

La política disputada en el territorio: militantes y políticas sociales. El Programa Ingreso Social con Trabajo en Lomas de Zamora (2009-2012)

Autor:

Fizman, Laura

Tutor:

Forni, Pablo

2022

Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título Doctora de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires en Antropología.

Posgrado

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

Facultad de Filosofía y Letras

Tesis doctoral

La política disputada en el territorio:
militantes y políticas sociales.
El Programa Ingreso Social con Trabajo en Lomas de Zamora
(2009-2012)

Doctoranda: Mg. Laura Fiszman
D.N.I.: 25.557.975

Director: Dr. Pablo Forni

Consejera de estudios: Josefina Martínez

Buenos Aires, 30 de marzo de 2022

ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| Agradecimientos..... | 5 |
| CAPÍTULO I..... | 9 |
| INTRODUCCIÓN..... | 9 |
| 1.1 Presentación del problema de investigación..... | 10 |
| 1.2 La tradición de la antropología política..... | 14 |
| 1.3 La mirada antropológica sobre las políticas públicas..... | 18 |
| 1.4 Lo político (re)definido al hacer política y políticas..... | 22 |
| 1.5 Militancia política y políticas sociales en el conurbano bonaerense..... | 28 |
| 1.6 Recorte temporal: el ciclo de los programas sociales y el de la política electoral..... | 39 |
| 1.7 Estrategia metodológica..... | 41 |
| 1.8 Estructura de la tesis..... | 45 |
| CAPITULO II..... | 54 |
| COOPERATIVAS, ECONOMÍA SOCIAL Y PROGRAMAS SOCIALES..... | 54 |
| 2.1 Organizaciones políticas, derecho al trabajo y rol del Estado..... | 54 |
| 2.2 De la política asistencial a la política productiva..... | 63 |
| 2.3 La economía social y solidaria pensada y promovida desde el Estado..... | 68 |
| 2.4 Las cooperativas como protagonistas de las políticas sociales..... | 79 |
| 2.5 Singularidades del Programa Ingreso Social con Trabajo..... | 85 |
| 2.6 El PRIST como nueva fuente de investigaciones en políticas sociales..... | 96 |
| 2.7 Presentación del Programa en el distrito..... | 104 |
| 2.8 Conclusiones..... | 108 |
| CAPITULO III..... | 112 |
| DE LA DESPOLITIZACIÓN A LA POLITIZACIÓN..... | 112 |
| 3.1 Origen y desarrollo territorial..... | 113 |
| 3.2 De villeros y militantes sociales..... | 118 |
| 3.3 Contexto social y económico reciente del municipio..... | 124 |
| 3.4 Después del 2001: recuperación de la militancia política..... | 128 |
| 3.5 La transición del duhaldismo al kirchnerismo..... | 135 |
| 3.6 El municipio como reflejo de la nación..... | 140 |
| 3.7 Obras públicas, descentralización y militancia..... | 147 |
| 3.7.1 La inversión en obras públicas..... | 147 |
| 3.7.2 La descentralización municipal..... | 149 |
| 3.7.3 La militancia..... | 151 |
| 3.8 Conclusiones..... | 152 |

| | |
|---|-----|
| CAPITULO IV..... | 156 |
| INGRESO AL CAMPO Y DESPLAZAMIENTOS..... | 156 |
| 4.1 Origen de mis preguntas..... | 156 |
| 4.2 La delegación municipal de Santa Lucía..... | 164 |
| 4.3 Desplazamientos: del Movimiento Evita a los referentes..... | 166 |
| 4.4 Las organizaciones barriales: enlaces entre la historia y la geografía..... | 175 |
| 4.5 Referentes y trayectorias de militancia..... | 182 |
| 4.6 Conclusiones..... | 193 |
| CAPITULO V..... | 195 |
| LAS POLÍTICAS REINTERPRETADAS Y DISPUTADAS EN TERRITORIO..... | 195 |
| 5.1 Recentralización y articulación de las políticas sociales..... | 195 |
| 5.2 Estrategias: burocrática, piquetera y anti-orgánica..... | 199 |
| 5.3 Siete delegaciones más una..... | 204 |
| 5.4 Gestionar lo nuevo desde la experiencia acumulada..... | 209 |
| 5.5 Conclusiones..... | 232 |
| CAPÍTULO VI..... | 236 |
| ENTRE LO POLÍTICO Y LO TÉCNICO:..... | 236 |
| DISPUTAS ENTRE REFERENTES DE COOPERATIVAS Y FUNCIONARIOS MUNICIPALES..... | 236 |
| 6.1 La burocracia como espacio de apuestas políticas..... | 236 |
| 6.2 “Esto es lo que se viene: el Estado somos todos”..... | 254 |
| 6.3 Disputas en torno a la distribución de bienes materiales y simbólicos..... | 263 |
| 6.4 Militancia y reconocimiento político..... | 277 |
| 6.5 Conclusiones..... | 285 |
| CAPÍTULO VII..... | 289 |
| PORTAVOCES Y MOVILIZACIÓN: LEALTADES ENTRE REFERENTES Y FUNCIONARIOS PROVINCIALES Y NACIONALES..... | 289 |
| 7.1 Movilización de los grupos y escenificación de lo político..... | 289 |
| 7.2 Representatividad territorial: cooperativas y agrupaciones políticas..... | 291 |
| 7.3 El crecimiento de las organizaciones comunitarias a partir de las cooperativas..... | 296 |
| 7.4 Los presidentes de la nación en el territorio: encuentro con los militantes..... | 309 |
| 7.5 El Movimiento Evita: una fiesta de la militancia..... | 322 |
| 7.6 El Ministerio de Desarrollo Social: el militante como constructor del cambio social..... | 327 |
| 7.7 Trayectorias y actos de institución. Fin de un ciclo..... | 332 |
| 7.8 Conclusiones..... | 344 |
| 8 CONCLUSIONES FINALES..... | 347 |
| 8.1 Nuevas preguntas..... | 352 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 9 | Bibliografía..... | 355 |
| 9.1 | Académica..... | 355 |
| 9.2 | Historia de Lomas de Zamora | 375 |
| 9.3 | Fuentes..... | 377 |
| 9.3.1 | Normativa..... | 377 |
| 9.3.2 | Informes y publicaciones del Ministerio de Desarrollo Social | 379 |
| 9.3.3 | Publicaciones institucionales de otros organismos..... | 380 |
| 9.3.4 | Discursos oficiales | 382 |
| 9.3.5 | Información estadística..... | 383 |
| 9.3.6 | Imágenes | 384 |

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis se inició hace muchos años con una beca doctoral del CONICET, etapa que coincidió con el nacimiento de mis hijas. Estaré siempre agradecida con Pablo Forni, mi director, que me contuvo y me aseguró que ya encontraríamos el tiempo para la escritura. Pablo, con su humor y su sentido crítico, supo esperarme y transmitirme la calma y la seguridad que yo necesitaba. Le agradezco por haber aceptado acompañarme en mi formación como investigadora, compartiendo experiencias, lecturas y puntos de vista diversos.

Josefina Martínez, mi consejera, ha representado en cada trayecto académico, tanto en el de grado como en los dos posgrados, un apoyo incondicional para continuar frente a mis dudas y miedos. Sabiamente me adelantó cómo serían esos primeros años como madre e investigadora, me animó con su buen humor y su risa contagiosa y siguió sosteniéndome en cada momento que lo precisé, por lo cual siempre le estaré profundamente agradecida.

Esta tesis no hubiera sido posible sin el apoyo del CONICET que me otorgó una beca doctoral de cinco años gracias a la cual tuve la posibilidad de seguir formándome. También quiero reconocer el acompañamiento de la Secretaría de Posgrado de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires durante todo el trayecto y, en particular, durante las complejidades administrativas de la pandemia del COVID-19.

Son muchas las personas a las que quisiera agradecer y espero no olvidarme de ninguna. A Liliana Landaburu que me enseñó que no había una única forma de recorrer el doctorado y que logró revincularme afectiva, política e intelectualmente con Filo. A Santiago Sorroche por marcarme el ritmo, obligarme a terminar la tesis a través de consejos amorosos e interesantes lecturas y estar dispuesto a leer atentamente los borradores. A los y las investigadoras que contacté por afinidad temática en estos años, que estuvieron a disposición y que, con gran sentido del humor, compartieron conmigo

sus experiencias y producciones y me ayudaron con lecturas específicas: Agustina Gradin, Sergio De Piero, Marcelo Salas, Valeria Vivas Arce, Virginia Manzano, Ana Natalucci, Laura Pagani, Mauricio Schuttenberg, Malena Hopp, Pilar Arcidiácono, Cynthia Ferrari Mango y Luisina Perelmiter. A Daniel Jones le agradezco la lectura minuciosa y los comentarios en la organización de mi proyecto final.

A Jimena Lara, por acompañarme en cada momento, alentarme, llevarme de la mano hasta Filo para reinscribirme y reservarse esperanzada, cada año, un día en su trabajo para ir la defensa de esta tesis. A Sol Orozco y Cecilia Konig, por volver a conectarme con los sentidos y la importancia de este proyecto personal y bancarme con amor y locura en cada paso de la etapa final de escritura. A Laura Piñero, que estuvo a mi lado desde la postulación como becaria, por los sabios consejos y las profundas charlas que me permitieron cerrar la tesis.

A Rocío Pearson, Virginia Saradjian, Laura Hoorn, Alejandra Vázquez, Enrique Juárez y Ariel Korzin, con quienes comparto la fascinación por el conurbano sur y por hacerme sentir parte de él. A Muriel Morgan por los análisis incisivos y las carcajadas de estos últimos meses desmitificando tanto. A Jorgelina Rueda por haber sido parte de este proyecto desde los inicios.

A Kike Gramajo estaré eternamente agradecida por abrirme las puertas del territorio lomense, acompañarme en la aventura de pensarlo a lo largo de todos estos años y seguir estando en cada tramo de esta tesis. Asimismo, agradezco a Sonia Escudero, Carlos Barrios y a todos los actores que fueron parte de esta esta tesis al brindarme desinteresadamente su tiempo, su conocimiento y su perspectiva y compartir conmigo una parte de sus vidas. A los empleados, funcionarios, periodistas y escritores lomenses que, desde su experiencia, respondieron mis consultas y me facilitaron materiales fundamentales que no se encontraban digitalizados.

Les dedico esta tesis a mi mamá Susana Zylbersztejn y a mi papá Sergio Fiszman, por su apoyo incondicional para estudiar antropología y para emprender cada nuevo proyecto en mi vida. Son los padres más amorosos, generosos, inteligentes, apasionados y

comprometidos que podría haber deseado. Se la dedico a mi hermana Luciana Fiszman que siempre estuvo atenta a mis avances y quien ansía saber qué se viene después de esta etapa.

A Antonio Torres, mi esposo, va dedicada también esta tesis, por bancarse durante todos estos años el vaivén del proceso de escritura y convencerme, sin dudar ni una sola vez, que podía terminarla. Le agradezco el amor, la paciencia y la confianza con la que repensamos la dinámica de nuestra vida juntos para que yo pudiera seguir escribiendo.

A mis hijas Carolina y Violeta va finalmente la dedicatoria de esta tesis, por hacerme la persona más feliz de este mundo. Les agradezco a ambas estos últimos años por haber colaborado con mimos, cafecitos y horas de silencio para que yo pudiese terminar con este proyecto tan anhelado.



1. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación sobre la Avenida 9 de julio. Fuente: Flickr, usuario Deensel.

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

La gestión de gobierno iniciada en 2003 recuperó la práctica militante como una construcción política plural ejercida en una instancia pública presencial, en la que las organizaciones sociales y políticas y sus integrantes fueron invitados ser parte de proceso de diseño e implementación de las políticas sociales. El Programa Ingreso Social con Trabajo, inscripto fuertemente dentro de ese proyecto político, fue creado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, en articulación con otras agencias del Estado, con el objetivo de promover el desarrollo económico y la inclusión social, generando puestos de trabajo desde la organización comunitaria de cooperativas. El programa estaba destinado a personas sin ingresos formales en el grupo familiar, pensiones, jubilaciones u otros planes sociales, a excepción del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.

El Programa tuvo la particularidad, en este distrito, de generar procesos de organización política que superaron los primigenios objetivos del Ministerio, los cuales no podrían haber sido registrados con los tradicionales métodos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas. De allí mi interés por etnografiar el caso, ya que las políticas sociales tienen *vidas sociales* propias y efectos que sobrepasan los diseños e intenciones de sus autores (Shore, 2010). Considero que el estudio de los procesos micropolíticos permite comprender no sólo cómo los procesos de escala local reflejan los nacionales, sino la forma en que éstos contribuyen a su existencia. Nuestra perspectiva busca contribuir al análisis de los procesos sociales construidos por las agencias del Estado y sus prácticas y las relaciones que las articulan dando cuenta de su variabilidad. Los múltiples significados que los actores le otorgan a la política y a las políticas públicas nos acercan a los procesos en los que se crean las representaciones situadas del Estado, sus agencias, actores y la legitimidad que detentan (Balbi, 2010).

