

Nombre y Apellido: Gradin Agustina

Afiliación institucional: FLACSO

Correo electrónico: agustinagradin@yahoo.com

Propuesta temática: **Estado. Instituciones. Actores**

eje.edoinstitucionesyactores@gmail.com

## **El Estado en Disputa. La relación de los Movimientos de Desocupados y el Estado en el periodo 2002 – 2007.**

### **Introducción**

El presente trabajo intenta aportar al estudio de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Argentina y su relación con el Estado, durante el periodo 2002-2007, en el marco del modelo de desarrollo post crisis social, económica y política de 2001-2002. Este proceso introdujo en el debate público la necesidad de avanzar en la institucionalización e implementación de políticas de estado que sean capaces de re - construir los consensos básicos necesarios para implementar un modelo de desarrollo social inclusivo, y reconstruir al Estado, sus instituciones, su autoridad y legitimidad como orientadores de los procesos de cambio social. En este sentido, la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil, entre ellas los Movimientos de Desocupados (MD), en diferentes ámbitos de las políticas sociales, emergió como una característica del periodo. Los diferentes trabajos y estudios realizados sobre el tema presentan una mirada sobre este fenómeno que insiste, a nuestro entender, en caracterizar y simplificar esta relación en el concepto de “cooptación y disciplinamiento” por parte del Estado y del gobierno a través de políticas “clientelares”, sin dar cuenta de las transformaciones acontecidas en el devenir de esta relación, sus límites y potencialidades en la construcción de un nuevo modelo de desarrollo y un proyecto político de país. Desde una mirada crítica del accionar de estos movimientos, nos proponemos estudiar esta relación de forma que el análisis retome las contradicciones, limitaciones y potencialidades de este actor social en la construcción de un proyecto colectivo, dando cuenta de la racionalidad política y de la capacidad de los Movimientos de Desocupados de constituirse como actores sociales y políticos, capaces de articular intereses, generar consensos, construir escenarios y desarrollar políticas de estado.

El nuevo escenario político, económico y social abierto luego de la crisis de 2001 y caracterizado por un regreso a la centralidad de las políticas públicas en el desarrollo de

nuestro país, nos permite pensar en la emergencia de un nuevo modelo de desarrollo, expresado en una nueva relación entre Estado y sociedad civil, donde los Movimientos de Desocupados se constituyeron como actores relevantes en la construcción del mismo, aportando el protagonismo y la organización popular como claves para la generación de procesos de inclusión social.

En este marco, el siguiente trabajo parte del supuesto que la institucionalización de la relación entre el Estado y los Movimientos de desocupados a través de las políticas sociales generó procesos de inclusión social a través de la participación de los sujetos / beneficiarios, y de la promoción del protagonismo y la organización popular. Este proceso posibilitó la constitución de los MDs como actores sociales y políticos relevantes en el modelo de desarrollo impulsado por los diferentes gobiernos del periodo analizado. Consideramos de gran importancia (aunque excede los límites de este trabajo) analizar la relación entre desarrollo, protagonismo social y organización popular, en tanto que las formas, mecanismos y alcances de la distribución de los recursos materiales, sociales y simbólicos de un país están determinadas por las relaciones de poder internas y externas, entre los diferentes actores políticos, sociales y económicos que integran la sociedad.

A los efectos de este trabajo, tomaremos como casos de análisis la implementación del Plan Jefe y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) y el Plan de Empleo Comunitario (PEC) dependientes del Ministerio de Trabajo de la Nación, para lo cual utilizaremos documentos oficiales estatales y de las organizaciones sociales involucradas, y datos estadísticos oficiales. Así mismo, para analizar los Mds en tanto emergentes del proceso de organización y participación popular, este artículo utiliza como insumo el trabajo de campo realizado durante los años 2007 / 2008, y sistematizado en el trabajo “Nuevas Formas de Organización, Participación y Acción colectiva en los Movimientos sociales. El caso del Movimiento Barrios de Pie en los barrios de La Boca – Barracas – Constitución y Pompeya de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, año 2008”<sup>1</sup>.

### **La emergencia de los movimientos de desocupados como lo “nuevo”**

La orientación de la política económica y el giro a la derecha de los partidos políticos tradicionales durante el periodo de hegemonía neoliberal (1976-2001), impactó en las formas de acción colectiva en tanto que, conjuntamente al proceso de desmantelamiento

---

<sup>1</sup> Gradin, A (2008)

del Estado Benefactor (Lo Vuolo – Barbeito, 1994), se configuró y emergió un nuevo formato protesta (Schuster, 2003) donde los “perdedores” de la reforma neoliberal emergieron como los nuevos sujetos de esta acción colectiva. La nueva realidad económica y social impactó en la estructura de oportunidades política (Farinetti, 1997, Auyero, 2002) permitiendo la emergencia del conflicto y expresando una nueva cuestión social. Los Estallidos Sociales y Cortes de Ruta emergieron como nuevas formas de acción colectiva (Svampa y Pereyra, 2003; Auyero, 2002, Farinetti, 1997) que reconocieron elementos de continuidad y ruptura con los repertorios de acción tradicionales, y que se constituyeron como la forma de expresión de un nuevo actor social, los Movimientos de Desocupados, que fueron adquiriendo relevancia política y social a partir de su irrupción en la escena pública, a mediados del 2001 y con más fuerza a partir de la crisis de diciembre de ese mismo año. Por otro lado, hay que destacar que estas nuevas forma de participación emergente reconocieron un nuevo sujeto de la acción, el desocupado, que se constituyeron como tal en el proceso de des estructuración impulsado por el desarrollo de la economía global (Vilas, 1996). Las transformaciones en el mundo de trabajo, vinculadas a las protecciones y las condiciones del mismo, alteraron y modificaron las dimensiones culturales, organizativas y las estrategias de los sujetos colectivos.

