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Clacso, 2009.
- Garretón, M. A. (2001) *Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile
- Gaztañaga, J. (2008). *¿Qué es el trabajo político?: Notas etnográficas acerca de militantes y profesionales de la política*. En Revista Cuadernos de antropología social, N° 27, 2008:133-153.
- Giarraca, N. (2001). *La protesta social en la Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país*. Buenos Aires: Alianza Editorial.
- Godio, J. (2007) “*El tiempo de Kirchner: el devenir de una revolución desde arriba.*” Ed. Letra. Buenos Aires.
- Goffman, Erving (2006) *Frame Analysis. Los marcos de la experiencia*. España: Centro de Investigaciones Sociológicas. Siglo XXI
- Gold, T (2015) “Participación ciudadana más allá de lo electoral: Cacerolazos y legitimidad en la Argentina reciente Del 13 S–al 8A” en *Pensar las elecciones. Democracia, Líderes y ciudadanos*, Anunziatta, R. (Comp), CLACSO, Buenos Aires, 2015: 180-208.
- Gómez, M (2014) “*Radiografía de los movilizados contra el kirchnerismo. Resultados de una encuesta a la concurrencia del 8N*” en Revista Sudamerica N° 3, año 2014: 76-100

- Gómez, M. (2007) "Origen y desarrollo de los patrones de acción y organización colectiva desafiante de los movimientos de desocupados en la Argentina" en Villanueva, Ernesto y Masetti, Astor. *Movimientos sociales y acción colectiva en la Argentina de hoy*. Buenos Aires. ED Prometeo. 2007: 109-136.
- Gómez, M. (2010) "Acerca del protagonismo político y la participación estatal de los movimientos sociales populares: juicio al paradigma normal de análisis" en Masetti, A., Villanueva, E. y Gómez, M. *Mobilizaciones, protesta e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires, Ed. Nueva Trilce. 2010: 65-95.
- González Bombal, I. y Villar, R. (2003). *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas*. Buenos Aires, Ed. Libros del Zorzal.
- González Casanova, P. (2008). "El capitalismo organizado: Entre el orden y el caos". En Revista Desacatos, N° 28, 2008: 165-172.
- Gradin, A. (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: 49-78.
- Gradin, A. (2013) "Estado, dispositivos de gestión y territorio: la participación de los movimientos de desocupados en los programas de asistencia al desempleo (2002-2011), Argentina", Boletín Institucional Área Estado y Políticas Públicas, FLACSO Argentina. Disponible en [goo.gl/FT5GQ9](http://goo.gl/FT5GQ9)
- Gradin, A (2013) *El proceso de integración política de los Movimientos de Desocupados a la gestión del Estado en la Argentina Kirchnerista. Un análisis del estilo de gestión de los Programas Promotores Territoriales para el cambio Social y de Fortalecimiento y Participación de las Mujeres Juana Azurduy durante el periodo 2003-2009*" Tesis de Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social, FLACSO Argentina. Repositorio FLACSO ANDES. Disponible en [goo.gl/bjBhNm](http://goo.gl/bjBhNm)

- Gradin, A. (2012) “*Militar el Estado: las prácticas de gestión del Movimiento Barrios de Pie en el Programa de Promotores para el cambio social durante el periodo 2005-2008*” En Revista Perspectivas de Políticas Públicas N° 3 Julio – Diciembre 2012: 98-125.
- Gradin, A. y Tiranti, S. (2012) “*Del Programa Trabajar al Programa de ingreso social con trabajo “Argentina Trabaja”: los nuevos dispositivos de gestión y su impacto en el gobierno local.*” Ponencia presentada en XI Seminario Red Muni “Repensando la Agenda Local”, Universidad Nacional Arturo Jauretche, 18 y 19 de Noviembre de 2012.
- Gradin, A. (2011) *La participación como proceso técnico político de incorporación de las organizaciones de la sociedad civil a la gestión pública*” en Libro Digital “Trabajos Seleccionados IV Encuentro Internacional de Políticas Públicas y Trabajo Social: Aportes para la reconstrucción de lo Público” Ana Arias, Bárbara García Godoy y Alejandra Bazzala (comp.). FSOC-UBA y AGENCIA, 2012
- Grassi, E. (2003). *Políticas y Problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame.* Buenos Aires, Ed Espacio.
- Grimson Alejandro (2013) “La muerte con sangre entra” en Grimson A. y Bidaseca K. (coordinadores) *Hegemonía cultural y políticas de la diferencia*, CLACSO, Buenos Aires, 2013: 65-77.
- Grimson, A. (2002): *Las organizaciones de desocupados en Buenos Aires y los límites de la imaginación política.* Buenos Aires, IDES y UNSAM / CONICET.
- Grindle, M. (1996) *Challengin the state.* Gran Bretaña, Ediciones de la Universidad de Cambridge.
- Giménez, S. Y Hopp, M. (2011) “*Programa ingreso social con trabajo Argentina Trabaja: una mirada reflexiva desde el corazón de su implementación*” en “*IV encuentro internacional de Políticas Públicas y Trabajo Social: Aportes para la reconstrucción de lo público*” Trabajos seleccionados. Arias, García Godoy y Bazzalo (Comp.) Carrera de Trabajo Social UBA, 2012.

- Giménez, Sandra (2006) “*Políticas sociales y los dilemas de la participación*” en Revista laboratorio/online, Revista de Estudios sobre el cambio social. Año IV n° 16, Verano de 2004: 13-18.
- Guy Peters, B. (2007): *Globalización, Gobernanza y Estado: Algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar en Reforma y Democracia* N° 39 2007.
- Gurrera, M. S. (2002). *Protesta, conflicto sindical e identidades políticas: la Central de los Trabajadores Argentinos en los años noventa*. Informe final del concurso: Movimientos sociales y nuevos conflictos en América Latina y el Caribe, CLACSO.
- Gusmerotti, L. (2009). *La influencia de la tradición histórica en la configuración de la identidad social y política de la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA)*. Revista Cuadernos de H Ideas, Vol. 3 N° 3, 2009: 1-19
- Holloway, J. (2002). *Cómo cambiar el mundo sin tomar el poder*. Buenos Aires: Herramienta.
- Hardt, M y Negri, A. (2001). *Imperio*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- Haimovich, F., Winkler, H. J., & Gasparini, L. (2006). *Distribución del ingreso en América Latina: explorando las diferencias entre países*. Documentos de Trabajo Del CEDLAS.
- Hildebrand, M. y Grindle, S. M. (1997) “Building sustainable capacity in the public sector. What can be do?” en Grindle, M (ed.) *Getting Good Government* Boston, Ediciones de la Universidad de Harvard.
- Hoop, M. (2009) “*Asistencia social al desempleo: un estudio desde la mirada de los sujetos*”. En Revista Cátedra Paralela, N° 9, 121-136.
- Hoop, M. y Gradin A (2007) *Planes sociales, contraprestaciones y sujetos merecedores de asistencia*. Ponencia presentada en el IV Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto Gino Germani UBA. Disponible en [goo.gl/DNZa73](http://goo.gl/DNZa73)