Nuestra investigación se enmarca dentro de los estudios que abordan el Estado como un conjunto de políticas y normas que lo estructuran, encarnado en personas concretas

que en su práctica cotidiana producen, reinterpretan y transforman dichos repertorios. Los referentes de las cooperativas del Programa, empleados y funcionarios municipales y dirigentes nacionales desplegaron su accionar en tensión y negociación con otros, reconfigurando el campo político, por lo cual busqué observar las relaciones, identidades y trayectorias individuales y grupales que configuraron y actualizaron *localmente* al Estado (Soprano y Bohoslavsky, 2010). El aporte del análisis antropológico de una política pública residió en la búsqueda de lo complejo y desordenado de todo proceso de formulación, así como las maneras ambiguas y disputadas en que fueron difundidas y recibidas en territorio. El Programa estudiado reflejó tanto una racionalidad de gobierno, es decir, una manera de pensar el mundo y actuar en él, como un modelo de un proyecto de sociedad al que se aspiraba y nuevas formas de relación entre los sujetos. En tanto política pública, el Programa junto a otros dispositivos de la gestión de gobierno iniciada en 2003, incidió en la construcción de nuevos tipos de sujetos políticos y proveyó narrativas retóricas que justificaron el presente y condenaron una parte del pasado, construyendo un mejor futuro, legitimando a quienes encarnaban el proyecto transformador, otorgando coherencia y certeza a sus acciones, buscando unir en una visión común, definiendo y manteniendo las fronteras simbólicas entre un *nosotros* y un *ellos* (Shore, 2010).

1.1 Presentación del problema de investigación

El problema de investigación se centró en la reconfiguración de la trama de relaciones de poder entre referentes locales, funcionarios y dirigentes municipales, provinciales y nacionales dentro del municipio de Lomas de Zamora, en el conurbano sur de la provincia de Buenos Aires, a partir de la implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo (2009-2012). Busqué comprender cómo se construyeron las trayectorias políticas des/ascendentes de los referentes de las cooperativas del Programa a través de las evaluaciones sobre su práctica militante en disputa con las de otros actores del campo político lomense.

Para abordar dicho problema, la primera dimensión se centró en las visiones de cada actor y grupo de pertenencia y las divisiones al interior del campo político de Santa

Lucía en torno a diversas formas de concebir y desplegar el trabajo dentro del Programa. Esta dimensión la abordé a partir de las luchas entre los referentes de las cooperativas, reunidos en el colectivo de la Mesa de cooperativas de la delegación municipal de Santa Lucía, acompañados y representados por el delegado municipal¹, en disputa con los empleados y funcionarios del Instituto, ente municipal cogestor del Programa. Tanto los referentes como los empleados y funcionarios buscaron obtener o acrecentar su reconocimiento a través de la constitución de sus figuras como autoridades con legitimidad política, lo cual los reposicionaría para dirimir disputas, defender posiciones conquistadas y negociar su lugar en los futuros espacios en la jerarquía del gobierno municipal.

Sostendré que la especificidad de lo político reside en el proceso de definición y redefinición de sentidos en el que se construyen y despliegan las representaciones sociales de los actores en pugna. La primera dimensión me permitió identificar las disputas entre los referentes de las cooperativas y los empleados y funcionarios del Instituto en torno a los sentidos del trabajo: aquel basado en los saberes *técnicos* frente al que se nutría de los saberes *políticos*. Esta disputa ponía en tensión diferentes modelos de política social, presentes y pasados, centrales en la narrativa del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (y en las reinterpretaciones de las gestiones de gobierno local y de las organizaciones sociales y política) y en sus propuestas de abordaje de lo social con activa participación política y territorial, que se posicionaban como superadoras de las anteriores intervenciones *enlatadas* y gestionadas *desde un escritorio* que no buscaban un compromiso de los involucrados. Las formas de participación que promovían estas nuevas políticas territoriales también eran objeto de disputa: tanto los funcionarios y empleados como los referentes de las cooperativas podían ser acusados de reproducir viejas prácticas clientelares y modelos de gestión focalizados sin una efectiva participación de los destinatarios, o bien podían ser valorados como buenos intérpretes de los lineamientos de la nueva gestión que

¹ El municipio contaba con cuatro delegaciones antes de la gestión de Rossi, quien creó dos más. Durante las intendencias de Insaurrealde llegaron a ser 19. Estas dependencias están a cargo de un delegado y permiten descentralizar la gestión administrativa para facilitarle a los vecinos diversos trámites. Inicialmente canalizaban los reclamos de obras públicas, atendían los problemas de cada barrio, cobraban las tasas municipales y ofrecían cursos y talleres. A partir de 2009 cobraron mayor protagonismo en la implementación de proyectos y programas sociales.

reposicionaba a los *titulares de derechos* como sujetos activos, con saberes previos y experiencia territorial, representantes genuinos de las demandas locales. En estas disputas se jugaban los sentidos sobre la militancia y la comunidad por y con la que trabajaban tanto los referentes como los empleados y funcionarios, sentidos atravesados por las narrativas de una multiplicidad de actores políticos con los que tejían vínculos y posibilidades de crecimiento futuro.

Tanto los referentes de las cooperativas y el delegado, como los funcionarios del Instituto buscaron acrecentar su reconocimiento social a través de la constitución de sus figuras como autoridades políticas, lo cual los legitimaba para dirimir disputas políticas y reposicionarse en los ordenamientos presentes y futuros de la jerarquía del gobierno municipal. Ser percibido como una autoridad política otorgaba a los actores la legitimidad y el reconocimiento del intendente y de otras figuras como funcionarios nacionales y dirigentes, en función de la militancia pasada y presente como fuente de experiencia y conocimiento para gestionar proyectos y programas sociales. El concepto de reconocimiento social se funda en las evaluaciones relativas a la actuación política, tanto de la propia práctica como la de los otros que moldean las cualidades esperadas para el crecimiento político, instituyendo identidades políticas. El reconocimiento social puede ser analizado identificando las prácticas políticas y las estrategias discursivas de cada actor y grupo, que definen múltiples y cambiantes tomas de posición en su lucha por acrecentar su honor, reputación o carisma (ser re/conocido).

Dentro de la reconfiguración del campo político en el municipio de Lomas de Zamora entre 2009 y 2011, en el contexto de la implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo, identifiqué puntos de inflexión en las trayectorias de militancia de los cinco referentes (o parejas) a nivel individual y de la Mesa de cooperativas a nivel colectivo. Tanto los referentes como la Mesa, como colectivo aglutinante, partieron de un punto en el campo, caracterizado por un cierto estado de sus relaciones de poder con otros referentes, empleados, funcionarios y dirigentes, construyeron una trayectoria singular y llegaron a un nuevo punto del campo ocupando una nueva posición. Partiendo de la definición de trayectoria de Bourdieu (1997), los

acontecimientos biográficos se definen como inversiones y desplazamientos en el espacio social, es decir, en los estados sucesivos de la estructura de la distribución de las diferentes especies de capital en juego, que requieren la identificación de los cambios en las relaciones que unen a los actores enfrentados al mismo espacio de posibilidades. Dichas trayectorias se desplegaron en una densa trama de relaciones que excedía el ámbito espacial donde se llevó a cabo el trabajo de campo, que fue reconstruida para poder identificar la diversidad de actores cuyas relaciones eran centrales en la comprensión sobre del crecimiento político de cada referente, ya fuese a través de su ingreso, permanencia o expulsión del centro de la política, de las singularidades que adquirió cada uno y la definición de su lugar en la jerarquía del gobierno local durante el período estudiado.

En segundo lugar, distinguí la dimensión de la movilización de los grupos que permitió analizar los vínculos entre los referentes de las cooperativas y los funcionarios y dirigentes provinciales y nacionales, observando cómo se negociaban las alianzas y lealtades entre ellos, gracias a la representación que ejercían los referentes sobre las cooperativas, las cuales potencialmente podían convertirse en fuerzas políticas con alto poder de movilización. Esto me llevó a analizar la (re)constitución permanente de alianzas inestables entre los referentes de cooperativas y los funcionarios y dirigentes, así como las cambiantes afiliaciones con organizaciones políticas. En el período estudiado, los referentes se posicionaron como los portavoces de las cooperativas, legitimados desde las narrativas oficiales gubernamentales en las que la militancia fue revalorizada y jerarquizada. La existencia de estas cooperativas, creadas por una política pública, se constituyó en un capital esencial para entender la existencia de nuevos liderazgos o el fortalecimiento de otros presentes.

Dentro de esta dimensión, los eventos políticos entendidos como situaciones sociales referenciadas por los actores sociales por su riqueza, intensidad y efervescencia, en las que confluyeron actores de diversos ámbitos o escalas, permitieron comprender cómo se construían los relatos sobre las trayectorias militantes a través de hitos de gran eficacia simbólica (Frederic y Masson, 2009). Las interacciones, situadas y delimitadas

en el tiempo, entre actores con diverso capital político, fueron señaladas por los referentes como relevantes para explicar, evaluar y entender sus carreras políticas y revelaban las lógicas que definían posiciones políticas y organizaban las disputas internas en el municipio. Podemos entender algunos de esos hitos como actos de institución, ya fueran nominaciones de cargos u honores, dado que notificaban a los referentes su identidad, consagrando un estado de cosas, dando a conocer una diferencia y, al reconocerla, darle una existencia social. Su eficacia simbólica residía en que transformaba no sólo la representación que se hacían los demás actores de los referentes y de sus comportamientos, sino también la propia representación de éstos (Bourdieu, 2008).

1.2 La tradición de la antropología política.

La antropología política desde sus comienzos buscó revisar y reformular preconceptos del pensamiento teórico y del sentido común, confrontándolos con las categorías que utilizaban *los nativos* para operar en sus mundos sociales. La antropología política se desarrolló como etnografía, aportando su mirada en las perspectivas de los actores como parte de los hechos a examinar, estrategia de investigación predominante desde los inicios de la especialidad (Balbi y Boivin, 2008).

La antropología de la política, inglesa y norteamericana, se puede periodizar en tres fases: una etapa formativa (1879-1939) donde lo político era estudiado como algo secundario, una segunda etapa (1940-1966) en la que se desarrollaron sistemáticamente los conocimientos sobre la política y finalmente una etapa iniciada en los '60 en que las especializaciones disciplinares fueron cuestionadas (Vincent, 1998).

Durante la primera etapa, los problemas giraron en torno a la ley y el orden de los pueblos originarios, siguiendo el esquema evolutivo: salvajismo, barbarie y civilización y la antropología funcionalista privilegió el estudio del control social por sobre el de la ley. Los estudios durante los años '30 y '40 abogaron por una perspectiva sistémica que buscó identificar el rol que cumplía el Estado occidental en alguna institución que funcionase como mantenedora del orden en las sociedades africanas. Por su parte, el

estructural-funcionalismo británico proveyó un modelo para el estudio comparativo de los sistemas políticos, haciendo foco en las instituciones políticas, los cargos, los derechos, los deberes y las reglas, pero prestando poca o ninguna atención a las iniciativas individuales, las estrategias, los procesos, las luchas por el poder o el cambio político.

Durante la década del '50 y '60, fue la perspectiva procesualista la que primó, luego de las guerras de independencia en el tercer mundo, la crítica al colonialismo y el diálogo establecido con la ciencia política, buscando analizar las interacciones concretas, los aspectos micro y los espacios intersticiales del Estado, donde la política era una dimensión omnipresente de las relaciones sociales. La antropología política comenzó a estudiar las estructuras políticas intersticiales, suplementarias y paralelas y su relación con el poder formal, construyendo análisis políticos en torno a contradicciones, rivalidades y conflictos (Vincent, 1998; Balbi y Rosato, 2003). La teoría de la acción (de la práctica o la agencia), la teoría del juego y el interaccionismo simbólico proveyeron un nuevo vocabulario espacial y procesual: campo, contexto, arena, umbral, fase y movimiento. La compilación de ensayos *Political Anthropology* (1966) definió la política como “el estudio de los procesos implicados en la determinación e instrumentación de las metas públicas y en el logro diferenciado y el uso del poder por los miembros del grupo respecto de esas metas” (Swartz, Turner y Tunden, 1994:105). Como señala Manzano (2007) estas perspectivas instalaron a la política no sólo como una cuestión que incumbía al Estado, sino que se podía expresar en una variedad de ámbitos y contextos locales. Dichas preocupaciones fueron redefinidas más tarde en los conceptos propuestos por Bourdieu (campo, habitus y estrategias) y Foucault (microfísica del poder).