A partir del año 2003, se evidenció en la argentina un cambio en la política económica, beneficiada por un contexto internacional favorable, que abrió un proceso de crecimiento económico y social, inédito en el país. Desde aquel año, la Argentina creció a una tasa del 9 % anual, habiendo recuperado los niveles de actividad, y presentando un descenso de los índices de pobreza y desocupación. Según los datos de la EPH del INDEC, para el primer semestre de 2007, el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza, alcanzó un 23.4 % mientras que la indigencia alcanzo al 8.2 % de la población. El índice de desocupación alcanzó su mínima expresión en el 3 trimestre de 2007, llegando a un 7.3 %, mostrando así una disminución de alrededor de 12 puntos porcentuales en comparación con su máximo valor de octubre de 2002.

Las formas de participación de la sociedad civil evidenciaron durante este periodo, una transformación donde la articulación con el Estado emergió como un aspecto novedoso. La crisis de legitimidad del modelo neoliberal que encontró su máxima expresión en las jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001, reconoció a los Movimientos de Desocupados (MDs) como parte de los nuevos actores sociales emergentes. Estas expresiones surgidas en los últimos años parecen ser, a la vez, una manifestación de las

consecuencias de las políticas neoliberales y de la crisis de las organizaciones populares de siglo XX (De Piero, 2005a). La irrupción de los MDs 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 (De Piero, 2005a) y su relación con el Estado. 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.

El nuevo escenario abierto en 2003 impactó en el desarrollo de los MDs y su relación con el estado, redefiniendo sus demandas, intereses y prioridades. En este sentido, se evidenció un cambio en sus ejes de construcción territoriales, donde si bien el reclamo por “Trabajo” continuó presente, comenzaron a surgir nuevas demandas vinculadas al mejoramiento de las condiciones de vida, acceso a servicios básicos, etc. Estas nuevas demandas posibilitaron a los MDs jugar un rol relevante en la búsqueda de soluciones comunes y en la implementación de las políticas públicas en el territorio, a través de su relación con el Estado (Shuster: 2006).

### **El Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados**

La crisis de legitimidad del modelo neoliberal, junto con la situación de crisis socio-económica, encontró su máxima expresión en las movilizaciones de amplios sectores sociales contra las políticas de ajuste de los sucesivos gobiernos durante la década del noventa. Con la llegada a la Presidencia interina de Eduardo Duhalde en enero de 2002, emergió 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). La devaluación de la moneda 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 a partir de enero de 2002. 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. Con financiamiento del Banco Mundial, el

gobierno de Eduardo Duhalde implementó el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, que se constituyó en un “mega plan”, llegando a tener, a dos meses de su lanzamiento, casi dos millones de beneficiarios y un presupuesto de casi 3.500 millones de pesos (Di Natale, 2004). “Al menos en el discurso y en términos normativos e institucionales este nuevo programa marcó rupturas, pero también continuidades, respecto al hacer de los programas de empleo anteriores. En palabras oficiales, ya no se buscaba la generación de nuevos puestos de trabajo, sino que se hablaba de protección económica, enmarcada en los fundamentos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. De ahí que el propósito buscado se especificó como un Derecho Familiar de Inclusión Social (según Decreto N°565 de abril del 2002).<sup>2</sup>” Los considerandos del Decreto 565/02 de creación del plan expresaban la pretensión de universalidad del mismo y destacaban la necesidad de garantizar un ingreso mínimo mensual a todas las familias argentinas que se encontraran en situación de desocupación. Así mismo, se basó en el reconocimiento del “carácter regresivo de la distribución del ingreso, (destacando que era) importante promover una transferencia de recursos entre quienes disponen de mejores ingresos, hacia los sectores sociales que menos tienen, para contribuir a una mayor equidad y promover un desarrollo económico social sustentable”. La pretensión de universalidad se presentaba como novedosa respecto de las políticas de asistencia al desempleo, de carácter compensatorias y focalizadas, que antecedieron al PJJHD.

Este “nuevo” Plan colocó en el centro de la escena y del debate, la idea de derecho social asociado al trabajo. A partir de la “necesidad de universalizar urgentemente el Plan Jefas y Jefes de Hogar”, se buscó articular una “inérita transferencia de recursos hacia los sectores sociales que menos tienen” (Decreto N° 565 / 02: 1, 2). De esta forma, el PJJHD se presentó como un derecho que reconoció y retomó al “trabajo” como elemento integrador de la sociedad.

Retomando algunas ideas del Seguro de Empleo y Formación, propuesto por el Frente Nacional de Lucha contra la Pobreza (FRENAPO), y buscando la construcción de consensos que “garantizaran la paz social” se conformó la Mesa de Diálogo Argentina. 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 la Federación de Tierra y Vivienda (FTV) y la Corriente Clasista y

---

<sup>2</sup> La Construcción Social de la Política Social Laboral. Una propuesta de análisis Lic. Marcelo Lucero. GEITS1 – UNSJ Revista Cairós N° 18

Combativa (CCC). Esto le permitió al gobierno ir definiendo el nuevo plan y construyendo las bases para su legitimación.