- Ierullo, M. (2010). *Organizaciones comunitarias y atención de las necesidades básicas: Los comedores comunitarios frente a los procesos de pauperización en el área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)*. En *Margen: revista de trabajo social y ciencias sociales*, Vol. 59, N° 11, 2009: 68-95.
- Iglesias, E., & Di Filippo, M. (2011) “*Los Sin Tierra y los Sin Trabajo en Brasil y Argentina durante los gobiernos de Lula Da Silva y de Néstor Kirchner. Un análisis de los procesos de institucionalización de los movimientos sociales*” *Revista Espacio Abierto*, Vol. 20 N°3, Venezuela, 2011: 444-465.
- Iglesias, E. (2012). *Transformaciones de las identidades políticas: Origen y mutación de la Corriente Clasista y Combativa en la ciudad de Rosario (2000-2010)*. En *Revista Trabajo y sociedad*, N° 19, 2011: 149 -166.
- Ilari, S. R. (2006). *La reformulación estratégica de los programas sociales: Del “Plan Vida” al “Plan Más Vida”: Provincia de Buenos Aires*, Estudios de caso sobre buenas prácticas de gerencia social. Estudio de caso N° 3, Inter-American Development Bank.
- Isuani, E. A. (1989). *Estado democrático y política social*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Jelin Elizabeth (1985) *Los Nuevos Movimientos Sociales en la Argentina I y II*, CEAL, Buenos Aires.
- Jelin, E., & Jelin, E. (1990) *Citizenship and identity: final reflections*. En *Gendered Dimensions of Development*, 1990: 249-70
- Jelin, E. (1993). *¿Cómo construir ciudadanía? Una visión desde abajo*. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe/European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 1993: 21-37.
- Jenkins, Janis. (1994) “*La teoría de la movilización de recursos y el estudio de los movimientos sociales*” en *Revista Zona Abierta*. 1994, N° 69, pp. 5-49, Madrid.

- Jiménez Benítez (2007) “El enfoque de derechos humanos y las políticas públicas” en *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, Vol. 7 Núm.12. Enero-Julio 2007. Universidad Sergio Arboleda. Bogota Colombia, 31- 46.
- Katz, R. S., y Mair, P. (2009). *The cartel party thesis: A restatement. Perspectives on politics*, 7(04), 2009: 753-766.
- Klachko, P (2010) *Transformaciones en la organización popular a partir de la participación en el gobierno del estado. El caso del Movimiento Barrios de Pie, 2001 – 2008*. Documento de trabajo N ° 74-Programa de Investigación sobre el Movimiento de la sociedad Argentina. 2010: 203-234.
- Laclau, Ernesto (2005) *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires. Argentina.
- Lava, M P (2014). “Un recorrido posible por las políticas alimentarias. El caso de los programas y planes nacionales argentinos desde la década del ochenta hasta la actualidad”. En Sena, Angélica (Comp.) *Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora, 2014: 73-89.
- Lechner, N. (1990). *Los patios internos de la democracia: subjetividad y política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lechner, N. (2006) « *Estado y Sociedad en una perspectiva democrática* », Polis [En línea], 6 | 2003, Publicado el 20 septiembre 2012, consultado el 17 junio 2015. URL: <http://polis.revues.org/6442>; DOI: 10.4000/polis.6442
- Leiras, Santiago (2012) *Democracias y estado de excepción: Argentina 1983-2008*, Buenos Aires, Ed Prometeo
- Levitsky, S. (2003). *From labor politics to machine politics: the transformation of Party-Union Linkages in Argentine Peronism, 1983-1999*. *Latin American Research Review*, 38(3), 3-36.
- Levitsky, S., & Wolfson, L. (2004). *Del sindicalismo al clientelismo: la transformación de los vínculos partido-sindicatos en el peronismo, 1983-1999*. *Desarrollo Económico*, 3-32.

- Levitsky, S., & Wolfson, L. (2005). *La transformación del justicialismo: Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999* (Vol. 5). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Lindblom, C. (1959): *La ciencia de abrirse paso* en “Clásicos de la Administración Pública, Sharfritz y Hyde (Comps) Edición FCE México, 1999.”
- Lindblom, Charles E. (1980) *O Processo de Decisão Política*. Brasília: Universidade de Brasília, série Pensamento Político.
- Lobato, M. y Suriano, J (2003) *La protesta social en la Argentina*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Vuolo, R. L. y Dávila, M. (1999). *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Lo Vuolo, R, Barbeito, A. (1992) “¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia”. En *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires. Ciepp/Miño y Dávila.
- Lodola, G. (2005) “*Protesta populares y redes clientelares en Argentina: el reparto federal del plan Trabajar (1996-2001)*” en *Revista Desarrollo Económico*, Vol 44, N ° 147, 2005: 515-536
- López, M. V. (2014) “¿Son posibles las alternativas políticas? *La estatización partidaria en Argentina*” En *Revista Estudios Políticos* núm. 32, mayo-agosto, 2014: 175-196.
- López, E. (2012). “*El rol de los actores con poder de veto informal en la determinación del gasto social en la Argentina post-neoliberal (2002-2008)*”. En *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, Vol. 57 N° 215, 2012: 97-114.
- Lozano, J. I (2013) “*Transformar el Estado, militándolo. Reflexiones sobre una experiencia de organizaciones sociales en la gestión de gobierno en la Provincia de Buenos Aires*”, ponencia presentada en X Jornadas de Sociología “20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI” FSOC-UBA. 1 al 6 de julio de 2013.