Durante las últimas tres décadas del siglo XX, las perspectivas se diversificaron: neoevolucionismo, teoría histórico-cultural, economía política, estructuralismo, teoría de la acción y teoría procesual. Varios trabajos confluyeron en tratar la política como dominio específico diferenciado, tomando como antecedentes los desarrollos de Weber (Estado como burocracia conformada por especialistas), Durkheim (Estado como

productor de representaciones sociales) y Gramsci (Estado como la sociedad política y la sociedad civil - hegemonía revestida de coerción-) (Vincent, 1998; Balbi y Rosato, 2003; Manzano, 2013).

En 2002, Vincent actualizó el estado de la producción en antropología política, repasando algunos de los autores clásicos e incluyendo además una variedad de investigadores contemporáneos bajo el título "*Cosmopolítica: confrontando el nuevo milenio*", cuyo eje en común residió en la crítica a los procesos de exclusión y dominación vinculados a la interconexión del mundo y la reconfiguración del poder imperial. Restrepo y Escobar (2005) y Ribeiro (2014), entre otros, ampliaron este debate diferenciando las cosmopolíticas imperiales y las liberales frente a las radicales -o antropologías mundiales-, estas últimas como proyecto crítico del eurocentrismo y del dominio anglo-americano y como apuesta por la diversidad de estilos, contenidos, agendas y políticas de la disciplina.

Dentro de las producciones más recientes, se destacó la compilación *The Anthropology of the State. A Reader* de Sharma y Gupta (2006) en el que abogaron por un estudio antropológico del Estado que atendiese la dimensión cultural, identificando las luchas que determinaban el significado del Estado para las personas, la manera en que éste se insertaba en sus vidas cotidianas y dónde se ponían los límites. Luego de una selección de autores clásicos (Weber, Gramsci, Althusser, Abrams, Foucault y Rose), se presentaron una serie de artículos de corte más etnográfico, como el de Gupta (2015) en el que abordaba el Estado desde los discursos de la corrupción en la India en los '80, a partir de las prácticas cotidianas de la burocracia y de la construcción discursiva del Estado en la cultura pública. La corrupción era la arena en que el Estado, los ciudadanos y las organizaciones eran imaginados: era allí donde se constituían discursivamente. Gupta se centró en lo que, en nombre del Estado, hacían los funcionarios del nivel más bajo, dado que él consideraba que la mayor parte de los estudios no habían logrado arrojar luz sobre las prácticas cotidianas de los burócratas, con efectos concretos en la vida diaria de la población. El autor complementó el método etnográfico con el análisis discursivo de los periódicos, se mantuvo alerta sobre las categorías conceptuales

impuestas por los centros hegemónicos del conocimiento que le resultaban poco útiles para explicar el caso de la India y advertía sobre la importancia de los procesos transnacionales como complemento de la etnografía en un municipio, ya que tenía efectos estructurantes que determinaban los contextos locales. Como veremos en el caso analizado en la presente tesis, retomé de este autor las propuestas de observar las prácticas cotidianas de la burocracia y sus funcionarios, la construcción discursiva del Estado y los efectos de las políticas sociales en la población local.

El artículo de James C. Scott (2006) también me parece destacado, por la relación con mi investigación, ya que aborda cómo la planificación de políticas genera conocimientos sobre determinados objetos de intervención y a su vez, ayudan a producirlos. En otras palabras, los programas y las políticas públicas no sólo describen una porción de la realidad, sino que la construyen. Resulta atractiva su pregunta por los modos en que el Estado trata de hacer la sociedad más legible para implementar políticas públicas. A través de diversos dispositivos que permiten simplificar y hacer legible la población y su contexto local, Scott sostiene que, lejos de construir radiografías precisas de la realidad, el Estado trabaja con mapas erróneos que reconstruyen la realidad misma. Desde su perspectiva, todo orden social planificado o diseñado es necesariamente esquemático e ignora prácticas informales e improvisaciones que son esenciales para que cualquier proyecto funcione: lo que siempre se escapa en esos diseños es el conocimiento local y el saber hacer adquirido por los individuos a partir de la práctica, dos cuestiones que busqué identificar en mi investigación. El autor analiza diversos proyectos del Sudeste Asiático que fracasaron, según él, por no haber incorporado algunos elementos del conocimiento práctico de las poblaciones involucradas (Scott, 1998 citado en Roca Martínez, 2017)².

En la Argentina hacia fines de la década del '80 y principios de los '90 comenzaron a elaborarse trabajos que abordaron la política definida etnográficamente. En consonancia con los debates teóricos contemporáneos, sumado a la relectura de los

² Scott, James. C. (1998). *Seeing like a state. How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven: Yale University Press.

autores clásicos, la política pasó a ser reconocida como una esfera específica de la vida, arena de disputas y negociaciones con actores no necesariamente de grupo subalternos, que ameritaba constituirse en objeto de estudio con peso propio. Como consecuencia, hubo una abundante producción etnográfica que comenzó a debatir con las tradicionales disciplinas que habían abordado la política y el Estado (Frederic y Soprano, 2008; Manzano, 2013). Frederic y Soprano (2008) clasificaron y analizaron en tres grupos dicha producción antropológica: 1) estudio de la política, de sus profesionales y militancias, y de la producción de políticas públicas; 2) análisis de la producción política de las identidades nacionales y etno-nacionales; y 3) análisis de los procesos de toma de decisiones políticas en la lucha por el poder en diversas esferas sociales. Manzano, Fernández Álvarez, Trigunoff y Gregoric (2008) constituyeron un estado de la cuestión de la producción antropológica local sobre los estudios sobre protesta y procesos de resistencia social en Argentina, desde los cortes de rutas y las recuperaciones de fábricas y empresas hasta las asambleas y los cacerolazos³.

1.3 La mirada antropológica sobre las políticas públicas.

A partir de los '90, las ciencias sociales produjeron en la Argentina una renovación en las perspectivas y metodologías de análisis acerca del problema del Estado que ha permitido diversificar y profundizar los conocimientos sobre proyectos, instituciones y actores estatales. Dichos autores elaboraron un análisis de las definiciones y caracterizaciones de la burocracia estatal en los autores clásicos, desde las diversas disciplinas sociales, buscando ya no un concepto universalmente válido, sino reconocer qué problemas y atributos sociales permitían comprender su recurso instrumental. La burocracia estatal pensada como recurso resulta “adecuado para comprender actores e instituciones estatales en la medida en que puedan ser interpelados o interpretados por el científico social, no como una mera aplicación esquemática o ejemplificación empírica de la misma, sino (...) empleándola para elucidar, enfatizar o destacar las singularidades históricas de ciertos atributos sociales asociados con procesos, lógicas y

³ Asimismo, se puede encontrar una interesante revisión de la producción local en la tesis doctoral de Manzano (2013).

prácticas de actores sociales, tenidas como burocráticas” (Di Liscia y Soprano, 2017:21).

La naturalización del Estado (objeto pre construido del pensamiento social) así como su carácter ilusorio (el Estado no sería más que el dispositivo ideológico para legitimar la institucionalización política del poder⁴) se enfrentan a un abordaje que lo entiende como construido históricamente. Como señala Balbi, ambas características han sido abordadas por reconocidos autores⁵ y la etnografía puede ofrecer tres aportes a dichos análisis. En primer lugar, contribuyendo al análisis de los procesos sociales construidos por las agencias del Estado, sus prácticas y las relaciones que las articulan dando cuenta de su variabilidad y sus regularidades. En segundo lugar, complejizando la concepción de idea-Estado, sin presuponer los que piensan los actores sobre el Estado, y en cambio, convertir esos múltiples significados en el objeto de una investigación empírica. En tercer lugar, aportando al análisis de la génesis social de la reificación, es decir, de la ilusión por la cual se funden la idea-Estado (cómo es imaginado concretamente y cómo las ideas sobre él legitiman la dominación política) y el sistema-Estado (aparato institucional y sus prácticas). La etnografía puede identificar los procesos en los que se crean las representaciones situadas del Estado (agencias, actores y legitimidad que detentan) que confluyen en la naturalización de la identificación entre idea y sistema (Balbi, 2010)⁶.

Soprano y Bohoslavsky (2010)⁷ han desarrollado una serie de sugerencias para abordar el Estado, aprendidas en el diálogo con los autores y las investigaciones realizadas en instituciones públicas de la Argentina, que enriquecen la perspectiva

⁴ Abrams, 2015.

⁵ “Además de Weber y de Bourdieu, mencionaré aquí apenas a Karl Marx, Friedrich Engels, Ralph Miliband, Nicos Poulantzas, Philip Abrams, Philip Corrigan y Derek Sayer, y a los antropólogos A. R. Radcliffe-Brown y Michael Taussig pero la lista podría extenderse bastante sin perder su peso específico. Entre los nombrados, Abrams fue quien denunció con más vigor y sutileza esa ilusión y quien realizó la propuesta más radical para superarla” (Balbi, 2010:174).

⁶ Adrián Koberwein ha desarrollado este análisis para el caso de la formulación e implementación del Banco Popular de la Buena Fe, programa de microcréditos nacional, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social argentino, basado en el trabajo de campo etnográfico realizado entre junio de 2006 y marzo de 2009, en las localidades de Victoria y Paraná, Provincia de Entre Ríos (Koberwein, 2012).

⁷ El artículo presenta una revisión crítica de las formas en que diversas generaciones de científicos sociales en la Argentina, desde la década de 1960 hasta la actualidad, han estudiado el Estado.

adoptada en esta investigación. En primer lugar, proponen no personalizar al Estado como si fuese un actor unívoco y autoconsciente, pero sí humanizarlo en tanto conjunto de políticas y normas que lo estructuran y que está encarnado en personas concretas “que lo habitan, que hablan en su nombre, que producen, actualizan y/o transforman con sus prácticas cotidianas esos repertorios de políticas y normas” (Soprano, 2015:17). En segundo lugar, analizan las configuraciones estatales como resultado de su relación con diferentes actores, las tensiones y sus negociaciones, evitando delinear fronteras *a priori* como la de sociedad civil-Estado. En tercer lugar, estudiarlo en su existencia provinciana o local, periférica, en sus márgenes, en su heterogeneidad de agencias y funcionarios cada una con sus lógicas y prácticas sociales específicas. Analizar el Estado *desde adentro* promueve etnografías que analicen las diversas relaciones, identidades y trayectorias individuales y grupales que configuran y actualizan *localmente* al Estado: de esta forma se visibilizan las incapacidades, las incoherencias, las renuncias que también componen al Estado, lo que éste no pudo hacer, los lugares a los que no llegó ni alcanzó. Repensar los límites entre centro y periferia, nos lleva a los *márgenes* como lugares “donde el Estado está constantemente volviendo a fundar sus modos de instituir el orden y de legislar. Estos lugares no son sólo territoriales; son también, y quizás de forma más importante, lugares de prácticas en los que la ley y otras prácticas estatales son colonizadas por otras maneras de regular que emanan de las urgentes necesidades de las poblaciones de asegurar su supervivencia política y económica” (Das y Poole, 2008:10).

Como reflexiona Cris Shore (2010), lo que distingue el análisis antropológico de una política pública es su tendencia a resaltar la complejidad y lo desordenado de los procesos de formulación, las maneras ambiguas y disputadas en que son difundidas y recibidas en territorio. La antropología se enfoca en los sentidos que les dan quienes son afectados por las políticas, cómo son recibidas y experimentadas. Las políticas públicas deben ser problematizadas, en lugar de tomarlas como un presupuesto dado: los significados sobre qué es política pública en cada contexto político varía, así como sus funciones, los intereses que promueve, los efectos sociales que genera, a su vez, se relaciona con otros conceptos, normas o instituciones de una sociedad y un momento

particular que la hacen singular y que ameritan una genealogía⁸. Las políticas públicas reflejan racionalidades de gobierno, maneras de pensar sobre el mundo y cómo actuar en él, modelos implícitos o explícitos de un proyecto de sociedad particular al que se aspira y nuevas formas de relación entre los individuos. Asimismo, inciden en la construcción de nuevas categorías de subjetividad y nuevos tipos de sujetos políticos; no asignan simplemente identidades particulares a individuos y grupos específicos, sino que construyen activamente esas identidades. Proveen una suerte de plan de acción: ofrecen narrativas retóricas que sirven para justificar o condenar el presente o el pasado, para construir un mejor futuro; para legitimar a quienes están en las actuales posiciones de autoridad establecidas; para otorgar coherencia, orden y certeza a muchas de sus acciones que pueden ser incoherentes, desorganizadas e inciertas; para unir a la gente en una visión común, definiendo y manteniendo las fronteras simbólicas que nos separan a “nosotros” de “ellos”. Las políticas son herramientas de intervención y acción social para administrar, regular y cambiar la sociedad. Entender a quién pertenece la voluntad política que estas políticas públicas expresan y cómo han de convertirse en dominantes, requiere enfocarse en cuestiones de lenguaje, discurso y poder, y en el contexto cultural en el cual operan los procesos de las políticas.