El PJJHD, dependiente del Ministerio de Trabajo de la Nación, estaba destinado a mujeres y hombres, jefes de hogar desocupados, que tuvieran hijos menores de edad a cargo. Consistía en un subsidio de 150 pesos mensuales. A cambio de la “ayuda económica”, los beneficiarios debían cumplir con una “contraprestación laboral” o una “capacitación” de 20 horas semanales. Su implementación se realizó de forma descentralizada, a través de los municipios y consejos consultivos, lo cual permitió que diferentes organizaciones sociales, como las organizaciones de desocupados, administraran el acceso a los planes e implementaran proyectos de contraprestación tanto productivos como comunitarios.

Si bien en un comienzo el PJJHD se pensó como un plan de alcance universal para todas aquellas familias que cumplieran con los requisitos de acceso al mismo, en mayo del 2002 y por razones presupuestarias, cerraron la posibilidad de inscripción.

Sin embargo, y como respuesta a la situación de emergencia y conflicto social que todavía persistía en la Argentina, el gobierno de Duhalde, “reflotó” el Programa de Emergencia Laboral (PEL), implementado durante el gobierno de la Alianza, con el objetivo de “atender a aquellos grupos de trabajadores desocupados que no reúnen las condiciones para acceder al PJJHD” (Dinatale, 2004). A principio de 2003 este programa fue transformado por decreto del Ministerio de Trabajo en el Programa de Empleo Comunitario (PEC), el cual otorgaba el mismo subsidio de 150 pesos a sus beneficiarios. En el año 2005, la cantidad de planes PEC, según un informe del Ministerio de Trabajo, no alcanzaba los 300.000 beneficiarios (Dinatale, op.cit).

De esta manera, podemos afirmar, que la implementación de programas de asistencia al desempleo 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 los 2.128.408 a principios del 2003.

Por último debemos decir que estas nuevas estrategias de intervención, expresadas en el PJJHD y en el PEC, fueron construyendo un nuevo entramado político (Swampa y Pereyra, 2003) en el cual se insertaron los nuevos movimientos de desocupados, fuertemente dependientes de la ayuda social del Estado. Cabe destacar en este sentido que no es hasta la implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, que los Planes sociales se instalan y se constituyen como recurso organizativo de los MTD.

Antes de esto, la ayuda social expresada en Bolsones Alimentarios, refuerzos para comedores y merenderos, y el caso específico del Plan Vida en la provincia de Buenos Aires, fueron los recursos materiales escasos, y concentrados en las manos del aparato provincial del peronismo, con que contaban las organizaciones sociales para hacer crecer su espacio organizado. En este sentido, se puede agregar que las experiencias de planes sociales provinciales y de los planes sociales nacionales anteriores al PJJHD, no tuvieron el alcance y la significación que cobró dicho Plan. El Plan Trabajar I contó con un máximo de 270.000 beneficiarios (Dinatale, 2004), mientras que el PJJHD llegó a los casi dos millones de beneficiarios en el periodo de un año.

### **Los Movimientos de desocupados y el Estado: nuevas formas de participación**

A partir de su irrupción en la escena pública, los Movimientos de Desocupados se fueron constituyendo como un sujeto crítico, capaz de cuestionar y contribuir en la construcción de los consensos básicos de la sociedad, redefiniendo la relación con el Estado. En este sentido, el origen de estos Movimiento “remite al imperativo de interpelar en forma activa al Estado para que provea recursos mínimos de subsistencia (Thwaites Rey, 2004)”. La interpelación al Estado en todas las movilizaciones y acciones de protesta determinó, en una primer etapa, un tipo de relación con las políticas públicas y un tipo de participación en la escena política que fueron caracterizada por algunos autores como de “cooptación y disciplinamiento” (Svampa y Pereyra, 2005; Massetti, 2004), es decir como “estrategias que alternaron la negociación y la cooptación, con dosis importantes de represión (Svampa y Pereyra, 2005)”. A partir del año 2003, evidenciando un cambio en el escenario político y social, se comenzó a caracterizar esta relación con el Estado cómo de “integración e institucionalización” (Svampa y Pereyra, 2005), de institucionalización relativa e integración política (Gómez, 2007) o como de integración sectorial (De Piero, 2005b), en relación a la participación de algunas organizaciones de desocupados en diferentes instancias del Estado y del Gobierno.

El primer antecedente de esta nueva relación entre el Estado y los Mds se debe buscar en dos momentos de la historia reciente de nuestro país. En principio, con la llegada del gobierno de la Alianza, el Plan Trabajar fue reformulado y reconvertido en el Plan de Emergencia Laboral (PEL). Ambos programas se insertaron dentro del modelo hegemónico de políticas sociales, caracterizadas por la focalización, el asistencialismo y por su carácter “compensatorio”. Sin embargo el PEL introdujo un elemento que más

tarde iba a ser retomado por el PJJHD. Desde el programa se promovía la conformación de “Consejos de Emergencia” en los que participaban distintos actores sociales y políticos con el objetivo de realizar la distribución de los planes. Este arreglo institucional novedoso, que debería haber funcionado como dispositivo de control de la asignación de los recursos en el territorio, permitió a las organizaciones sociales, comenzar a jugar un rol en la implementación de la política social. Si bien la experiencia de los Consejos de Emergencia no fue positiva en términos de los objetivos planteados por el propio programa, es decir controlar la implementación, sirvió como antecedente para pensar la participación de la sociedad civil y sus organizaciones sociales en la gestión de los problemas de la comunidad.