- Lucero, Marcelo, “Política social y movimientos sociales: la irrupción de las organizaciones piqueteras”, en Espiral, vol. XII, núm. 35, 2006: 11-30.
- McAdam, Doug et al. (1999) *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. España: ISTMO
- Malamud, A. y De Luca, m. (2012) *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- Mancini, Marisol (2009) “Relaciones entre régimen político y políticas públicas. Análisis del proceso de implementación del Plan Nacer en Santiago del Estero.” En Revista Perspectivas Internacionales, Cali, Colombia, Vol. 5 N ° 1, Enero-Diciembre, 2009: 11-30.
- Mancini, Marisol (2011) “Régimen político, gestión estatal e implementación de políticas a nivel subnacional. El caso de Santiago del Estero, Argentina.” Revista Enfoques: Ciencias políticas y Administración pública. Vol. IX, Núm. 15. Diciembre, 2011: 115 -176.
- Maneiro, M. (2012) “De encuentros y desencuentros: Estado, gobierno y movimientos de trabajadores desocupados”, 1º ed. Buenos Aires, Ed Biblos.
- Maneiro, J. A., & Maidana, F. N. (2015). *¿Qué cambió en el Sistema Electoral argentino con la reforma constitucional de 1994? Análisis de sus impactos 20 años después*. En Revista Nueva Época, Vol. 9, 2015: 21-32.
- Manzano, V. (2008) “Etnografía de la gestión colectiva de políticas estatales en organizaciones de desocupados de La Matanza-Gran Buenos Aires” en Revista Runa 28, Año 2008: 77-92.
- Marfil, S (2015) “Militancia y acción política de los movimientos sociales en el Estado” en Revista Identidades, N° 8, Año 5, Junio 2015: 226-238
- Marticorena, C. (2013). “Apuntes sobre la relación entre sindicalismo y kirchnerismo (2003-2013)”. In XXIX Congreso ALAS. Santiago de Chile, 2013. Disponible en [goo.gl/AYuNGV](http://goo.gl/AYuNGV)

- Martínez Nogueira (2002) *“Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras.”* Revista del CLAD Reforma y Democracia N ° 24, Octubre de 2002: 1-24.
- Martínez Nogueira, Roberto (2008) *“Estado, Administración pública y sociedad. Aportes para el análisis de la gestión pública”*, Colección de Artículos. Universidad Politécnica de Valencia. España.
- Masón, Laura (2004) *La política en femenino: género y poder en la provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Antropofagia.
- Massetti A. (2011) *“Las tres transformaciones de la política pública asistencial y su relación con las organizaciones sociopolíticas (2003-2009)”* en *Entramados y Perspectivas* Revista de la carrera de Sociología. Volumen 1 N ° 1, Enero-Julio 2011: 9-36.
- Massetti, A. (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.
- Massetti, A., Villanueva, E. y Gómez, M. (2010) *Movilizaciónes, protesta e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires, Ed. Nueva Trilce.
- Massetti, A (2009) *La década piquetera. Acción colectiva y protesta social de los movimientos territoriales urbanos*. Buenos Aires, Ed. Trilce.
- Massetti, A., Villanueva, E. y Gómez, M. (2010) *Movilizaciónes, protesta e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires, Ed. Nueva Trilce.
- Massetti, Astor. (2004) *“¿Protesta o lucha de clases? La idea de “conflictividad social” en las teorías de los movimientos sociales”*. En: Laboratorio/n line Revista de Estudios Sobre Cambio Social. Año VI. número15. Instituto de Investigaciones Gino Germani. UBA. 2004: 20 -27.

- Mauro, S (2014) “*Representación política y movilización social en la Argentina postneoliberal (2003-2013)*” en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 52, N° 1, 2014: 171-193
- Mazzuca, Sebastián (2002) “*¿Democratización o Burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina*”. En *Araucaria Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Año 4, N° 7, Primer Semestre, 2002: 1-19.
- Mc Carthy, J. y Zald, M. (1977) “*Resource Mobilization and social movement: A partial theory*”. *American Journal of Sociology*. Vol. 82, N° 6 May 1977: 1212-1241.
- Medellín Torres, P. (2006). “La política y las políticas públicas en regímenes de ‘obediencias endebles’. Una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina”. En *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Franco y Lanzaro (comps.) Cepal/Flacso-México.
- Melucci, A. (1994). ¿Qué hay de nuevo en los nuevos movimientos sociales? En *Los nuevos movimientos sociales: de la ideología a la identidad*. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) 1994: 119-150.
- Melucci, A. (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México, Centro de Estudios Sociológicos, Colegio de México.
- Merklen, D. (2005) *Pobres Ciudadanos: las clases populares en la era democrática*. Buenos Aires, Gorla.
- Metcalf, Les (1999) “*La gestión pública: De la imitación a la innovación*” En *¿De Burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Carlos Losada i Marrodán Editor, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Míguez, D., Semán, P., & Carozzi, M. J. (2006). *Entre santos, cumbias y piquetes: las culturas populares en la Argentina reciente*. Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Mintzberg, H. (1992) “*Burocracias Mecánicas, Burocracias Profesionales*”, en “*Diseño de organizaciones eficientes*” El ateneo, Bs. As, 1992.

- Millan, M (200) “*Los análisis contemporáneos sobre movimientos sociales y la teoría de la lucha de clases*” en Revista Conflicto Social, Año 2, N° 1, 2009: 56-85
- Mocca, Edgardo (2009) “*Clivajes y actores políticos en la Argentina democrática*” En Revista Temas y Debates N ° 17, Agosto de 2009: 11-32.
- Montero, A. S., & Vincent, L. (2013). *Del “peronismo impuro” al kirchnerismo puro”: la construcción de una nueva identidad política durante la presidencia de Néstor Kirchner en Argentina (2003-2007)*. En Revista Postdata, Vol. 18, N° 1, 2013: 123-157.
- Murillo, M. V. (1997). *La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem*. En Revista Desarrollo económico, 1997: 419-446.
- Mustapic, A. M. (2009). *Argentina: la crisis de representación y los partidos políticos*. En Revista América Latina Hoy, Vol. 32, 2009: 163-183.
- Mustapic, Ana M. (2002) “*Argentina: la crisis de representación y los partidos políticos*” en Revista América Latina Hoy, N° 32, España, 2002, pp. 163-183. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Mustapic, A. M. (2002). *Del Partido Peronista al Partido Justicialista. Las transformaciones de un partido carismático*. CAVAROZZI, Marcelo y ABAL MEDINA, Juan Manuel (comp.). El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal. Rosario: Homo-Sapiens, 2002: 137-162.
- Muzlera, J (2009) “*Quiénes son y cómo funcionan los “auto convocados” del agro argentino*”, Ponencia presentada en las VI Jornadas de Investigación y Debate “Territorio, Poder e Identidad en el Agro Argentino” organizadas por el programa de Investigación I+D “La Argentina Rural del Siglo XX” los días 21, 22 y 23 de mayo de 2009 en la ciudad de Resistencia, Chaco, Argentina