Las políticas tienen efectos que sobrepasan los diseños e intenciones de sus autores, y una vez creadas, entran en una compleja red de relaciones con varios agentes e instituciones, trama que puede, a menudo, generar consecuencias imprevistas e inesperadas: podemos afirmar que las políticas y los programas sociales tienen vida propia. Sharma y Gupta proponen estudiar al Estado en su materialidad concreta, a partir de sus funcionarios, oficinas, instituciones y prácticas burocráticas mundanas. Des-reificar el Estado implica considerarlo en su desagregación, en su concreción y en los actores que lo encarnan, analizando las múltiples y entramadas relaciones de poder

⁸ Las administraciones públicas y sus representantes son grandes productores de *problemas sociales* que las ciencias sociales muchas veces ratifican al retomarlos como problemas científicos, y que bajo la apariencia de tratar de (re)pensarlos, participan en su construcción y existencia (Bourdieu, 1996). La construcción de un objeto científico requiere de una ruptura con el sentido común, con las representaciones compartidas, inscriptas en las instituciones y en sus participantes. Para poder desnaturalizar los *problemas sociales* que cada sociedad en un momento determinado considera por legítimos, dignos de ser debatidos y avalados por el Estado, resulta necesario rastrear la historia social de su *emergencia*, como una construcción colectiva en la que los *expertos* son los protagonistas (Bourdieu y Wacquant, 2008).

en distintos niveles e instancias, así como los complejos juegos de lecturas y reinterpretaciones, silencios, acomodados, invenciones y acatamientos. Es justamente en la cotidianidad que se reproduce la materialidad y las representaciones del Estado, y es también a través de las representaciones y los discursos que se materializa la construcción de la estatalidad (Sharma y Gupta, 2006, citado en Barragán y Wanderley, 2009). Bourdieu propone justamente interesarse no en las funciones del Estado, sino en lo que hace concretamente: nominar, distinguir, formar comisiones que crean problemas considerados legítimos dignos de ser abordados, delimitar, clasificar, condicionando así nuestra manera de representar el mundo social (Chevassus, 2012).

La tradición occidental del análisis político en antropología ha hecho un gran hincapié en el Estado central y en las instituciones oficiales del gobierno, cuando comprender las relaciones de poder de la sociedad va más allá de ellos. Como propone Abélès (1992), los estudios de la política a escala local nos proponen un desplazamiento para comprender cómo se adquiere y se transmite el poder en el conjunto de la sociedad, viendo la acción política en la vida cotidiana, los símbolos y rituales asociados, la concreción de la cultura política donde el poder se afirma y se cuestiona en la práctica social (Gledhill, 2000). Como veremos en el caso estudiado, la política local implica disputas entre los distintos actores no sólo por un lugar en la jerarquía de poder municipal, sino por el reconocimiento mutuo y las interpretaciones sobre las formas de trabajar en políticas sociales dentro de un proyecto nacional. Para llegar a comprender dichas disputas es necesario conocer la realidad local, sus actores, su entorno y qué representan los problemas observados para quiénes están implicados en ellos. El estudio de los procesos micropolíticos permite así comprender no sólo cómo los procesos de escala local reflejan los nacionales, sino la forma en que contribuyen a su existencia.

1.4 Lo político (re)definido al hacer política y políticas.

La perspectiva relacional desarrollada por Bourdieu⁹ parte de los conceptos de *habitus*

⁹ Wacquant señala que esta perspectiva forma parte de una larga tradición desde Marx y Durkheim hasta Merton, Piaget, Jakobson, Lévi-Strauss y Braudel (Bourdieu y Wacquant, 2008).

y *campo* que designan nudos de relaciones: “un campo está integrado por un conjunto de relaciones históricas objetivas entre posiciones, ancladas en ciertas formas de poder (o de capital), mientras que el *habitus* alude a un conjunto de relaciones históricas “depositadas” en los cuerpos individuales bajo la forma de esquemas mentales y corporales de percepción, apreciación y acción” (Bourdieu y Wacquant, 2008:23). Cada campo posee unos valores particulares y unos principios regulatorios donde los agentes luchan en función de la posición que ocupan en dicho espacio para modificarlo o conservarlo en su configuración. Todo campo es una estructura de probabilidades, recompensas y sanciones, en el que el *habitus* se constituye como el principio generador de estrategias que permiten a los agentes enfrentar situaciones muy diversas.

Un campo es un espacio de juego que existe en la medida en que los jugadores participen en él, crean en las recompensas que éste les ofrece y las persigan activamente. El campo político es el lugar donde se generan, en la competencia y en la cooperación entre los agentes, productos políticos, problemas, proyectos, análisis, comentarios, conceptos y acontecimientos. Su estructura es un estado de las relaciones de fuerzas entre los agentes y la distribución del capital específico, entendido como trabajo acumulado, que se ha conseguido en luchas anteriores y que orienta las futuras estrategias (Bourdieu, 1982, 2000). Es un universo dentro del cual están en práctica criterios de evaluación que le son propios, diferentes a los de otros campos y a los del espacio social: quien entra en política debe operar una transformación o una conversión, respetando los principios de evaluación, inclusión y exclusión (Bourdieu y Wacquant, 2008).

Diversos autores han señalado la tendencia a la naturalización del dominio especializado atribuido a *la política*, por parte de diversas disciplinas o especialidades en aquellas sociedades en que la política está asociada a un entramado de instituciones especializadas que encarnarían materialmente a la política. La propuesta no es abandonarlo, sino combinarlo con perspectivas que enriquezcan qué consideramos como *político*. La naturalización implica, por un lado, que lo político quede subsumido

a variables estructurales apelando a la política como lugar donde meramente se dirime el poder a través de los especialistas del Estado, o a que se sobrevalore la agencia de los profesionales como manipulación de recursos materiales y simbólicos en espacios intersticiales. Por otro lado, esta naturalización lleva a pensar la especificidad por su supuesta autonomía en lugar de entenderla como un proceso de definición y redefinición de sentidos en el que se producen y despliegan las representaciones sociales (Gastañaga, 2009; Rosato y Balbi, 2003).

Lo político será entendido, entonces, como un dominio específico relacionado con el Estado y con la representación política para acceder al gobierno, que incluye los espacios donde la política puede ser entendida en el quehacer cotidiano de los agentes en sus relaciones institucionales y personales. Por ello, el dominio político no puede ser tomado como *especializado a priori*, dado que es contingente y es (re)definido constantemente al hacer política y políticas. Lo específico de la política reside tanto en lo que ocurre en las instituciones especializadas con legitimidad del Estado, con sus actores especializados, reglas, valores, repertorios, prácticas, como en el quehacer cotidiano de aquellos que provienen de otros campos: piqueteros, movimientos sociales, titulares de derechos de políticas, etc. (Rosato, 2009). Siguiendo esta advertencia, diversas etnografías¹⁰ han propuesto un enfoque de lo político como dominio especializado combinado con otras perspectivas: económica, religiosa, burocrática, jurídica, etc. De esta forma, entiendo que la especificidad reside en la construcción social e ideológica atendiendo a los discursos y teorías nativas.

Habiendo definido qué considero como dominio político, resta explicar qué es lo que está en juego allí. El poder es constitutivo de la sociedad, existe física y simbólicamente en las cosas, cuerpos e instituciones. La realidad social es tanto un conjunto de relaciones de fuerzas entre grupos, históricamente en lucha, como un conjunto de relaciones de sentido, en la que la dominación debe ser reconocida, legitimada, poniendo en práctica una violencia simbólica. La eufemización de dicha violencia

¹⁰ Rosato y Balbi (2003); Quirós (2006, 2011); Balbi (2007); Gaztañaga (2010), Frederic (2004), Frederic y Soprano (2005, 2009), Boivin, Heredia y Rosato (2009).

consiste en imponer significaciones, en hacer creer y en hacer ver para movilizar, y para ello se sustenta en el poder simbólico entendido como una forma transformada, legitimada, de las otras formas de poder.

El poder simbólico, como poder de constituir lo dado por enunciación, de ratificar o transformar la visión del mundo, y con ello, las prácticas sobre el mundo y el mundo mismo, sólo puede ejercerse si es reconocido, es decir, desconocido como arbitrario. Lo que fundamenta el poder de las palabras, el orden o el cambio es la creencia en la legitimidad de esas palabras y de sus portavoces. Las representaciones con las que entendemos el mundo, lo explicamos y nos movemos en él son imágenes mentales, ideas de las cosas, objetos y personas, “maneras de verlos, de pensar procesos, de evaluarlos, de valorarlos” (...) “de lo que está bien y de lo que está mal, de lo posible y de lo imposible, de lo pensable y de lo no-pensable” (Gutiérrez, 2005:376). Las representaciones, las formas simbólicas y los sistemas de clasificación constituyen la mediación del poder simbólico y están histórica y socialmente condicionados. Estos sistemas simbólicos no son sólo instrumentos de conocimiento, sino de dominación, por lo cual las representaciones constituyen una lucha que opone a los agentes y a los grupos en las interacciones de la vida cotidiana donde lo que se juega es el poder simbólico (Bourdieu, 1979; Gutiérrez, 2005; Bourdieu y Wacquant, 2008).

La política es una lucha por los principios de división, de clasificación, que son ideas-fuerza porque tienen la capacidad de movilizar a los grupos. El monopolio de los principios de visión y división del mundo social es la lucha por las representaciones sociales del mismo. La lucha que opone a los políticos es la forma por excelencia de la lucha simbólica por la conservación o la transformación de las divisiones establecidas entre los grupos, es decir, los sistemas de clasificación que son su forma incorporada y las instituciones que contribuyen a perpetuarlos legitimándolos. En efecto, en la lucha política se juega, por un lado, el monopolio de la elaboración y la difusión del principio de división legítima del mundo social y, por lo tanto, de la movilización de los grupos y, por otra parte, el monopolio de la utilización de los instrumentos de poder objetivos, es decir, el capital político objetivado o aparato de las organizaciones sociales, de los

partidos políticos o del Estado (Bourdieu, 1999; Gutiérrez, 2005).

Las luchas por la clasificación contribuyen a comprender el modo en que los grupos se constituyen, cobran visibilidad y logran construir su reconocimiento en cada disputa. En las luchas simbólicas, los adversarios disponen de capitales desiguales, siendo el poder político un capital de reputación vinculado a la notoriedad, al hecho de ser conocido y reconocido. Cada uno de ellos definirá estrategias discursivas y prácticas para posicionarse en función del lugar que ocupe en el campo y del capital político que haya acumulado. El capital político es una forma de capital simbólico o capital de reconocimiento, entendido como una propiedad (fuerza física, riqueza, valor) que, percibida por unos agentes sociales dotados de ciertas categorías de percepción y valoración que les permiten conocerla y reconocerla, se vuelve simbólicamente eficiente: al responder a unas expectativas colectivas, socialmente constituidas, ejerce un efecto en el campo. Ese capital simbólico es el crédito y la autoridad que se atribuye a un actor gracias a su capital económico, cultural y social y a las oportunidades resultantes de imponer sus puntos de vista y sus valores como exclusivamente válidos, es decir, su poder social (Bourdieu, 1997; Hopp 2015; Meichsner, 2007).

El capital político en tanto crédito es un ser-percibido y existe en la relación entre las *propiedades* poseídas por los agentes y las *categorías* de percepción que constituyen y establecen categorías sociales basadas en la unión y la separación. Está vinculado a los grupos y es instrumento y apuesta de las estrategias colectivas que buscan conservarlo o aumentarlo, y de las estrategias individuales que pretenden adquirirlo o conservarlo, uniéndose a los grupos que lo poseen y diferenciándose de aquellos que lo poseen poco o carecen de él. El capital político es el producto de actos subjetivos de reconocimiento y sólo existe en y por la representación, la confianza, la creencia y la obediencia. El hombre político sostiene su fuerza política en la confianza que un grupo deposita en él, pero este tipo de capital tiene un *valor fiduciario* dado que depende de la opinión y por ello es vulnerable a sospechas, calumnias o escándalos. Por ello, este capital puede ser conservado solamente al precio del trabajo de todos los instantes que sean necesarios, acumulando el crédito y evitando el descrédito.