En un segundo momento, se debe señalar la experiencia promovida por el entonces Presidente interino Eduardo Duhalde (2001- 2003), conocida como la Mesa de Diálogo Argentino en el marco de la cual se pensó y se implementó el PJJHD. Dicha experiencia se constituyó en un momento de quiebre y reformulación de la relación entre el Estado y los Mds. De la convocatoria participaron aquellas que al momento de la misma expresaban las organizaciones populares con mayor capacidad de movilización e impacto en la realidad social y política, la Federación de Tierra Vivienda y la Corriente Clasista y Combativa. Cabe aclarar que si bien dichas organizaciones participaron de la convocatoria a la MDA, durante el año 2002 continuaron las movilizaciones y protestas vinculadas a la cuestión social y política (Di Marco, Palomino et Al., 2003). En este sentido, se puede inferir que el PJJHD y la participación de los Mds en la MDA fueron el resultante de una correlación de fuerzas entre los diferentes actores estatales, políticos, sociales y económicos que a nivel nacional intervinieron en el proceso de diseño e implementación del mismo (Di Leo, 2005). En los considerando del Decreto 565/02 se señala que de las conclusiones desarrolladas por la MDA, “surge la necesidad de universalizar urgentemente el PJJH con el fin de asegurar un mínimo ingreso mensual a todas las familias argentinas”.

La implementación del PJJHD permitió al gobierno de Duhalde colocarse en el centro de la escena pública como artífice de una “inédita transferencia de recursos hacia los sectores sociales que menos tienen” (Decreto 565/02) en el marco de una profunda crisis de representatividad y de recesión económica. Del mismo modo, la convocatoria a la MDA y la implementación del mega plan social, le permitieron al gobierno retomar la iniciativa política frente al conflicto social, “garantizar la paz social” y la gobernabilidad. Sin embargo, la participación de los Mds en el proceso de



implementación del plan, a través de los Consejos Consultivos, introdujo un punto de inflexión en la forma de implementación de las políticas sociales que permitió la apertura en la estructura de oportunidades políticas (consecuencia no deseada de la acción) que fueron aprovechadas por dichas organizaciones para constituirse en un actor social y político relevante (Muñoz, 2004).

En este sentido el PJJHD se constituyó en una de las principales fuentes de recursos para las organizaciones (Svampa y Pereyra, 2003). Es decir, que la existencia de estas organizaciones se debió en gran parte del soporte material que este tipo de planes representa (Muñoz, 2004).

Diferentes trabajos han establecido un paralelismo entre el incremento de las acciones de protesta y la creación de políticas públicas (Muñoz, 2004; Arcidiacono, 2003; Pataussi, 1999). En esta línea, el PJJHD introdujo un elemento importante en cuanto al campo de acción político de las organizaciones populares en la escena nacional. La participación de los Mds en los consejos consultivos, a pesar de los condicionamientos políticos propios de este tipo de arreglo institucional y de la cultura política de los territorios, permitió construir un marco de acción diferente para la protesta social, donde el Estado se recolocó en el centro de la escena, retomando la centralidad de las políticas públicas en la resolución de la cuestión social.

### **La experiencia de los Consejos Consultivos, límites y potencialidades en la relación con los Movimientos de desocupados**

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. El gobierno de Néstor Kirchner afirmó su voluntad de promover los espacios consultivos a través del Decreto 15/05, que estableció la creación del Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales, sus integrantes y sus atribuciones, en el marco del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. En ese marco, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación desarrolló su accionar desde la premisa de que los espacios asociativos en general, y los Consejos Consultivos en particular, fueran una herramienta fundamental para garantizar la transparencia y la equidad de los programas sociales, y para la construcción de políticas sociales acordes a las necesidades de desarrollo de las comunidades. En este sentido, los Consejos deberían haber estado integrados por representantes de los distintos sectores e intereses de un

territorio determinado, es decir, organizaciones de trabajadores ocupados y desocupados, barriales y comunitarias, empresariales, confesionales, cooperativas y mutuales, universidades, y representantes del Gobierno. Entre las funciones asignadas en la normativa vigente, se propuso que el CCNPS participe en la "orientación, implementación y auditoría social de las políticas sociales". Las acciones previstas fueron de "monitoreo y evaluación", y se previó la tarea de fortalecimiento de los demás Consejos Consultivos. La reglamentación del Decreto 15/05 permitió consolidar el trabajo de apoyo a Consejos Consultivos que, en forma coordinada con el CONAEyC -ahora CCNPS- llevó adelante el Ministerio de Desarrollo Social en todo el país desde el año 2003, y fue la herramienta de pasaje definitivo de los hasta ahora CC del Plan JJHD a Consejos Consultivos de Políticas Sociales integradas, con una mirada de desarrollo social y local.

Con respecto a su funcionamiento, los Consejos se constituyeron en distintos niveles: nacional, provincial, local y barrial, con funciones y características específicas en cada caso.

- El CCN fue (y sigue siendo) el espacio de referencia de los consejos de nivel provincial y local. Articula actores de cinco sectores sociales y se reúne semanalmente.
- Los CCP estuvieron integrados por actores sociales representativos de la realidad provincial. En algunos casos se estableció además una forma de representación del territorio de la provincia. Funcionó como Consejo de referencia para los consejos municipales.
- Los CCM eran los que estuvieron en contacto directo con la realidad del territorio y las necesidades de la población. Por el nivel de descentralización de las políticas sociales, este nivel de CC fue un espacio clave para la detección de errores, dificultades o irregularidades, así como para la realización de diagnósticos de necesidades de la comunidad.

El Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales fue creado por el Decreto 15/05 y fue integrado por: Organizaciones de la sociedad civil (Foro del Sector Social y Federación Argentina de Municipios), Organizaciones confesionales (AMIA, Cáritas, Consejo Nacional Cristiano Evangélico), El Estado nacional (Ministerios de Trabajo, Economía y Desarrollo Social), Organizaciones de trabajadores desocupados (CCC y FTV), Organizaciones sindicales (CGT y CTA), y Corporaciones empresariales (Sociedad Rural Argentina, Unión Industrial Argentina, Asociación de Bancos de la Argentina, Asociación de Bancos Públicos y Privados de Argentina). Constituido en

2002 a partir de la implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, comenzó su trabajo como Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control y en sus tres años de existencia, permitió avanzar en discusiones y propuestas, construyendo una forma organizativa particular: Una reunión plenaria semanal y Cinco comisiones de trabajo con representación de todos los sectores ("Planes y programas", "Empleo", "Comunicación y visibilidad institucional", "Gestión de la información" y "Consejos Consultivos"). El CCNPS trabajaría por consenso, y periódicamente debería emitir informes de sus acuerdos al Poder Ejecutivo Nacional. En ellos se buscaba sintetizar las discusiones y acuerdos alcanzados, así como sugerencias para el trabajo sobre las políticas sociales. También daba a conocer recomendaciones sobre políticas sociales y recibía denuncias y consultas de los consejos consultivos barriales, municipales y provinciales.

La función principal de los Consejos Consultivos de Políticas Sociales (CCPS) fue la elaboración de recomendaciones para mejorar las políticas sociales a partir del debate sobre la situación social y económica de cada barrio, municipio y/o región. Las propuestas consensuadas debían tener en consideración el desarrollo humano, local y sustentable con equidad e igualdad de oportunidades de acceso y calidad para todos. Se buscaba articular las distintas miradas e intereses sectoriales y los recursos existentes para reconocer y sistematizar las características, recursos y necesidades de la población y a partir de esos saberes desarrollar estrategias de incidencia en los espacios de decisión política (legisladores, gobernantes, ministerios) para lograr que los cambios sugeridos sean escuchados y aplicados. Deberían, también, difundir la información disponible sobre políticas, programas y actividades, monitorear la implementación de planes y programas sociales e identificar irregularidades en la implementación de los programas y realizar denuncias.

Si bien la voluntad política expresada por las diferentes instancias estatales involucradas y el gobierno nacional fueron de promoción y fortalecimiento de este tipo de espacios participativos, coincidimos con Arcidiácono y Zibecchi 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). Esto evidencia la

brecha existente entre el discurso que impulsó la creación de los CC y su implementación, atravesada por los problemas propios de la improvisación, bajo la cual surgieron, y la falta de institucionalización formal.” (Arcidiácono y Zibecchi, 2008:19). En este sentido, el funcionamiento y alcance de los CC quedó condicionado al contexto político y social del territorio, su relación con el gobierno local, provincial y nacional, la representatividad de las organizaciones de la sociedad civil convocadas y el nivel de conflicto social existente. Si bien los considerandos del decreto 565/02, resultado del proceso de Diálogo, y de la reglamentación 15/05 de los consejos consultivos preveía la participación de las organizaciones de desocupados en los mismo, las mismas representaron únicamente el 13% del total de la composición de los CC<sup>3</sup>. De hecho, las experiencias de algunos Mds dan cuenta de que el manejo de los planes PJJHD fue a través de la gerencia de empleo de la localidad y la relación con el gobierno local (Gómez, 2007).

### **Participación, contraprestaciones y resignificación de las prácticas sociales**

A los efectos de analizar la relación de los Mds y el Estado, y la participación de los primeros en las políticas públicas, específicamente en el PJJHD y en el PEC, debemos analizar el rol de este tipo de organizaciones en el desarrollo de las actividades de contraprestación previstas por dichos planes.

El concepto de “contraprestación” a la asistencia social estatal, se instaló en la Argentina a partir de la implementación del Plan Trabajar I (PT I) en la segunda Presidencia de Carlos Menem, en los años 1996-1997. Este programa contaba con el financiamiento del Banco Mundial y dependía de la Secretaría de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Seguridad social. El programa financiaba el componente de mano de obra de dos tipos de proyectos, uno de ellos, para la provisión de infraestructura económica y social básica en la comunidad, y el otro de proyectos de producción de bienes y servicios de primera necesidad para el mercado, a través de un subsidio de 200 pesos para desocupados que no se encontraran cobrando seguro de desempleo. Si bien el Plan Trabajar I se implementó en un contexto en donde el índice de desocupación había aumentado exponencialmente<sup>4</sup>, la cantidad de beneficiarios nunca superó los 270.000. En el año 1997 se implementó el Plan Trabajar II como segunda etapa del PT I, sin embargo, esta nueva etapa reconoce modificaciones en lo

---

<sup>3</sup> Según Informe “Representatividad y Funcionamiento de los Consejos Consultivos”, Grupo Sophia, Agosto 2003.