- Naishtat, F. Y Schuster, F. Comp. (2005) *Tomar la palabra: estudios sobre protesta social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, ED Paidós.
- Natalucci, A. (2014). *La cultura política en el kirchnerismo: dos hipótesis sobre la politización*. En *Revista Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*, N° 3, 2014: 155-172.
- Natalucci, A., Pérez, G., Schuster, F. y Gattoni, M.S. (2013) “*Territorios disputados, movilización política y procesos de institucionalización en niveles locales de gobierno (Argentina, 2003-2011)*” en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Vol. 2, N° 2, México, 2013: 139-159.
- Natalucci, A., & Pagliarone, M. F. (2013). *Revisitando los conceptos de lo social y lo político: movimientos sociales, procesos de democratización y nuevas institucionalidades*. *Revista Andina de Estudios Políticos*, Vol. 3, N° 2, 2013: 77-98.
- 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, A (2010a) “*Aportes para la discusión sobre la autonomía o heteronomía de las organizaciones sociales*” en *Revista Laboratorio* N° 23, FSOC-UBA. 2010: 90-108.
- Natalucci, A. (2010b) “*¿Nueva gramática política? Reconsideraciones sobre la experiencia piquetera en la Argentina reciente.*” En *Astrolabio Nueva Época* N° 5, 2010, *Revista del Centro de Estudios Avanzados*, Universidad de Córdoba.
- Natalucci, A. L. (2007). *La unidad de los que luchan: las asambleas nacionales piqueteras (2001)*. *Revista Question*, N° 16, 2007.
- Neffa, J. C., & Brown, B. (2011) *Empleo, desempleo & políticas de empleo* N°5, Buenos Aires, CIEL-PIETTE CONICET.
- Neufeld, M. R., & Cravino, M. C. (2007). “*Entre la hiperinflación y la devaluación: “saqueos” y ollas populares en la memoria y trama organizativa de los sectores populares del Gran Buenos Aires (1989-2001)*”. En Neufeld

- (Comp.) *Resistiendo en los barrios. Acción colectiva movimientos sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Prometeo/Universidad de General Sarmiento, Los Polvorines, Argentina, 2007: 13-38.
- Noel, G. (2006) "La mano invisible. Clientelismo y prácticas políticas en sectores populares en la era de las ONG" en Míguez, D y Semán, P (eds.) *Entre santos, cumbias y piquetes. Las culturas populares en la Argentina Reciente*, Buenos Aires, Ed. Biblios 2006: 165-182.
- Nogueira, M. A. (2003). *La sociedad civil como campo de luchas, como recurso gerencial y como espacio ético*. Reforma y Democracia, N° 25, CLAD, 2003: 1-15.
- North, D. (1990) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Londres. Universidad de Cambridge
- Nochteff, H., & Güell, N. (2003). *Distribución del ingreso, empleo y salarios*. Instituto de Estudios y Formación de la Central de los Trabajadores Argentinos, Buenos Aires.
- Novaro, M. (2011). "Decisionismo transicional y programático en Argentina y América latina", en Diálogo Político, Año XXVIII – N° 2 – Konrad Adenauer Stiftung.
- Novaro, M. (1995) "El debate contemporáneo sobre la representación política" en Revista Desarrollo Económico Vol. 35, No. 137, Apr.-Jun, 1995: 145-157.
- Novick, M. (2006). *¿Emerge un nuevo modelo económico y social? El caso argentino 2003-2006*. En Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo (RELET), Vol. 11, N° 18, 2006: 53-78.
- Novick, M. (2001). "Nuevas reglas de juego en la Argentina, competitividad y actores sindicales", en Novick (comp.) *Los sindicatos frente a los procesos de transición política*, CLACSO, 2001: 25-46.
- Novick, Marta (2000) "Reconversión segmentada en la Argentina: empresas, mercado de trabajo y relaciones laborales a fines de los 90", en de la Garza Toledo,

- Enrique (ed.) *Reestructuración productiva, mercado de trabajo y sindicatos en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO. 2000
- Nun, J. (1999). *El futuro del empleo y la tesis de la masa marginal*. En Revista Desarrollo económico, Vol 38. N° 152, 1999: 985-1004.
- O'Donnell, G. (1977) "Apuntes para una Teoría del Estado", Buenos Aires, Doc. CEDES. CLACSO N° 9.
- O'Donnell, G. (1979) "Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics", Institute of International Studies, University of California, Berkeley David Collier (coord.): *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, Princeton, 1979.
- O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter, (1986) *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: John Hopkins University Press
- O'Donnell, G. (1994) "Delegative Democracy" En Journal of Democracy, Vol 5 N° 1, January 1994: 55-69.
- O'Donnell, G. (1997) "Ensayos escogidos. Autoritarismo y Democratización." ED Paidós. Buenos Aires.
- O'Donnell, G. (2008) "Algunas reflexiones acerca de la Democracia, el Estado y sus múltiples caras." En Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 42, Octubre de 2008, Caracas.
- Offe Clauss, (1988): *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*, Madrid, Sistema.
- Offe, Clauss (1984) *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Offe, Clauss (1988): Criterios de racionalidad y problemas de funcionamiento política-administrativo en "Partidos Políticos y Nuevos movimientos sociales", Edición Sistema, Madrid. 1988.
- Olson, Mancur (1992). *La lógica de la acción colectiva*. México: Limusa