El reconocimiento se presenta como la relación personal entre un investido con el poder de consagrar prestigio y autoridad y los buscadores de dicha consagración. Como señala Frederic, las perspectivas etnográficas que han recuperado el concepto de reconocimiento social destacan el valor de la persona en la vida política, siendo expresiones particulares el honor y la reputación (inscritos en eventos cotidianos) o el carisma (situaciones extraordinarias). El reconocimiento de ciertas cualidades personales, fundadas en una serie de valores y condiciones sociales de expresión, instituye portavoces o líderes políticos y lógicas de acumulación de prestigio, así como de eufemización del poder (Frederic, 2004; Bourdieu, 2007).

Las evaluaciones de los otros moldean las cualidades necesarias para acceder al crecimiento político e instituyen identidades políticas. No sólo los dirigentes son seleccionados por otros militantes, sino que estos últimos se sienten seleccionados por los primeros. Rosato (2003) da cuenta de cómo el reconocimiento de los militantes es acumulado como capital político y traducido en su participación en las discusiones para confeccionar las listas de candidatos a elecciones. Esta condición de reversibilidad del reconocimiento permite comprender la dinámica de la sucesión política y su capacidad para conferir, negar o subordinar identidades políticas. “El reconocimiento es una dimensión crucial del proceso político. Comprende la negociación entre evaluaciones morales de la persona que definen la división del trabajo político y, con ello, la sucesión del poder. Justamente esas distinciones entre las clases social, institucional o política del reconocimiento muestran que se trata de una máquina procesadora de diferencias que define quiénes y cómo pueden incorporarse a la actividad política. El reconocimiento político presupone una posición de preeminencia y otra de subordinación, pero fundamentalmente la posibilidad de una movilidad ascendente” (Frederic, 2011).

Bourdieu retoma la teoría del ritual para señalar que ésta oculta uno de sus efectos esenciales: separar a los que lo han pasado de quienes nunca lo harán, instituyendo una diferencia duradera. Es por ello que propone denominarlos como ritos de consagración, legitimación o institución. Instituir es consagrar un estado de cosas, dotar de un

estatuto, dar a conocer un orden establecido y al reconocerlo, darle una existencia en tanto diferencia social, conocida y reconocida. La eficacia simbólica de la investidura reside en que notifica a alguien su identidad, en el doble sentido de que se la expresa y se la impone al expresarla ante todos, notificándole con autoridad lo que es y lo que tiene que ser. Así, legitiman un límite arbitrario naturalizándolo, marcando un antes y un después (Bourdieu, 2008).

El Estado es el lugar, por excelencia, de concentración y ejercicio del poder simbólico y sus funcionarios tienen el poder de distribuir capital simbólico bajo la forma de cargos y honores concebidos como recompensas y puestos de responsabilidad que exigen competencias y evocan una carrera burocrática. El Estado, a través de sus funcionarios, ejerce un verdadero poder creador a través de los actos de nombramiento al anunciar con autoridad lo que una persona es en verdad en su definición social legítima: lo que está autorizado a ser, lo que tiene derecho a ser. El paso de lo implícito a lo explícito, de la manifestación pública en un discurso o en un acto público constituye un acto de institución y representa una forma de oficialización y legitimación. Los actos sólo pueden lograrse si la institución está garantizada por todo el grupo o por una institución reconocida: aunque el acto se lleve a cabo por un agente singular -como el Intendente o los referentes de organización políticas distritales- encuentra su fundamento en la creencia de todo un grupo, es decir, en las disposiciones conformadas socialmente para conocer y reconocer las condiciones institucionales de un ritual válido (Bourdieu, 1982, 1993, 2008)¹¹.

1.5 Militancia política y políticas sociales en el conurbano bonaerense.

La experiencia de militancia puede ser la entrada para una carrera política profesional de largo plazo. En su trayectoria de crecimiento político, desde las actividades en organizaciones comunitarias y las reuniones en el barrio hasta los ámbitos de decisión

¹¹ Marc Abélès estudió los rituales políticos de inauguración y peregrinación que le permitieron sostener que la interminable repetición de una serie de microsecuencias (como otorgar diplomas o certificados, homenajear a personajes locales, inaugurar obras públicas, presenciar actos de diversas instituciones) creaba un tipo especial de atmósfera y tiempo ritual, proporcionando a esos actos una significación cuasi religiosa. La comunidad rendía homenaje a un presidente y éste consagraba a los notables locales a los que honraban (Gledhill, 2000).

en el municipio (cargos en las delegaciones, secretarías, Concejo Deliberante, organismos descentralizados, entre otros.), se desarrollan competencias específicas que deben ser dominadas en la práctica, aprendiendo el lenguaje, los trucos, las relaciones de fuerza y cómo tratar con los adversarios. El aprendizaje de estos saberes permiten comportarse *políticamente*, comprendiendo el sentido del juego, lo que hace que se pueda negociar un compromiso, se haga silencio sobre algún asunto o se proteja a alguien (Bourdieu, 2000).

En la presente sección presentaré una serie de investigaciones que considero como antecedentes y referentes teórico-metodológicos en la comprensión de la militancia política en la historia reciente, articulada a la gestión de las políticas sociales en el conurbano bonaerense, desde una perspectiva etnográfica.

Sabina Frederic (2004) analizó, en el marco de un proceso de desvalorización de los militantes políticos durante la década del '90, estimulado por el proyecto político del intendente y la emergencia de la categoría de *militante social*, los modos de evaluación moral del comportamiento político, los cuales establecían si las personas actuaban conforme a las buenas formas de *hacer política* y, en función de ello, dirimían el crecimiento político o sucesión. En el caso estudiado, las evaluaciones morales se activaban en la búsqueda de reconocimiento de los seguidores por un portavoz, estableciendo y dirimiendo las disputas, las competencias y los reordenamientos de la jerarquía política. Este proceso de regulación política contribuía a la *profesionalización política* pensada no “en términos normativos, como la especialización progresiva de sus agentes o la objetivación continua de los saberes que su ejercicio requiera. Contrariamente, busco identificar los mecanismos mediante los cuales se constituye efectivamente en términos procesuales, identificando los mecanismos de reclutamiento, diferenciación, jerarquización, expulsión, así como la pertenencia y movilidad social que supone” (Frederic,2011:155). El proyecto estudiado buscó descentralizar la gestión municipal mediante la participación de los vecinos en más de cincuenta Consejos de Organización de la Comunidad (COC) e imponer una división oficial del *trabajo político*, generando entre los militantes un doble movimiento: quienes

esgrimirían formas solapadas y abiertas de rechazo al proyecto y quienes aceptarían las nuevas exigencias. En esta tensión entre los agentes se dirimió la regulación del crecimiento político, al poner en juego el reconocimiento, mecanismo que constituye el vínculo político por medio de la *evaluación moral* de las personas capaces de acceder a la política. En el caso analizado, el reconocimiento se relacionó con tres dimensiones: el sentido relativo del espacio público y privado de los encuentros (invención de categorías como *militancia política vs. militancia social*), las posibilidades de expresión de valores masculinos y femeninos, y la oposición entre quienes sabían de proyectos sociales y quienes pertenecían al barrio (el debate entre gerencia social de los '90 vs. clientelismo estaba por detrás de estas categorías).

El caso que decidí estudiar se nutre de muchos de los ejes vertebradores del trabajo de Frederic: cuestiones como la descentralización del Estado municipal (esta vez en delegaciones), las luchas concepciones diversas de militancia o las competencias entre formas de gestionar programas sociales, retoman viejas disputas entre los actores del campo político local, pero a la luz de un nuevo contexto que resignificó dichas luchas. La autora hizo una relectura de su tesis en el año 2011 señalando la vigencia de aquellos aportes para la comprensión de los mecanismos mediante los cuales se dirimía, en los procesos más recientes, el ascenso u ocaso de los dirigentes, el acceso y la permanencia de los militantes, y la valoración o devaluación de ciertas formas de la militancia política. En esta tesis retomé su pregunta sobre el sentido de la militancia durante el kirchnerismo, los mecanismos de regulación del crecimiento político y las diversas lógicas militantes.

Pablo Forni (2000) estudió en su tesis doctoral el surgimiento de las organizaciones no gubernamentales de lucha contra la pobreza en el Gran Buenos Aires durante los '80 y '90. En aquel contexto, las ONG eran vistas, por quienes trabajaban en políticas públicas, como una herramienta válida para aliviar la pobreza y promover el desarrollo, pero se trataba de un fenómeno nuevo y poco explorado en nuestro país. A partir del estudio de caso en la localidad de Moreno, Forni se propuso caracterizar aquellas ONG y comprender la red de relaciones e influencias que tenían con su contexto, así como

analizar las relaciones con los tres niveles de gobierno, las comunidades y otras ONG del territorio. La experiencia de una de las redes de organizaciones estudiadas presenta interesantes paralelos con el caso estudiado por Frederic (2004) en la misma década, ya que se constituyó un *Consejo de la Comunidad* en Cuartel V de Moreno. *El Colmenar* fue creado a mediados de los '80 por un grupo de jóvenes de una capilla que desarrollaba actividades sociales. Originalmente participaron referentes de organizaciones barriales, consejos escolares, iglesias y partidos políticos y gradualmente se incorporaron militantes de otras organizaciones comunitarias. El Consejo no había conformado una comisión directiva para que cada reunión pudiese ser presidida por un miembro diferente, así como tampoco había constituido una sede para que los encuentros se alternasen entre las diferentes instituciones. Una de las conquistas más importantes de aquella experiencia fue la creación de la delegación municipal en Cuartel V para la atención administrativa e impositiva y la recepción de reclamos de los vecinos. El Consejo había logrado inicialmente el apoyo del intendente, enrolado en un sector de la renovación peronista al igual que los miembros del grupo fundador, pero hacia fines de los '80, con el realineamiento político y el enfrentamiento con las empresas que también prestaban servicios como la recolección de residuos y el transporte, se quebraron las alianzas con el municipio. Forni señala que la pertenencia dentro de una red mayor favoreció la legitimidad de las organizaciones comunitarias, posicionándolas como interlocutoras ante funcionarios estatales, dirigentes políticos y otras instituciones, y reconociéndolas en su rol de ejecutoras de programas sociales. El autor señala que en los '90 las redes de organizaciones profundizaron su capacidad para negociar con el Estado y desarrollar acciones autónomas, pero no lograron llevar adelante propuestas con incidencia en políticas públicas (Forni, 2001, 2002).

En mi tesis de maestría había explorado la metamorfosis de los discursos y las prácticas de diversos actores en el marco de las políticas sociales diseñadas para las organizaciones de la sociedad civil, desde los años '90 hasta los primeros años del kirchnerismo. La trama de relaciones incluía funcionarios de una agencia del Estado Nacional, del Banco Mundial como ente financiador y de una red de ONG que trabajaba en el mismo distrito en el que desarrollaría más tarde la tesis de doctorado, pero cuyas

actividades se repartían entre la ciudad de Buenos Aires y una organización comunitaria en el centro del municipio. Aquella investigación abrió nuevas preguntas e intereses: ya no buscaba explorar la política en los niveles centrales, sino en sus límites, en sus márgenes. Ello requería un desplazamiento conceptual y físico hacia otras escalas del distrito. El nuevo contexto, en el que la política era considerada como una herramienta de transformación social, económica y cultural, reivindicaba y jerarquizaba la militancia. El proceso de (re)politización de la vida cotidiana transformaba, renovaba y resignificaba las relaciones de muchos con el mundo de la política. A diferencia del proceso analizado por Frederic, se abría la posibilidad de estudiar el camino inverso: de la despolitización de la militancia hacia su repolitización. Los actores que me interesaba estudiar ya no se identificaban con el tercer sector o la sociedad civil, sino que se reivindicaban activamente como actores políticos, que venían de trayectorias de trabajo comunitario en los barrios ligados a los temas que yo había estudiado en la tesis de maestría, y ahora recuperaban y/o creaban nuevas modalidades de relación con el Estado.