<sup>4</sup> Pasaron de un 5,3% en octubre de 1991, a un pico máximo de 20,2 % en mayo de 2005, según el INDEC.

referente al financiamiento, los mecanismos de implementación y la población cubierta. No es el objetivo de este artículo analizar en detalle el PT I y II, pero podemos decir, siguiendo a Di Leo (2005) que estos programas instalaron la discusión sobre el “Trabajo por contraprestación”, a través de los planes de empleo o políticas de asistencia al empleo, que si bien resultan insignificantes en términos productivos, “pueden participar en el proceso simbólico de fijación del piso salarial y de reproducción de las condiciones de flexibilización, precariedad e informalidad laboral” (Di Leo, 2005). En este sentido, la implementación descentralizada de la asistencia social, a través de las Organizaciones sociales y de los Movimientos de Desocupados, generó un fuerte crecimiento de estos últimos en la cantidad de personas organizadas y movilizadas. Sin embargo, no hay que considerar como único determinante del crecimiento de los movimientos de desocupados, el acceso a la gestión de los diferentes planes sociales. Un análisis lineal y simplista podría dejar de lado la complejidad y riqueza del fenómeno de su crecimiento. En este sentido, podemos decir que los planes sociales de transferencia directa de ingreso, PJJHD y PEC, se constituyeron en un recurso organizativo de los movimientos de desocupados a la vez que en un elemento de disputa y resignificación de las prácticas sociales. Dicho esto, cabe plantear un interrogante: ¿Cómo se articula la contraprestación comunitaria requerida a los beneficiarios de los planes con las necesidades organizativas? ¿Cómo se articulan el aspecto comunitario de la contraprestación y la utilización de la misma en el desarrollo de las capacidades de los desocupados, a través de capacitaciones y formaciones de promotores en salud, educación, cultura popular, derechos sociales y comunicación? ¿Cómo se construyen significados, identidades y se resignifican prácticas sociales, a través de la participación y de la movilización social? Existen algunos elementos destacables que hay que tener en cuenta a la hora de pensar la participación, y que tienen que ver con aspectos estructurales e históricos del sector social al cual se intenta organizar, y con aspectos subjetivos de los individuos que la componen. Partimos de la base que el discurso y la práctica clientelar, en contraposición a la participación, se encuentran consolidados en este sector social, como estrategia de supervivencia. Si bien generalmente se define al clientelismo político como práctica social y política en tanto intercambio de favores, bienes y servicios de parte de líderes partidarios y/o mediadores, a cambio de apoyo o lealtad política de parte de los ciudadanos, coincidimos con Auyero, en que la distribución de recursos materiales es una condición necesaria pero no suficiente para el aceitado funcionamiento del mundo clientelar. La dimensión subjetiva del fenómeno,

considerada, según O'Donnell, como un conjunto de creencias, presunciones, estilos, habilidades, repertorios y hábitos que acompañan los intercambios, es importante para explicar la relación clientelar y las nuevas formas que va adquiriendo a través del tiempo. Este último aspecto nos lleva a pensar de qué manera viven las personas la participación en los MDS, su forma de entenderla y justificarla. En este sentido, si intentamos comprender las estrategias de vida de los sujetos, se puede afirmar, siguiendo a Quirós (2006) y en base a la experiencia desarrollada con un Mds de la capital federal en el año 2007<sup>5</sup>, que la participación en un movimiento piquetero es uno, entre otros caminos posibles para acceder al plan, que se constituyen en un recurso fundamental para la reproducción material y simbólica de las familias. Las redes sociales y los lazos de parentesco, son el medio a través del cual el individuo despliega sus estrategias y opciones de vida, donde la participación en un movimiento de desocupados, desde hace unos años, se constituyó como otra forma de acceso a los recursos de la asistencia social del gobierno. Una *necesidad* o una *obligación*, el medio para un fin, son las formas en que reiteradamente se describe a la participación en la organización. Participación que constantemente es confundida con la contraprestación de los planes asistenciales. Este esquema de obligaciones y expectativas mutuas caracteriza las relaciones sociales que se construyen en el seno de las organizaciones, y su lógica de funcionamiento. Sin embargo, la participación no se agota en el acceso y distribución de recursos materiales. La organización, formación y promoción de emprendimientos productivos y comunitarios como forma de contraprestación de los planes asistenciales, introduce un elemento novedoso y diferente para pensar la participación de los vecinos. La propuesta de instalar capacidades en el territorio y formar vecinos que cumplan un rol social en sus barrios tiene su antecedente en el Plan Vida de la Provincia de Buenos Aires. En general este tipo de emprendimientos retoman a 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 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. Los centros comunitarios institucionalizaron una práctica social vinculada a la

---

<sup>5</sup> Gradin, A “Nuevas Formas de Organización, Participación y Acción colectiva en los Movimientos sociales. El caso del Movimiento Barrios de Pie en los barrios de La Boca – Barracas – Constitución y Pompeya de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, año 2008”.

intervención y transformación de la realidad de los territorios donde se desarrollaron. Promovieron la constitución de herramientas y espacios de participación donde los vecinos y vecinas podían hacer escuchar sus opiniones, críticas y propuestas. A su vez, estos espacios de participación, se constituyeron en formas de organización social a partir de una demanda específica, la ayuda social, con proyecciones de constituirse en institución socialmente reconocida en el barrio<sup>6</sup>.