- Ortiz de Rozas, V. O. (2013). *Mediadores y representantes políticos territoriales. Acceso al poder y prácticas del personal político provincial*. In X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Ortiz de Rosas, V. (2011). *Las formas de reclutamiento del personal político, una vía de entrada al estudio del régimen político provincial. Santiago del Estero (1999-2009)*. en Revista Perspectivas de Políticas Públicas, UNLA N° 1, 133-159.
- Oszlak, O (1980) “Estado, planificación y burocracia: los “procesos de implementación” de políticas públicas en algunas experiencias latinoamericana” En 25 Aniversario INAP 1955-1980, México, 1980: 205-231.
- Oszlak, O y O'Donnell, G. (1976): “Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación” en “Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual” Edición Jefatura de Gabinete de Ministros (Proyecto Modernización del Estado) 2ª Edición, 2008: 555-584
- Oszlak, O. (1980) “Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”. Buenos Aires, Argentina. Cuadernos de trabajo CEDES.
- Oszlak, O. (1984) “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal” en *Teoría de la Burocracia estatal*. O. Oszlak (Comp.) Paidós. 1984:251-307.
- Oviedo, L. (2004). *Una historia del movimiento piquetero. De las primeras Coordinadoras al Argentinazo*. Buenos Aires: Rumbos.
- Pagliarone, M. F. (2012) “Piqueteros y funcionarios. Transformaciones de la FTV en el Kirchnerismo” en Pérez, G., & Natalucci, A. (Comp). *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*. Buenos Aires: Nueva Trilce, 2012: 57-82.
- Palermo, V. (1998) *Estudio sobre el Estado en la Argentina*. Documento de Trabajo. Buenos Aires, Fundación Auyero.

- Palomino, Héctor y David Trajtemberg (2007) *“El auge contemporáneo de la negociación colectiva en Argentina”*, manuscrito no publicado, Buenos Aires.
- Panebianco, Ángelo. Modelos de partidos. Madrid: Alianza, 1990.
- Pantaleón, Jorge (2005) *Entre la carta y el formulario: política y técnica en el desarrollo social*. Buenos Aires, Ed. Antropofagia.
- Perelmiter, L. (2012) *Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008)* en Estudios Sociológicos, Vol. 30, No. 89 (mayo-agosto, 2012), pp. 431-458.
- Perelmiter, L. (2010) “Militar el Estado. La incorporación de movimientos sociales de desocupados a la gestión de políticas sociales. Argentina (2003-2008)” en Masetti, A., Villanueva, E. y Gómez, M. (2010) *Movilizaciones, protesta e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires, Ed. Nueva Trilce; 2010: 137 -156.
- Perelmiter, L (2007) “¿Es posible la debilidad estatal?” en Papeles de Trabajo, Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales. Año 1 N ° 2. UNSAM. 2007: 1-20.
- Perelmiter, L (2005) “*La experiencia y en ejercicio de la política en las instituciones estatales Argentinas. Notas para su abordaje*” ponencia presentada en III Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 29 Y 30 de septiembre de 2005.
- Pereyra, S, Pérez, G. y Schuster, F. (2008) *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001*. Buenos Aires, Ed. Al Margen
- Pérez V. y Rebón J. (2012) *Las vías de acción directa*. Aurelia Rivera: Buenos Aires.
- Pérez, G. (2002). *Modelo para armar: complejidad y perspectivas de la protesta social en la Argentina reciente*. En Argumentos. Revista de crítica social, 1(1), 2002: 1-11.
- Pérez, G., & Natalucci, A. (2012). *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*. Buenos Aires: Nueva Trilce.

- Pérez, G. Y Natalucci, A. (2010) “*La matriz movimientista de acción colectiva en la Argentina: la experiencia del espacio militante kirchnerista*” En Revista América Latina Hoy, N° 54, Ediciones Universidad de Salamanca, 2010: 97-112.
- Portantiero, J. C (1988) *La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia entre el estado y la sociedad*. Buenos Aires, Ediciones nueva visión.
- Puex, N (2006) “Políticas y prácticas clientelistas en las villas del conurbano bonaerense” en Míguez, D y Semán, P (eds.) *Entre santos, cumbias y piquetes. Las culturas populares en la Argentina Reciente*, Buenos Aires, Ed. Biblios 2006: 183-196.
- Quijano, A. (2004). *El laberinto de América Latina: ¿hay otras salidas?* En Revista Journal of Iberian and Latin American Research, N° 10 Vol 2, 2004: 173-196.
- Quintar, A., Cravino, M.C. Y Gonzalez Caravajal, M.L (2009) “*Debates en torno a la participación. Discutiendo algunos sentidos y prácticas participativas en la Ciudad de Buenos Aires*”, ponencia presentada para el XXVII Congreso Alas, Buenos Aires, Argentina
- Quintero, P (2010) “*Notas sobre la teoría de la colonialidad del poder y la estructuración de la sociedad en América Latina*” En Revista Papeles de Trabajo N°19-Junio 2010, Centro de Estudios Interdisciplinarios en Etnolingüística y Antropología Socio-Cultural
- Quiróz, J (2011) *El porqué de los que van. Peronistas y piqueteros en el Gran Buenos Aires (Una antropología de la política vivida)*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Quiróz, J. (2006) “*Cruzando la Sarmiento. Una etnografía sobre piqueteros en la trama social del sur del gran Buenos Aires*”. Serie etnográfica. Buenos Aires. Centro de Antropología Social, Instituto de Desarrollo Económico y Social & Editorial Antropofagia.
- Rapoport, Mario (2000) “*El plan de convertibilidad y la economía argentina (1991-1999)*” En Economía e Sociedad, Campinas, (15) dez, 2000: 15-47.

- Rauber, I. (2002). *Piquetes y piqueteros en la Argentina de la crisis*. En Revista Rebelión, 2002.
- Repetto, F. (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, pp. 587-618.
- Repetto, F. (2001). *Gestión pública y desarrollo social en los noventa: Las trayectorias de Argentina y Chile*. Buenos Aires, Ed. Prometeo.
- Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Documento de Trabajo del INDES 52, Inter-American Development Bank.
- Repetto, F. (2007) “Capacidad Estatal, institucionalidad social y políticas públicas” En Alonso, G. *Capacidades estatales, instituciones y políticas sociales* Buenos Aires, Prometeo Libros, 2007: 41-84.
- Repetto, F. y Díaz Longu, G. (2010) “*El papel de la Asignación Universal por Hijo en la construcción de un sistema de protección social integral*.” Documento de Trabajo N° 55, Programa de Protección Social, CIPPEC.
- Retamozo, M. (2009) “*Estilos y perspectivas de investigación del movimiento de desocupados en Argentina: un balance preliminar a 10 años de los primeros cortes de ruta*.” En Revista ESTUDOS DE SOCIOLOGIA, vol. 15, Pernambuco-Brasil, 2009: 137-166
- Retamozo, M. (2006) “*El Movimiento de Trabajadores desocupados en Argentina. Cambios estructurales, subjetividad y acción colectiva en el orden social neoliberal*”. En Revista Argumentos, Estudios críticos de la sociedad (UAM - México) Vol 50, México 2006: 145-168
- Revilla Blanco, M. (2013). *Participación ciudadana no institucionalizada, protesta y democracia en Argentina*. Íconos-Revista de Ciencias Sociales, Vol. 40, 2013: 89-103.