En relación a las diversas categorías de militantes mencionadas, Julieta Gaztañaga (2010) distinguió entre *trabajo político profesional* y *trabajo político militante*. La autora diferenció a los *profesionales* de la política de los *militantes*, incluso cuando ambos circulaban en espacios y roles políticos similares, dado que la diferencia radicaba en la forma en que concebían y llevaban a cabo diferentes tipos de *trabajo político*. El trabajo político militante no estaba remunerado, era una actividad repetitiva en el tiempo que se movilizaba en cada elección y luego de éstas retornaban a sus rutinas y actividades privadas, a la militancia social en el barrio relacionada con actividades culturales, deportivas y sociales, la mejora de la infraestructura urbana, la administración de programas sociales nacionales o provinciales, las funciones en el gobierno si habían sido electos o los cargos políticos si habían sido designados. El trabajo político militante era percibido como un continuo en relación con la vida política de un partido y daba cuenta de las trayectorias políticas de los actores. Las relaciones establecidas en el tiempo no electoral se constituían en recursos potenciales en los momentos electorales. Se realizaba localmente para una lista o partido local,

incluso cuando los procesos electorales estaban atravesados por el trabajo y los resultados supralocales, ya que se trataba de un espacio social y simbólico localizado donde se construían los líderes partidarios y donde se votaba. Se fundaba en el valor de las relaciones interpersonales y las interacciones cara a cara. El trabajo político profesional era un empleo, se construía en un devenir ligado a una trayectoria política en la que se adquiría conocimiento especializado, se construían relaciones personales e institucionalizadas y se desplegaban actividades rutinarias y excepcionales. Se relacionaba con la “vocación política” y la forma en que utilizaban las relaciones sociales como recursos, excediendo las funciones de su cargo electo u obtenido. Se buscaba construir o desalentar proyectos políticos cuya temporalidad era imprevisible; espacialmente se articulaba con diferentes niveles de localidad y se fundaba en el valor del compromiso personal. Ambos conceptos me permiten abordar las trayectorias de los actores del caso estudiado, ya que dan cuenta de dos status en las trayectorias de crecimiento político de los referentes de cooperativas y de los funcionarios locales, marcando ingresos y egresos del centro de la política en función de la categoría que los identificó en cada momento del proceso estudiado.

Luisina Perelmiter también trabajó el concepto de militancia, analizando el modo concreto en que los militantes de las organizaciones de los movimientos sociales se incorporaron en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, sus disputas y el entramado relacional en el que sus prácticas se invistieron de autoridad estatal, así como los efectos de dicho ingreso en el Estado. La reconstrucción detallada de la experiencia de ingreso a la política oficial implicó tanto el reconocimiento de las tareas sociales llevadas a cabo por las organizaciones durante los '90 como la asignación de la misión de ser el “puente entre centro y territorio, acercando las distancias geográficas, políticas y simbólicas entre el Estado nacional y las comunidades locales” (Perelmiter, 2010:140). Una de los hallazgos más interesantes reside en que la *autoridad estatal plebeya* (contra-estatus)¹² no reside solamente en el momento del reclutamiento, en los atributos de los militantes o en su integración a las burocracias, sino en “su ejercicio

¹² Denominación que les asigna a los militantes encargados de “salvar” las históricas distancias entre el Ministerio y el territorio.

cotidiano, en las potestades y asimetrías que la hacen posible, en las expectativas de respuesta que la demarcan y también, incluso, en el malestar que suscita la frustración de esas expectativas” (Perelmiter, 2016: 226).

El trabajo de Perelmiter es central para entender el contexto de las políticas sociales iniciadas en 2003 en el que se inserta el caso estudiado. La preocupación de las autoridades que asumieron la gestión del Ministerio, frente a históricos debates (anclados en realidades concretas) sobre intermediarios en la asignación de programas y recursos diversos, las denuncias sobre el clientelismo, la burocratización de las políticas y los extensos tiempos administrativos, la dificultad y complejidad de los funcionarios y empleados centrales para llegar a los territorios, fueron algunos de los motivos por los cuales ensayaron estrategias y puentes de contacto directo con las comunidades locales, de territorialización de las políticas sociales¹³. Las *tecnologías de aproximación* que identificó Perelmiter (2011) en su trabajo de campo etnográfico entre 2006 y 2008, y que se replicaron en otros espacios, se observan ante todo en las provincias (más que en el conurbano): los programas Promotores Territoriales para el Cambio Social, los Centros de Referencia (CDR) y los Centros Integradores Comunitarios (CIC).

En este caso, tardaron muchos años en implementarse y constituirse como actores de peso en el campo político. Sin embargo, resulta muy fructífero recuperar su análisis en torno a las medidas que el Ministerio tomó para modificar la composición y dinámica de su personal, ya que ese *ethos militante* se hizo extensivo a otros niveles de gobierno. Por un lado, se incrementó su presencia en el territorio, contratando personas que viviesen y trabajasen en los espacios locales y también promoviendo un permanente desplazamiento físico del nivel central hacia los territorios. Por otro lado, se amplió el reclutamiento de trabajadores sociales que fueron jerarquizados en su tarea. Finalmente, se realizó una asistencia directa a las demandas individuales realizadas por carta, a cargo del equipo más próximo a la Ministra. Estas estrategias estaban presentes

¹³ Para más detalles consultar Kirchner (2007; 2010a).

en nuestro caso, en diferentes espacios de gobierno o en los barrios, que reivindicaban la *condición militante*, su sensibilidad social, la predisposición a “meterse en el barro”, a tratar de sortear los obstáculos burocráticos para canalizar las demandas. El PRIST tenía una estructura anclada en el territorio, quizás más compartimentada donde se articulaban, no sin tensiones, los equipos técnicos específicos de los diversos niveles de gobierno (“el del ministerio”, “el del Instituto”, “el de la delegación”) para gestionar la conformación y funcionamiento de las cooperativas y las obras públicas en el municipio, pero que también incluían en sus filas a representantes de las organizaciones sociales (referentes provinciales, nacionales, o de menor envergadura) que trabajaban diariamente en las oficinas del Ministerio nacional o en otras reparticiones relacionadas (como La Plata). De esta forma, algunas de las cooperativas tenían una red de relaciones más densa que otras dentro del mapa de actores y recursos del programa. Es decir, algunas contaban con las vías ascendentes: delegación, Instituto, municipio, provincia-nación; mientras que otras sumaban las reuniones de la propia organización política y la información de primera mano que traían del Ministerio sobre los avances del programa y las posibilidades que se abrían con el paso del tiempo (por ejemplo, actualización de procedimientos administrativos, distribución de cupos, etapas más complejas, convenios con otros actores, etc.).

Agustina Gradin (2015) problematizó el proceso de participación política del Movimiento Barrios de Pie en el Estado nacional a través de las políticas estatales entre 2003 y 2009, particularmente a través de su rol como *ventanilla* de acceso a la asistencia social en el territorio a través de la Dirección Nacional de Asistencia Crítica del Ministerio de Desarrollo Social. El movimiento, al contar con importantes niveles de autonomía para actuar, tuvo la capacidad de crear mediaciones sociales que permitieran reconstruir la relación entre el Estado y la sociedad, en función de su experiencia previa en territorio. Sin embargo, su falta de capacidad para construir armados políticos electorales le impidió disputar tanto una cuota de representación política institucional que pudiese influir en el escenario político partidario, así como disputar la orientación del modelo de desarrollo. La autora señala que la tensión entre participación y representación política atravesó y condicionó la experiencia de Barrios

de Pie, demostrando la necesidad de acompañar los procesos participativos con espacios representativos que legitimasen institucionalmente esa participación y su viabilidad en el tiempo.

Finalmente, considero central recuperar los aportes de diversas investigaciones de corte etnográfico que corresponden al campo de estudios sobre la protesta y los procesos de resistencia social en Argentina, que incorporaron la construcción de poder territorial desde abajo, en los márgenes o enfrentando al Estado. Dichos estudios resultan centrales en la reflexión sobre las formas en que las organizaciones disputaron y negociaron su relación con los programas sociales.

Virginia Manzano (2007) analizó la trama relacional en la que se inscribieron los piquetes y las organizaciones de desocupados de La Matanza entre 2000 y 2005, mostrando cómo los programas de empleo transitorio de los Organismos Internacionales de Crédito, como principal respuesta del Estado frente al desempleo, se habían convertido en objeto de demanda y gestión colectiva de las agrupaciones, así como en una expectativa social, destacándose el rol de los referentes barriales y el proceso de especialización técnica que requería esa tarea en el encuentro cotidiano entre el Estado y la población. La autora otorgó prioridad al análisis de los procesos de significación y a las tramas de relaciones sociales y políticas en las que se insertaban sujetos sociales activos (modos de vida), antes que centrarse en las características del actor colectivo. La variedad de trayectorias le permitió relativizar la idea de un ser piquetero homogéneo: la participación en cortes de ruta y en organizaciones de desocupados representaba una experiencia más, siendo central para quienes tenían una militancia social y política previa, mientras que para otros representaba un compromiso adquirido a partir de las relaciones de intercambio. Por último, me resulta central la sección dedicada a analizar las expectativas y los sentidos en relación a la categoría de *trabajo genuino*, que buscaba recuperar protecciones y derechos asociados históricamente a la condición de trabajador.

Julieta Quirós (2011) abordó el involucramiento político a partir de su trabajo de campo en Florencio Varela, para explorar cómo las personas viven y se implican

cotidianamente en la política, produciendo una antropología de la política vivida o una pragmática de las explicaciones nativas de por qué van. Propone correr la mirada desde la circulación hacia la producción de espacios, de sus relaciones, los principios de derecho que las regulan, y un conjunto de bienes tangibles e intangibles socialmente significativos. La autora explica que los programas sociales son bienes que se transforman a partir del esfuerzo y el tiempo incorporado (trabajo) de quiénes fueron parte de ellos: marchas, manifestaciones, reuniones, llamados, censos, cuantificaciones, inscripciones; esfuerzo que es apropiado y resignificado en el camino. Resulta interesante cómo discute con el sentido común instalado cuando sostiene que lo que desde el punto de vista externo aparece como un proceso de circulación de objetos (lo institucional deviene político; lo universal, se particulariza; un derecho se transforma en un favor; la asignación por necesidad es reemplazado por la lucha), es desde el punto de vista de los sujetos protagonistas, un proceso de producción, dado que sin trabajo invertido esos objetos no existirían. La descripción del hacer es la puerta al hacer-se de las personas, cómo se producen a sí mismas, a través de sus reputaciones y su imagen frente a los otros. “Haciendo política las personas se hacen a sí mismas, porque son afectadas y tienen una relación afectiva con ese hacer. Y esto implica decir, también, que las personas hacen política porque la política las afecta, esto es: porque las hace personas” (Quirós, 2011:281).

Pablo Forni, Luciana Castruonovo y Mariana Nardone (2013) estudiaron la experiencia de una red de organizaciones en el proceso de urbanización de Villa Palito en La Matanza, donde se combinaron actividades de promoción comunitaria, economía social y militancia política. La urbanización se construyó en base a los recursos aportados por diversas políticas públicas locales, provinciales y nacionales, en especial a partir del 2003, y a la interlocución de los referentes de las organizaciones comunitarias, sostenidas por vínculos de parentesco y vecindad. Los vecinos, referentes y cooperativistas y que participaron en este proceso de urbanización de gran escala adquirieron saberes vinculados a la gestión de programas y a la construcción de viviendas, articulando con los actores de diferentes niveles de gobierno lo cual permitió que la experiencia se replicara en otros barrios. La militancia de los miembros de las

organizaciones en la política y el reconocimiento local y nacional de su rol les permitió crecer políticamente y ocupar espacios en el gobierno municipal. Los autores identifican los cambios ocurridos en la vida organizativa de los barrios entre la década anterior y el caso analizado en 2010. En los '90, las organizaciones trabajaban de forma atomizada a partir de la Iglesia, algunos *punteros* y una cooperativa del Plan Arraigo con escasa legitimidad en el barrio. Previo al estallido de 2001, se desarrollaron acciones directas a partir de la movilización de los vecinos que no participaban en los espacios mencionados y fue, a partir de 2003, con la amalgama de diversas políticas públicas, que se estableció un nuevo mapa organizativo en el barrio entorno a un párroco y una cooperativa de trabajo. Los autores señalan que el uso de categorías como clientelismo o autonomía/heteronomía no resultaron útiles para comprender la red organizacional de ese momento, ya que los vecinos no eran *receptores de favores*, sino protagonistas organizados que participaban activamente en el proceso de diseño e implementación de la política de urbanización, siendo los principales interlocutores de los funcionarios estatales y los organismos internacionales de financiamiento. La movilización activa favoreció la conformación de la red como actor político con capacidad de negociación con el Estado.