### **A modo de cierre**

Sin caer en la tentación de encontrar en los Movimientos de desocupados al “nuevo sujeto histórico revolucionario”, podemos decir que a partir de su surgimiento, un espacio social que se encontraba excluido de la vida social y política, vuelve a encontrar canales de participación y de politización que, si bien reconocen limitaciones y contradicciones, permite a estas organizaciones constituirse en un nuevo actor social y político. Estas nuevas formas de participación se enmarcaron en la crisis política y de representación de los partidos políticos tradicionales y de las redes clientelares clásicas del peronismo y del radicalismo. La experiencia acumulada en lo que refiere a las tramas de relaciones sociales y comunitarias, y las redes de seguridad constituidas en épocas anteriores, jugó un rol determinante a la hora de analizar cómo se constituyeron estas nuevas herramientas y espacios de organización y participación. El “Comedor”, “centro comunitario”, “centro cultural”, “círculo” u “organización de base” como espacios 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”, constituye hoy una alternativa, de carácter comunitario y multiactoral, a las formas de participación clásica. Las incipientes experiencias de participación social alrededor de cuestiones sociales y específicas de cada barrio, nos permite problematizar la relación (compleja) entre las políticas sociales, el Estado, la participación social y la territorialidad de las organizaciones sociales.

Retomando el planteo inicial de este trabajo, intentamos una primera aproximación a un problema, la relación entre el Estado y los movimientos de desocupados, complejo en sus dimensiones y elementos de análisis. Si pensamos en los procesos de construcción

---

<sup>6</sup> Ver Gradin, A “Nuevas Formas de Organización, Participación y Acción colectiva en los Movimientos sociales. El caso del Movimiento Barrios de Pie en los barrios de La Boca – Barracas – Constitución y Pompeya de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, año 2008”.

de identidades colectivas (Movimiento Piquetero o Movimiento de Desocupados) y nos interrogamos acerca de qué formas de organización promovió el PJJHD y qué papel cumplen las organizaciones de desocupados en su implementación, podemos afirmar que es necesario discutir los conceptos de clientelismo y cooptación para explicar el desarrollo de esta relación y sus transformaciones a través del periodo estudiado. Esta concepción generalizada, tanto por los medios de comunicación como a nivel social, y a su vez reforzada por algunos estudios de las ciencias sociales, ubica a los Mds en un lugar donde su relación con el Estado es analizada como una “conveniencia política” basada en el acceso a recursos materiales y simbólicos. Esta mirada desconoce la capacidad de estas organizaciones de constituirse en actores relevantes en la construcción de un nuevo modelo de desarrollo, aportando el protagonismo y la organización popular como claves en la generación de procesos de inclusión social. Es decir, con capacidad de construir una relación positiva con el Estado a través de la construcción de espacios de articulación, expresión y resolución de las demandas sociales, recuperando la centralidad estatal como pieza fundamental de cualquier proceso de integración social.

En este marco, coincidimos con la caracterización de Gómez (2007) sobre la transformación de la estrategia gubernamental con respecto a los Mds en el nuevo escenario abierto en 2003. El impacto de la implementación del PJJHD y del PEC, según dicho autor, otorgaron a los Mds 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 comunitario como contraprestación del plan. En este sentido, podemos decir que “los movimientos eran una usina de proyectos de contraprestación y una plataforma organizativa para ejecutarlos con evidente superioridad de capacidad de gestión sobre las vaciadas estructuras políticas punteriles y los desmanejos administrativos de muchas intendencias. Por último, estas organizaciones mantenían un protagonismo e influencia sobre los consejos consultivos municipales, y por su intermedio, un poder discrecional sobre las bajas de los beneficiarios que no cumplían la contraprestación o no reunían los requisitos.” (Gómez, 2007).

Con la llegada a la Presidencia de Néstor Kirchner, se abre un nuevo escenario político y social, donde la estrategia gubernamental con respecto a los Mds reconoce transformaciones desde el inicio de la nueva etapa. En este sentido, podemos decir que “la hipótesis de integración e institucionalización comenzó a perfilarse como una tendencia importante a partir del gobierno de Kirchner, alimentada por el accionar de



ciertas organizaciones sociales que vieron en el nuevo presidente la posibilidad de un retorno a las fuentes históricas del justicialismo.” (Svampa y Pereyra, 2005). Sin embargo, cabe destacar que dos de las organizaciones que se suman al gobierno, Barrios de Pie y la FTV, más que “un retorno a las fuentes históricas del Justicialismo”, ven en el nuevo gobierno una posibilidad de ser parte de un proyecto nacional que defienda sus intereses. En este sentido, si bien ambas organizaciones retoman al peronismo como movimiento histórico, reconocen en sus inicios diferentes trayectorias políticas<sup>7</sup>.

Por otro lado, la ampliación de la oferta de recursos a través de los diferentes programas y planes sociales incentivó la necesaria relación de los Mds 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).

El problema de la autonomía política de este tipo de organizaciones en su relación con el Estado introduce una caracterización de los Mds como actores políticos racionales con capacidad de construir agenda y escenarios de cooperación, y que proponen a la organización y al protagonismo popular como herramientas de construcción de consensos sobre los cuales se debería pensar un modelo de desarrollo y un proyecto colectivo de país con eje en la integración y la distribución de la riqueza. En este sentido, encontramos que el concepto de cooptación de los Mds por parte del gobierno / Estado, esconde una mirada escindida entre lo social y lo político, donde estas organizaciones son remitidas a un plano social, sin permitirles tener un juego político en términos de proyecto de poder y de transformación de la sociedad.