- Rey, M. (2011) “*Capacidad Estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina de la postconvertibilidad*”, en Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social, Año 1, Nro. 2, agosto de 2011.
- Rocca Rivarola, D (2013) “*Militancia dentro y fuera de los partidos: nostalgia y adaptación en el compromiso militante en organizaciones oficialistas en Argentina y Brasil desde 2003*” en REVISTA DEBATES, Porto Alegre, v.7, n.2, mayo-agosto 2013: 77-92.
- Rocca Rivarola, M. D. (2009). *Protagonista opositor, peronista desplazado: la Confederación General del Trabajo durante el gobierno de Raúl Alfonsín*. Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, Vo. 51 N° 207, 2009: 137-154.
- Rodríguez, D. A. (2014). “*Populismo y liderazgo en la democracia Argentina: Un cruce comparativo entre el menemismo y el kirchnerismo*”. En Revista Postdata, Vol. 19, N° 2, 2014: 637-680.
- Rofman, 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, P. (1995). *La nueva cuestión social: repensar el estado providencia*. Ediciones Manantial.
- Rosenfeld, Mónica (2005) “*Dilemas de la participación social: El encuentro entre las políticas públicas y la sociedad civil*” Cuadernos del Observatorio social N° 7. Buenos Aires.
- Santarcángelo J. y Schorr, M. (2001) “*Dinámica laboral en la Argentina durante los años noventa: desocupación, precarización de las condiciones de trabajo y creciente inequidad distributiva*” ponencia presentada en 5to Congreso Nacional de Estudios del Trabajo (ASET), Agosto 2001.
- Sartori, Giovanni. *Parties and Party Systems. A framework for analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

- Schavelzon, Salvador (2007) “*El gestionismo y el politicismo en el Estado: el caso de dos estilos de gobierno en la comisión municipal de la Vivienda de la ciudad de Buenos Aires*” en Revista Campos N° 8 (2). Brasil, 2007: 41-63.
- Schijman, Emilia y Laé, Jean Francoise (2011): “*Las rondas de las mujeres por las ventanilla del Estado. Etnografía de un trabajo invisible.*” en Revista Trabajo y Sociedad N° 16, Vol. XV, Verano, 2011: 67-83.
- Schmitt, Carl (1941) “*Estudios políticos. La época de la neutralidad. Teología política. El concepto de lo política.*” Ed. Cultura Española. España.
- Schmitter, P. (1995) *El Neocorporativismo y el Estado* en Revista Espiral, vol. I, núm. 2, enero-abril, 1995, pp. 193-209.
- Schuster, F y Pereyra, S (2001) “La protesta social en la Argentina Democrática. Balance y perspectivas de una forma de acción política” en Giarraca, N. Y colaboradores “*La protesta social en la Argentina*”, Buenos Aires, Alianza, 2001.
- Schuster, F., et al (2006) *Transformaciones de la protesta social en argentina, 1989-2003*. Documento de Trabajo 48, Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales.
- Schuttenberg, M (2012 b) “La trayectoria política de Libres del Sur 2003 -2011. Reconfiguración identitaria, alianza y ruptura con el Kirchnerismo” en Pérez, G. y Natalucci, A (Eds.) *Vamos las bandas: Organizaciones y militancia Kirchneristas*. Buenos Aires, Nueva Trilce, 2012: 127-148.
- Schuttenberg, M. (2012 a) “*Los movimientos sociales nacionales y populares en la etapa kirchnerista: una revisión crítica de la bibliografía sobre el periodo.*” En Intersicticios Revista Sociológica de Pensamiento Crítico, Vol. 6, N° 2, 2012: 197-207.

- Scribano, A. y Schuster, F (2001) “*Protesta social en la Argentina de 2001: entre la normalidad y la ruptura*” En Revista Observatorio Social de América Latina N° 5. CLACSO, Buenos Aires, septiembre de 2001.
- Scolnik, F. (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
- Scribano, A. (2010). “Primero hay que saber sufrir...! Hacia una sociología de la ‘espera’ como mecanismo de soportabilidad social”. En Lisdero, P.; Scribano, A. (comp) *Sensibilidades en juego: Miradas múltiples desde los estudios sociales de los cuerpos y de las emociones*. Córdoba: CEA-CONICET.
- Segura, M S (2011) “*La sociedad civil y la democratización de las comunicaciones en la Argentina. La experiencia de la Coalición por una Radiodifusión Democrática*” en Revista Argumentos. Revista de crítica social. Comunicación, medios y políticas públicas. N° 13 octubre 2011: 82-108
- Seoane, J., Taddei, E., & Algranati, C. (2006). *Las nuevas configuraciones de los movimientos populares en América Latina. Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*. Buenos Aires: Revista OS CLACSO, 2006: 227-250.
- Sidicaro, R. (2013). 1983-2012: las etapas de la transición a la democracia argentina (en claves sociológicas). *Temas y Debates*, (25), 13-32.
- Sidicaro Ricardo (2006) “*La pérdida de legitimidad de las instituciones estatales y de los partidos políticos*” en Cuadernos de la Argentina Reciente, N° 3, Buenos Aires.
- Sidicaro, R. (2002). *Los tres peronismos: Estado y poder económico 1946-1955, 1973-1976, 1989-1999*. Siglo Veintiuno Editores Argentina.
- Simon, H. (1979): “*El comportamiento administrativo*”, Edición Aguilar, Madrid.