M. Cecilia Ferraudi Curto (2014) abordó el proceso de urbanización de un barrio al interior del Partido de La Matanza entre 2007 y 2009, centrándose en la organización barrial que coordinó el proceso. La autora buscó desentrañar los sentidos nativos sobre las formas de hacer política luego de las crisis de 2001: "*la urbanización se muestra trabajando*" implicó, para muchos referentes, diferenciarse de los *punteros* y la *rosca*. Retomando la noción de estatalización del barrio de Frederic (2004), problematizó la frontera entre el Estado y el barrio, analizando el proceso de *barrialización del Estado*. Lucila Moreno (2017), siguiendo esta línea de investigación, realizó su trabajo entre 2006 y 2014 en dos barrios ubicados en San Fernando, zona norte del Conurbano Bonaerense, buscando comprender cómo los proyectos de urbanización estatal regularon tanto el espacio históricamente producido por sectores populares como la población que los habitaba mediante la formación de sujetos colectivos. Para ello, exploró los modos en que los sujetos se vincularon con el Estado y con otras

instituciones locales, movilizando relaciones previas y reelaborando experiencias que generasen un reconocimiento del *trabajo* puesto en la producción de esos lugares. Nos parece central el desarrollo de la autora sobre las instancias de mediación y representación propuestas por los agentes estatales, disputadas por pobladores y referentes, desbordando los términos de las relaciones de representación política iniciales, a través de la recuperación de experiencias y modos aprehendidos sobre el funcionamiento de la política local.

1.6 Recorte temporal: el ciclo de los programas sociales y el de la política electoral.

Intentar describir las formas en que se reconfigura el campo político en un municipio de la Provincia de Buenos Aires, uno de los más importantes en cuanto a cantidad de votantes, reuniendo casi el 35% del electorado bonaerense (tercera sección electoral con mayor cantidad de diputados y senadores¹⁴), cuna de políticos que llegaron a presidente de la nación, *reflejo del país* en palabras de Néstor Kirchner según recuerda el intendente¹⁵, resultó una tarea desafiante. No sólo por la complejidad del entramado de relaciones y actores que el investigador debe identificar para entender el juego político local y su articulación con las instancias provincial y nacional, sino por los permanentes cambios y movimientos que en él se suceden.

En el desarrollo de mis observaciones arribé a un momento en el que experimentaba un punto de saturación: consideraba que contaba con la información suficiente y que lo observado y experimentado se hacía reiterativo, pocos sucesos resultaban novedosos. En las semanas previas a las elecciones de 2011 había poca actividad en todos los espacios municipales, barriales, políticos. Seguramente se producían reuniones cerradas para evaluar lo realizado e hipotetizar posibles resultados electorales. Aquel

¹⁴ El municipio integra la tercera sección electoral que elige nueve senadores y dieciocho diputados.

¹⁵ "Soñá, pibe, decime todo lo que falta para transformar definitivamente Lomas de Zamora, me dijo Néstor. *Todo lo que falta...* soñé en voz alta y contesté *Sólo el 21% de la población tiene cloacas, hay casi 2.500 cuadras de tierra, Lomas de Zamora necesita de todo. Vamos por todo lo que falta, arengó. Planificá el sueño, un sueño colectivo. Lomas de Zamora es un reflejo del país, está así porque los otros pensaron sólo en ellos. Hay que ser solidario siempre, aseguró Néstor. Al tiempito volví con una pila de carpetas que habíamos armado con los equipos técnicos del municipio. Néstor miró rápido y prometió hablarlo con la presidenta". Fuente: blog personal del intendente.*

fue el momento indicado para distanciarme del territorio y comenzar a poner en papel las primeras ideas de esta tesis. Dicha escritura, por supuesto, no eliminó la posibilidad de regresar posteriormente en varias ocasiones al campo, para obtener información puntual o resolver algunas cuestiones problemáticas que aparecieron.

Decidí, en un primer momento, tomar como límites temporales de lo que conformaba mi núcleo de interés, los desordenados inicios de la implementación del Programa en el mes de agosto de 2009 hasta las elecciones nacionales y municipales de octubre de 2011. Con el avance de la escritura, pude entender que ese recorte ceñido a la temporalidad de mi trabajo de campo no era suficiente para dar cuenta de las transformaciones en el campo político. Identificaba tres cuestiones fundamentales que me imponían extender esa temporalidad: las nuevas políticas públicas implementadas dentro de las que se insertaba el Programa estudiado, la política electoral previa y posterior a dichas políticas y las reconfiguraciones de poder del gobierno local, me obligaron a ampliar la investigación para incluir eventos centrales a partir de 2003, así como reseñar otros acontecidos a partir de 2012.

En relación al marco en el que muchas políticas públicas fueron creadas, podemos enumerar a partir de 2008 la disputa del gobierno con el sector agropecuario, el impacto de la crisis internacional en los niveles de empleo y capacidad de consumo, el cuestionamiento del INDEC en relación a la medición de la inflación y los índices de pobreza y la derrota de las elecciones legislativas en 2009, que llevaron al gobierno a tomar una serie de medidas (Arcidiácono y Bermúdez, 2015). Durante 2009, desde el Ministerio de Desarrollo Social, se comenzó a diseñar el *Programa Ingreso Social con Trabajo*, retomando las fortalezas y particularidades de programas anteriores y fue anunciado oficialmente en el mes de septiembre en el municipio de Lomas de Zamora. Entender los lineamientos de un programa con miles de cooperativistas que acompañaban la implementación como protagonistas activos y no como beneficiarios, implicaba revisar los antecedentes que hicieron posible el Argentina Trabaja, por lo cual era preciso remontarme a 2007.

En cuanto a la política electoral y a la reconfiguración del gobierno local, precisaba

remontarme a 2007, momento en que el anterior intendente había asumido su segunda gestión de gobierno, apoyado por Eduardo Duhalde, el Movimiento Evita y luego el Frente para la Victoria, pero con el menor porcentaje de votos obtenidos de los 22 distritos del conurbano que buscaron la reelección. En junio de 2009, durante el conflicto del gobierno nacional con las entidades agropecuarias, el FPV había perdido senadores y diputados, y particularmente el PRO había obtenido dos puntos de ventaja en la Provincia de Buenos Aires, derrota que había llevado a Néstor Kirchner a renunciar a la presidencia del PJ. En octubre de ese mismo año, el intendente, envuelto en múltiples escándalos, presentaba su renuncia, siendo reemplazado por su Secretario de gobierno, quien buscaría ser reelegido en 2011. Dos años después, se realizaron las elecciones presidenciales y municipales: se cerraba una etapa en el Municipio y el escenario político era de festejo, ya que el FPV local había obtenido el 66,22 % de los votos en la disputa por la intendencia, 12 concejales y 5 consejeros escolares, logrando ocupar todas las bancas: era el Intendente con mayor porcentaje de votos en la historia del Municipio. La configuración del gobierno local y su gabinete cambiaría en ese momento, consagrando a determinados actores que tuvieron una marcada actuación durante los dos años de gestión. Por su parte, en el plano nacional, Cristina Fernández había obtenido la reelección con el 54,11%, con amplios porcentajes en la Provincia de Buenos Aires en senadores y diputados, revirtiendo la derrota de 2009.

1.7 Estrategia metodológica

El análisis etnográfico me permitió estudiar la política y el Estado desde la perspectiva de los actores, creando un diálogo entre ésta y la propia. Parto del supuesto que los actores poseen una visión de su propio mundo social que les permite operar en él y es la perspectiva etnográfica la que aporta una mirada analítica para aprehender la diversidad de lo real (Balbi, 2007). La etnografía permite dotar de múltiples sentidos a conceptos tales como política, Estado o gobierno haciendo un examen de sus usos por parte de actores socialmente situados (Balbi y Boivin, 2008). La desnaturalización de los conceptos demuestra el carácter contingente de sus sentidos, social e históricamente construidos, en lugar de entender la política como un dominio

especializado y delimitado (Balbi y Rosato, 2003). La productividad de la contribución de la antropología reside en “el sostenimiento de la tensión entre conocer la alteridad en sus propios términos y situarla en el interior del debate académico, ya sea para confirmar sus consensos o para confrontarlos” (Frederic y Soprano 2005:21). Otra de las tensiones que atravesó la investigación fue la necesidad de profundizar el conocimiento de las relaciones políticas de una comunidad delimitada y dar cuenta de las conexiones entre micro y macro poderes que requieren un cambio de escala para aprehender los fenómenos estudiados (Abélès, 2015).

Comparto con Ingold (2015) la mirada sobre la antropología como una indagación *generosa* que escucha y responde a lo que otros tienen para decirnos, *abierto* porque revela los caminos a través de los cuales la vida social se despliega y muestra cómo, en cada momento, toda una historia de relaciones son un resultado transitorio, *comparativa* porque cada camino elegido es uno de los múltiples que podrían haber sido tomados y *crítica* de las condiciones de la vida humana. La única manera de conocer es a través de un proceso de autodescubrimiento y aprendemos atendiendo a lo que el mundo tiene para decirnos. Los antropólogos, a través de la observación participante, esperamos aprender de aquellos con quienes nos quedamos unos años “en lo que podríamos llamar “investigación” o incluso “trabajo de campo” [que] es, en realidad, una prolongada clase magistral en la que el novato gradualmente aprende a ver cosas, a escuchar y a sentir las también” (...) No importa cuánto tiempo lleve, el punto fundamental es que el aprendizaje es transformativo. Da forma a la manera en la que uno piensa y siente, y lo convierte a uno en una persona diferente” (Ingold, 2015:221).

Mi conocimiento inicial sobre la política local, el entramado de organizaciones barriales y algunos de sus referentes se remontaba al período 2004-2007 en el que había trabajado en una ONG local implementando proyectos con financiamiento del Estado nacional y organismos internacionales. Dicho conocimiento sirvió como disparador de mis primeras preguntas de investigación. El análisis y las interpretaciones de esta tesis se basaron en el material recogido durante el trabajo de campo que realicé de forma

sistemática entre 2009 y 2011. Regresé en ocasiones puntuales durante 2012 para realizar entrevistas a referentes, empleados y funcionarios en base a los requerimientos que se presentaban en la sistematización de los primeros escritos.

Las relaciones interpersonales que había construido antes de 2007 facilitaron el acceso a informantes clave y el desplazamiento por una porción del distrito dentro del cual definiría como unidad de estudio una de las delegaciones municipales y sus seis barrios. La implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo en este distrito se basó en la descentralización en ocho delegaciones municipales e involucró a una gran cantidad de actores, centralmente cooperativistas, referentes, empleados y funcionarios y, en un segundo plano, otras figuras que articulaban con el Programa, entramado que se constituyó en uno de los pilares centrales para el proyecto de reelección del Intendente.

Realice observación participante en las reuniones semanales de la Mesa de Trabajo de Cooperativas en la Delegación Municipal de Santa Lucía. A partir de observar su dinámica, fui identificando una red de relaciones, alianzas y disputas entre referentes, funcionarios, dirigentes, organizaciones sociales y políticas. Las reuniones eran el dispositivo regular de organización de una heterogeneidad de actividades que me permitieron introducirme en el mundo de la política local: mi asistencia me aseguraba estar informada y ser invitada a actos políticos, reuniones partidarias, cortes y movilizaciones dentro y fuera del distrito, entre tantos otros eventos. Asimismo, las reuniones eran el punto de partida desde el cual observar la práctica cotidiana de los referentes en relación al Programa y a otras dimensiones de su vida pública y privada.

Registré las reuniones semanales de la Mesa, las tareas diarias del Programa, las conversaciones espontáneas antes y después de cada reunión, las reuniones colectivas de los referentes con funcionarios o dirigentes, participé de los cortes de calles y de ruta, actos políticos locales o CABA y movilizaciones. Luego de la selección de cinco referentes (algunos de ellos trabajaban en duplas), concurrí a las sedes de las cooperativas donde se planificaba y organizaba el trabajo en relación al Programa y otras actividades sociales, culturales, deportivas y políticas de cada institución. Allí participé de reuniones de trabajo diarias, hice observaciones y entrevistas.

Realicé entrevistas abiertas y en profundidad a cooperativistas, referentes de cooperativas, empleados municipales y funcionarios. Mantuve un vínculo permanente con los referentes y los empleados de la delegación durante los años de trabajo de campo y con algunos de ellos se prolongó en el tiempo, lo cual se constituyó en una fuente de información renovada. Con algunos referentes compartí su vida personal y familiar.

En paralelo al trabajo de campo, recopilé fuentes secundarias. Ya fuera a través de internet o solicitándolo en el Ministerio de Desarrollo Social, sistematicé y analicé las resoluciones del Programa, informes de gestión, material de formación para las cooperativas, materiales producidos por los orientadores, cuadernos de difusión del Ministerio, conferencias de los funcionarios nacionales y discursos de los Presidentes de la Nación relacionados con el Programa. El Municipio me proveyó, a través del área de comunicación, informes de gestión; conté con materiales de difusión y balance de los programas implementados a escala local disponibles en la web del municipio, así como los discursos del intendente, funcionarios y dirigentes presentes en cada evento. Los empleados de la Delegación me proveyeron las actas de las reuniones y mapas del trabajo de las cooperativas; elaboré mapas propios en función de la información recolectada utilizando la aplicación Google Earth (imágenes satelitales que registraban los cambios en el período estudiado). Analicé las publicaciones de organismos estatales y programas que se articulaban con el PRIST.