Por otro lado, y sin ánimo de cerrar la discusión, consideramos también que es erróneo analizar la relación Mds con el Estado, únicamente como expresión de la voluntad del gobierno o como una “victoria” de los Mds en el marco de un proceso de conflicto social con periodos ascendentes y descendentes (Gómez, 2007). Consideramos necesario un abordaje integral, que contemple el desarrollo de la relación política y la correlación de fuerzas, y que además incorpore un análisis que de cuenta de las transformaciones ocurridas en lo económico, social y político, así como en el mundo del trabajo, que permiten visualizar los cambios ocurridos en las demandas sociales y en el conflicto social. En este sentido, retomamos la idea de que “la demanda estructura al

---

<sup>7</sup> [www.barriosdepie.org.ar](http://www.barriosdepie.org.ar) / [www.ftv.org.ar](http://www.ftv.org.ar)

movimiento pues cambia su metodología, su composición y su visión política” (De Piero, 2005), y concluimos que el nuevo escenario abierto a partir de 2003, con un crecimiento económico importante, la disminución de la desocupación (aunque sea en términos informales) y el regreso a la centralidad de las políticas públicas, conllevaron a una transformación de las demandas de este nuevo actor social (de “planes sociales” y “trabajo” a problemáticas vinculadas a la calidad de vida y la distribución de la riqueza), donde la articulación con el Estado y la posibilidad de constituirse en ejecutores de algunas políticas públicas le permitieron emerger como un actor social y político relevante en el sistema político argentino.

Por último, y retomando esta idea del Estado en disputa, la integración política de algunos Mds al gobierno de Kirchner remite a la necesidad de éste de construir su base política propia (recordemos que asumió con una fuerte debilidad política y sin estructura propia), pero también a la oportunidad abierta para los Mds de dar un salto a lo político, constituyéndose en actor relevante, en el marco de alianzas propuestas por la “transversalidad”, con capacidad de influir en el proceso de construcción de un modelo de desarrollo con inclusión social.

### **Bibliografía**

- Arcidiadiácono, P y Zibecchi, C. (2008) “La sociedad civil y los programas sociales: alcances, limitaciones y desafíos desde un enfoque de derecho” en Revista electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”, Año 2, N° 2, Año 2008.
- 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
- De Piero, S. (2005) “Organizaciones de la Sociedad Civil” Buenos Aires, ED Paidós.
- De Piero, D. (2005) “Protesta y Política: La nueva inestabilidad de la región” ponencia presentada en el VII Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Cdad de Córdoba, Argentina.
- 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.
- Dinatale, M. (2004) El festival de la Pobreza: el uso político de planes sociales en la Argentina. Buenos Aires, Ed. La Crujía.

Farinetti, Mariana. (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. Nº 1, vol. I, Santiago del Estero, Argentina.

García Delgado, Daniel (1994) "Estado y Sociedad": la nueva relación a partir del cambio estructural, FLACSO, Tesis Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.

García Delgado, Daniel (2003), El Estado Nación y la crisis. El estrecho sendero, Buenos Aires, ED Grupo Norma.

García Delgado, Daniel (2006) "El desarrollo en un contexto post neoliberal", Introducción, en: García Delgado, Daniel y Nosetto, Luciano (2006) El desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos”, Buenos Aires, ED CICCUS.

Gradin, A “Nuevas Formas de Organización, Participación y Acción colectiva en los Movimientos sociales. El caso del Movimiento Barrios de Pie en los barrios de La Boca – Barracas – Constitución y Pompeya de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, año 2008”.

Grimson, A. (2002): “Las organizaciones de desocupados en Buenos Aires y los límites de la imaginación política. IDES y UNSAM / CONICET

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, E. y Massetti, A “Movimientos sociales y acción colectiva en la Argentina de hoy” Buenos Aires, ED Prometeo.

Lucero, M. “La Construcción Social de la Política Social Laboral. Una propuesta de análisis” GEITS1 – UNSJ Revista Cairós Nº 18.

Massetti, Astor. (2004) “¿Protesta o lucha de clases? La idea de "conflictividad social" en las teorías de los movimientos sociales”. En: Lavboratorio/n line Revista de Estudios Sobre Cambio Social. Año IV. número15. Instituto de Investigaciones Gino Germani.UBA.

Muñoz, M.A. (2004) “Los discursos de la desocupación y la pobreza, las organizaciones de desocupados y la esfera político estatal.” En Revista Lavboratorio/nline, Año IV, Nº 15.

Naishtat, F. Y Shuster, F. Comp. (2005) “Tomar la Palabra: estudios sobre protesta social en la Argentina contemporánea”, Buenos Aires, ED Paidós.

O’Donnell, G. (1997)”Ensayos escogidos. Autoritarismo y Democratización.” ED Paidós. Buenos Aires.

- Oszlak, O.; O´Donnell, G (1982) Estado y políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. En Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo N°1, Caracas.
- Quirós, J. (2006), Cruzando la Sarmiento. Una etnografía sobre piqueteros en la trama social del sur del Gran Buenos Aires, 1ra. Edición- Buenos Aires, Antropofagia.
- Torres, Pablo (2002) “Votos, Chapas y fideos. Clientelismo Político y ayuda social.” Buenos Aires, ED. De la campana.
- Trotta, M. (2003) "La metamorfosis del clientelismo político. Contribución para el análisis institucional." Buenos Aires, ED. Espacio.
- 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.
- 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” en Naishtat, F. Y
- Twaites Rey, M. (2004) La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción, Buenos Aires, Prometeo libros.
- Villanueva, E. Y Massetti, A (2007) “Movimientos sociales y acción colectiva en la Argentina de hoy” Buenos Aires, ED. Prometeo.