- Skocpol, T. (1985) "Bringing the state back in strategie of analysis of current research" páginas 3-43, en Evans, B., Reuschmeyers, D y Skocpol, T. (1985) *Bringing de state back in*. Universidad de Cambrigde Press. EEUU
- Soldano, D. Andrenacci, L. (2006) "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino". L. Andrenacci (comp.). *Problemas de la política social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Prometeo, 2006: 17-80.
- Soprano, G. (2003). *Formas de organización y socialización en un partido político. Etnografía sobre facciones, alianzas y clientelismo en el peronismo durante una campaña electoral* (Doctoral dissertation, Tesis de Doctorado sin publicar, Universidad Nacional de Misiones).
- Soprano G. y Guber R. (2003) "*Tramos perdidos. Patronazgos y clientelismos político desde la antropología social argentina*" en Revista Relaciones Tomo XXVIII, Buenos Aires, 2003: 221-222
- Stratta, F., & Barrera, M. (2009). *¿Movimientos sin clases o clases sin movimiento? Notas sobre la recepción de la teoría de los Movimientos Sociales en la Argentina*. Conflicto Social, Año 2 N° 1, 2009: 118-134.
- Sordini (2014) "*Una revisión sobre los programas alimentarios nacionales aplicados a comedores escolares y comunitarios desde los años ochenta en Argentina*" En Revista De Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales Año 3 no. 3. 2014: 1-12.
- Subirats, J., ET AL. (2008) "*Análisis y gestión de Políticas Públicas*" edición Ariel Ciencia Política; España.
- Sue Richards, S. (1998): *El paradigma del cliente en la administración Pública* en "Gestión y Análisis de Políticas Públicas" N°, INAP, Madrid.
- Surel, Y. (2006). "Relaciones entre políticas y políticas públicas". En *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Franco, R. y J. Lanzaro (comps.) Cepal/Flacso-México, 2006.

- Svampa, M y Pereyra, S. (2005) “La política de los movimientos de desocupados” En Naishtat, Francisco. Y Schuster, Federico. Comp. *Tomar la palabra: estudios sobre protesta social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, ED Paidós. 2005: 343-364.
- Svampa, M. y Pereyra, S. (2003) *Entre la ruta y el Barrio: Las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires, Ed. Biblos.
- Svampa, M. y Pereyra, S. (2005) “La política de los movimientos de desocupados” páginas 343-364. En Naishtat, Francisco. Y Schuster, Federico. Comp. 2005. *Tomar la palabra: estudios sobre protesta social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Ed. Paidós.
- Svampa, Maristella (2005) *La sociedad excluyente: la Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Ed. Alfaguara, Buenos Aires.
- Svampa, Maristella (2008) *Cambio de época: movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Tamargo, María del Carmen (2002). *El rol de las alianzas público-privadas en el contexto global-local*. En Medio ambiente y desarrollo Nro. 57 Año 18. IIED-AL, Bs As.,
- Tapia, L. (2011) *Política salvaje*, Buenos Aires: CLACSO, Waldhuter.
- Tapia, L. (2009). *Movimientos sociales, movimientos societales y los no lugares de la política*. Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano, N° 11, 2009: 7-76.
- Tapia, L. (2009). *La coyuntura de la autonomía relativa del Estado*. Muela del Diablo Ed. Bolivia.
- Tarrow, S. (1999) “Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales” en McAdam D. y otros. *Movimientos sociales: perspectivas comparadas* Madrid, Istmo, 1999.
- Thwaites Rey, M (2001) “*Tecnócratas vs. Punteros: Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs. Administración.*” En Revista Encrucijadas N ° 6, Abril de 2001. UBA, Buenos Aires

- Thwaites Rey, M. (2004) *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*, Buenos Aires, Prometeo libros.
- Tilly, CH. (1978) *“From mobilitation to revolutions”*, Londres, Mc-Graw Hill.
- Tiranti, S. (2013) *“Nación y Municipios: nuevos dispositivos de gestión en el territorio. Una mirada desde el conurbano bonaerense 2004-2012”* Tesis de Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social – FLACSO sede académica Argentina.
- Torres, J.C. (2003) *“Los huérfanos de la política de partidos Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria”* en Desarrollo Económico, Vol. 42, No. 168 (Jan.-Mar., 2003), pp. 647-665. Buenos Aires: IDES.
- Torres, F. (2009) *“ENTRE LA IDENTIDAD Y LA POLÍTICA: LA CTD-ANÍBAL VERÓN”* En Revista Andamios, Volumen 5, número 10, abril, 2009, pp. 279-308
- Toussaint, E. (2009) *“La gran transformación desde los años 80 hasta la crisis actual, tanto en el Sur como en el Norte”* en Alianza para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo. Aporroa.org.
- Tourain, A (1985) *El retorno del actor*, Madrid: GEDISA
- Trajtemberg y Battistini (2015) *“Representación Sindical en Argentina. Un caso fuera de modelo”* en Revista Quaestio Iuris, Vol. 8, N°1, Rio de Janeiro, 2015: 386-419
- Triguboff Matias (2015) *Asambleas Populares. Movilización social, trayectorias y prácticas políticas en Buenos Aires (2001-2006)*, Imago Mundi, Buenos Aires.
- Tsebelis, George, *Veto Players: How Political Institutional Work*, Princeton, University Press
- Varela, P. (2013). *“Los sindicatos en la Argentina kirchnerista. Entre la herencia de los '90 y la emergencia de un nuevo sindicalismo de base”*. En Revista Archivos de Historia del movimiento obrero y la izquierda, N°2, 2013; 77 – 100.
- Varela, Paula (2010): *“Los límites del territorio. Una hipótesis sobre la tesis de “territorialización de la política””* en Massetti, A.; Villanueva, E. y Gómez, M. (compila-

- dores) *Movilizaciones, protestas e identidades colectivas en la Argentina del bicentenario*. Buenos Aires, Argentina. Nueva Trilce.
- Varesi, G. (2014). “La construcción de la hegemonía kirchnerista en Argentina (2003-2007)”. En Revista Temas y Debates, Nº 28, 2014: 57-80.
- Vázquez, M. (2014) «*Militar la gestión*»: una aproximación a las relaciones entre activismo y trabajo en el Estado a partir de las gestiones de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en Argentina” en Revista Apuntes 74, primer semestre, 2014: 71-102.
- Viguera, A. (2009) “*Movimientos sociales y lucha de clase*” en Revista Conflicto Social, Año 2, Nº 1, 2009: 7-25.
- Vinocur, P., & Halperin, L. (2004). *Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa* (Vol. 85). United Nations Publications.
- Vilas, C. (2011) “Política y Políticas Públicas en América Latina “en Cristina Fioramonti y Paula Anaya, comps., *El Estado y las políticas públicas en América Latina*. La Plata: AECID/COPPPAL/Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, 2011, págs. 37-74
- Vilas, C. (2012). “*Instituciones: ni tanto ni tan poco*”, En Aportes para el Estado y la administración gubernamental, Año 18, nº30, AAG, Buenos Aires.
- Villanueva, E. Y Massetti, A (2007) “*Movimientos sociales y acción colectiva en la Argentina de hoy*” Buenos Aires, Ed. Prometo.
- Vommaro, P (2014) “*La persistencia de la organización popular: algunas reflexiones en torno a las organizaciones sociales de base territorial y comunitaria en la argentina contemporánea*” En Forni P y Castronuovo L (Comp) Ni Punteros Ni piqueteros. Organizaciones populares durante el Kirchnerismo. La Plata: EDULP, 2014: 167-188.
- Vommaro, G. y Quiróz J (2011) *Usted vino por su propia decisión: repensar el clientelismo en clave etnográfica*” En Revista Desacatos, Número 36, mayo-agosto 2011: 65-84.

- Vommaro, G. (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: 45-73.
- Weber, M (1978) “*Economy and Society – An Outline of Interpretative Sociology.*” Berkeley: University of California Press.
- Weber, M. (1992). *Economía y sociedad. Fondo de Cultura Económica. México.*
- Wilson, Woodrow (1887/1941) “The Study of Administration”. Political Science Quarterly, 56:481-506.
- Zarazaga, R. (2015). “*Los punteros como red de política social*”. En POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político, Vol. 20 N° 1, 2015: 11 -29.
- Zaremborg, Gisela (2004) “*Alpargatas y libro: estilos de gestión, género y política social en Argentina y Chile*” Santiago de Chile, CEPAL Serie Políticas Sociales N° 90.
- Zelaznik, Javier (2008) “*El sistema de partidos en Argentina a principios del siglo XXI*” en Revista Iberoamericana, VIII, 32, 2008: 170-176.
- Zibecchi, R. (2003) “*Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos*” en Revista OSAL N° 9, Enero 2003, Buenos Aires.
- Zícarí, J. N. (2015). *De la cooperación al enfrentamiento: los quiebres en el movimiento piquetero argentino a partir de las Asambleas Nacionales del año 2001*. En Revista Naveg@mérica. Revista electrónica editada por la Asociación Española de Americanistas N° 14, 2015: 1-22.

## **Documentos Institucionales Ministerio de Desarrollo Social de la Nación**

“La Bisagra: Políticas Sociales en Acción”, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2007.

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

“Presentación y Objetivos”. Programa de Promotores Territoriales para el Cambio Social, Dirección Nacional de Formación de Actores Territoriales, Ministerio de Desarrollo Social.

“La construcción del Programa”. Programa de Promotores Territoriales para el Cambio Social, Dirección Nacional de Formación de Actores Territoriales, Ministerio de Desarrollo Social.

“Construcción Participativa en el Estado. Relato de una experiencia.” Programa de Promotores Territoriales para el Cambio Social, Dirección Nacional de Formación de Actores Territoriales, Ministerio de Desarrollo Social.

Revista RED DE ACCIÓN. Programa de Promotores Territoriales para el cambio social. Ministerio de Desarrollo Social

“Informe de Resultados 2006-2007”. Programa de Fortalecimiento de Derechos y Participación de las Mujeres “Juana Azurduy”, Ministerio de Desarrollo Social

“Material de Trabajo”. Programa de Fortalecimiento de Derechos y Participación de las Mujeres “Juana Azurduy”, Ministerio de Desarrollo Social

Informes de Gestión “Rendimos Cuentas” Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Periodos 2004-2005, 2005-2006, 2006-2007.

Memorias institucionales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación de los ejercicios de los años 2004/2005/2006/2007/2008/2009

## **Documentos oficiales de Barrios de Pie**

Revista Patria Grande Prensa escrita del Movimiento Libres Del Sur 2006-2010

“En Marcha” Prensa escrita de la Corriente Nacional Patria Libre 1994-2006

Boletines internos Patria Libre N° 134-179

Boletines internos Libres del Sur N° 1-37

**Medios de comunicación nacionales (selección de noticias en la prensa escrita entre 1/01/2003 al 31/12/2009)**

Diario La Nación

Diario Página 12

Diario Clarín

**Páginas web**

[www.barriosdepie.org.ar](http://www.barriosdepie.org.ar)

[www.libresdelsur.org.ar](http://www.libresdelsur.org.ar)

[www.desarrollosocial.gov.ar](http://www.desarrollosocial.gov.ar)

[www.promoterritoriales.org.ar](http://www.promoterritoriales.org.ar)

[www.juanaazurduy.gov.ar](http://www.juanaazurduy.gov.ar)

**Detalles de Entrevistas: Fechas y lugar de realización**

- Entrevista 1 Militante Territorial, Lanús, 3/05/2006
- Entrevista 2 Militante Territorial, Lanús, 4/05/2006
- Entrevista 3 Militante Territorial, Lanús, 4/05/2006
- Entrevista 4, Funcionario BDP, CABA, 10/05/2006
- Entrevista 5, Funcionario BDP, CABA, 15/05/2006
- Entrevista 6, Técnico MDS, CABA, 7/10/2006
- Entrevista 7, Militante BDP, Lomas de Zamora, 9/8/2007

- Entrevista 8, Militante de BDP, Lomas de Zamora, 10/09/2007
- Entrevista 9, Militante de BDP, La Boca CABA, 12/11/2007
- Entrevista 10, Militante de BDP, La Boca CABA, 14/11/2007
- Entrevista 11, Militante BDP, La Boca CABA, 5/03/2010
- Entrevista 12, Militante BDP, Avellaneda, 12/03/2010
- Entrevista 13, Militante de BDP, Avellaneda, 15/03/2010
- Entrevista 14, Funcionario BDP, CABA, 3/06/2010
- Entrevista 15, Funcionario BDP, CABA, 10/06/2010
- Entrevista 16, Funcionario BDP, CABA, 1/07/2010
- Entrevista 17, Funcionario BDP, CABA, 23/04/2012
- Entrevista 18, Funcionario BDP, CABA, 16/05/2012
- Entrevista 19, Funcionario BDP, CABA, 22/05/2012
- Entrevista 20, Funcionario BDP, CABA, 24/05/2012
- Entrevista 21, Técnico MDS, CABA, 30/06/2012
- Entrevista 22, Técnico MDS, CABA, 30/06/2012
- Entrevista 23, Funcionario BDP, 18/06/2012
- Entrevista 24, Funcionario BDP, 10/07/2012
- Entrevista 25, Funcionario BDP, 01/09/2012