Seguí las redes sociales (web oficial, youtube, Facebook que eran las más usuales en ese período) del Ministerio, el municipio, los dirigentes y funcionarios, las agrupaciones políticas, instituciones barriales y los referentes, recuperando videos, fotografías y comentarios que compartían. Consulté las bibliotecas locales del distrito y construí una relación personal por correo con diversos actores interesados en la historia de Lomas de Zamora que me ayudaron a completar la información disponible. Sistematicé la información censal nacional (en particular del 2010) y publicaciones provinciales que contenían datos relevantes sobre el Municipio en el período estudiado. Consulté diversos sitios web (diarios y blogs) que tenían secciones dedicadas a la política local,

así como diarios de circulación nacional para completar la información sobre ciertos eventos.

La documentación relevada se encuentra diferenciada de la bibliografía académica.

Ficcioné los nombres de los referentes, empleados y funcionarios, así como los barrios y las delegaciones para conservar la confidencialidad de los mismos. Conservé los nombres de los dirigentes y funcionarios centrales del ámbito local, provincial y nacional.

1.8 Estructura de la tesis

El capítulo I *Introducción* ubica el Programa Ingreso Social con Trabajo dentro de un proyecto político de gobierno y una orientación de las políticas públicas que recuperaron la militancia como eje central en la construcción política plural ejercida en una instancia pública presencial. Se especifica el aporte de la perspectiva etnográfica en el abordaje del estudio de caso a través de los múltiples significados que los actores le otorgan a la política y a las políticas públicas para abordar los procesos en los que se crean las representaciones situadas del Estado, sus agencias, actores y la legitimidad que detentan, buscando lo complejo y desordenado del proceso de formulación, así como las maneras ambiguas y disputadas en que son difundidas y recibidas en territorio.

Se presenta el problema de investigación, centrado en la reconfiguración de la trama de relaciones de poder entre referentes locales, empleados, funcionarios y dirigentes municipales, provinciales y nacionales dentro del municipio de Lomas de Zamora, en el conurbano sur de la provincia de Buenos Aires, a partir de la implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo (2009-2012). Busqué comprender cómo se construyeron las trayectorias políticas des/ascendentes de referentes de las cooperativas del Programa en su relación con los funcionarios municipales a través de las evaluaciones sobre su práctica militante, en disputa con las de otros actores del campo político. Se detallan luego las dimensiones del problema.

Se recupera la tradición de estudios antropológicos de la política desde sus orígenes los hasta los aportes del nuevo milenio y se señalan propuestas extranjeras y nacionales que aportan claves para pensar mi problema de investigación. Se destaca cuál es la mirada antropológica sobre el Estado y las políticas públicas que desplegaré en la investigación. A partir de los '90 las ciencias sociales han producido en la Argentina una renovación en las perspectivas y metodologías de análisis acerca del problema del Estado que ha permitido diversificar y profundizar los conocimientos sobre proyectos, instituciones y actores estatales. La naturalización del Estado, así como su carácter ilusorio, se enfrentan a un abordaje que lo entienda como construido históricamente y por ello, se explicita el abordaje que propongo a lo largo del caso.

Abordaré la noción de lo político como un dominio específico relacionado con el Estado y con la representación política para acceder al gobierno, que incluye los espacios donde la política puede ser entendida en el quehacer cotidiano de los agentes en sus relaciones institucionales y personales. Por ello, el dominio político no puede ser tomado como *especializado a priori*, dado que es contingente y es (re)definido constantemente al hacer política y políticas. Lo específico de la política reside tanto en lo que ocurre en las instituciones especializadas con legitimidad del Estado, con sus actores especializados, reglas, valores, repertorios, prácticas, como en el quehacer cotidiano de aquellos que provienen de otros campos: piqueteros, movimientos sociales, titulares de derechos de políticas, etc. Luego se desarrollan las dimensiones abordadas en el problema de investigación junto a otras categorías centrales del análisis como campo político, capital político, poder simbólico y actos de institución.

Luego presento una serie de investigaciones que considero como antecedentes centrales y referentes teórico-metodológicos en la comprensión de la militancia política en la historia reciente, articulada a la gestión de las políticas sociales en el conurbano bonaerense, desde una perspectiva etnográfica. Se explicita cómo fue construyéndose el recorte temporal del caso en función del ciclo de los programas sociales y el de la política electoral. Finalmente se desarrolla la estrategia metodológica y las fuentes.

El capítulo II *Cooperativas, economía social y programas sociales* aborda el papel que

tuvieron las organizaciones sociales y políticas con trabajo territorial dentro de la estructura del Estado, la centralidad del derecho al trabajo en la narrativa del Ministerio de Desarrollo Social y el rol que se planteó el Estado en las políticas sociales del período estudiado. Se analizan los discursos y las acciones del gobierno nacional tendientes a conciliar la política y la práctica militante como factores de transformación social desde la construcción de lo público, destacando la participación de las organizaciones sociales dentro del Ministerio y en el territorio. Se repasan las características generales de los modelos previos de política social frente a los cuales el Ministerio construyó su propuesta, en abierta disputa.

Se identifican algunas de las singularidades del Programa en relación a la distribución de cupos entre las agrupaciones políticas en función de su capital político, la posibilidad de negociar lealtades entre dirigentes, referentes y cooperativistas como estrategia explícita del Ministerio dentro de los debates sobre política social y clientelismo. Esta negociación se inscribió dentro en un mapa de florecimiento de agrupaciones sociales y políticas y espacios de disputa por el crecimiento político de los actores locales, observando el poder que adquirieron los referentes barriales al representar a las cooperativas frente al Estado municipal, provincial y nacional y al ser reconocidos como agentes de implementación de programas con una larga trayectoria que los legitimaba. Asimismo, se aborda la apropiación de sentidos, por parte de los referentes barriales y los funcionarios del municipio, sobre los derechos políticos y sociales y las conquistas laborales del peronismo como parte del discurso del Ministerio. Finalmente, se destaca la centralidad que adquirió el rol del referente político de las cooperativas.

Describo el proceso de formulación e implementación del Programa, presentando los principales lineamientos y sus singularidades. Se analizaron los antecedentes de programas y debates que hicieron posible la creación del Programa Ingreso Social con Trabajo, principalmente el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social *Manos a la Obra*. Se exponen las principales corrientes de estudios sobre la Economía Social y Solidaria en nuestro país en el período abordado, así como los desarrollos teóricos del Ministerio de Desarrollo Social que retomaron ciertos aspectos de los mismos y

pusieron tensión otros. Se analiza la narrativa y genealogía del Ministerio de Desarrollo Social sobre el Programa destacando el desarrollo de las cooperativas de trabajo creadas por programas gubernamentales. Identifiqué las categorías creadas por el Ministerio para nombrar a los cooperativistas y para crear nuevos instrumentos de política social, tales como *titular de derechos, políticas sociales reparadoras y constructoras, efector social y monotributista social*. Se analizan otras singularidades del Programa, pensado como herramienta de redistribución del ingreso y generación de empleo como medio de integración social. Se detallan las características del presupuesto financiero, los componentes del Programa, los convenios con los Entes Ejecutores, los resultados e impactos, entre otros puntos. Se reseñan las investigaciones que han abordado el Programa y que han aportado a la presente tesis.

El capítulo III *De la despolitización a la politización* presenta el distrito a través de cuatro bloques: el primero corresponde a su origen en el siglo XIX y su posterior desarrollo; el segundo, a las décadas del '80 y '90, donde tuvo su auge la gerencia social dentro del campo de las políticas sociales, se produjo el ocaso de los referentes villeros y la invención de la *militancia social*; el tercero abarcó la crisis del 2001, el surgimiento del kirchnerismo, el protagonismo de los movimientos sociales en la gestión de las políticas sociales y la recuperación de la militancia política como forma de participación; y el cuarto abordó la asunción del intendente en 2009, la reorganización política al interior del distrito y las características de su gestión en relación a lo local y lo nacional.

Se describe el origen y desarrollo territorial del partido de Lomas de Zamora, desde fines del siglo XIX hasta entrada la década del '70, abordando las características de su configuración geográfica, el proceso de loteo y urbanización, la composición poblacional, las primeras actividades económicas, los aportes migratorios, el crecimiento demográfico y de villas y asentamientos. Se aborda el período de las décadas del '80 y '90 en el distrito para analizar la metamorfosis del Estado nacional argentino, su ausencia en ciertas áreas de la gestión pública evidenciada en el menor peso de su acción en la resolución de cuestiones sociales críticas. Luego se desarrolla el contexto social y económico reciente de Lomas de Zamora a través de datos censales y

otras fuentes, para poder comprender las características de este distrito del conurbano sur durante la implementación del Programa. Luego de la crisis del 2001, se analiza el rol que tuvieron los movimientos sociales, la recuperación de la militancia política y el diálogo con el gobierno nacional en el diseño y la implementación de políticas sociales para paliar el aumento de los índices de desocupación y pobreza. Se describen las gestiones del intendente Rossi en Lomas de Zamora en 2003 y 2007, las disputas y tensiones con los actores locales, como el Movimiento Evita, y los nacionales. Se analizan las tensiones entre los actores lomenses y sus lealtades con el duhaldismo y el kircherismo y cómo cada uno fue negociando su alianza con el gobierno nacional. Se reseñan las políticas nacionales que fueron implementadas en el municipio, así como las alianzas entre los actores locales para consolidar el proyecto del intendente para erigirse como el reflejo del proyecto nacional y popular. Finalmente, se analiza cómo el intendente construyó su proyecto de reelección sobre tres ejes: la inversión en obras públicas, la descentralización municipal y el protagonismo de los militantes.

El capítulo IV *Ingreso al campo y desplazamientos* narra el proceso de construcción del objeto de conocimiento. El enfoque desarrollado permite abordar el caso, donde los márgenes son implicaciones necesarias del Estado y por ello elegí buscar sus efectos y su presencia en el entorno local, las racionalidades administrativas y jerárquicas que proporcionan vínculos con dicho aparato político y regulador, las manifestaciones de la burocracia en tanto interpretaciones de las prácticas y las formas que asume el Estado. En el territorio, veremos cómo las prácticas estatales son colonizadas por otras maneras de regular las cuales emanan de la necesidad de la población de asegurar su supervivencia política y económica.

Se describe la organización cotidiana de los programas en el distrito a partir de la descentralización a través de delegaciones y, en particular, el caso de la delegación de Santa Lucía por ser la única que generó procesos de organización entre los referentes de las cooperativas. Se detalla el desplazamiento en la elección de los sujetos de estudio del Movimiento Evita hacia los *referentes*: lo interesante en la trama de relaciones que se tejía a partir de la Mesa de cooperativas estaba más vinculado con el crecimiento

político de los referentes y algunos funcionarios a partir de la aparición del Programa en el distrito, enfocando en las disputas por los espacios de poder y la configuración de la división del trabajo político entre referentes, dirigentes y funcionarios. Se desarrollan las características de la muestra de referentes en función de su protagonismo político en la Mesa, la relación con el Delegado y los demás referentes, el despliegue de tareas del Programa en cada organización, cuáles fueron las cooperativas con mayor convocatoria territorial y la militancia más allá del Programa. Se analizan las características personales de los referentes, su relación con las agrupaciones políticas y las alianzas.

En el capítulo V *Las políticas reinterpretadas y disputadas en territorio* se identifican las características del modelo de desarrollo *productivo y territorial con inclusión* a partir de 2003 y de qué forma el Estado ejerció una presencia activa a través de la implementación de políticas públicas con dimensión territorial en su planificación. Se analiza la implementación participativa de políticas públicas y la articulación entre nación, provincia y municipio a través de las potencialidades y restricciones concretas del período estudiado. Partiendo de la identificación de las prioridades del gobierno local en torno a la obra pública, la descentralización y la revalorización de la militancia, veremos cómo se reconfiguró la heredada división del trabajo político, generando una serie de disputas entre quienes pertenecían al gran abanico del Frente para la Victoria. El reconocimiento social de los diferentes actores se desplegó a través de las evaluaciones sobre las posibles formas de actuación política. Abordé las visiones de cada actor y grupo y las divisiones en torno a los sentidos del trabajo en políticas sociales basado en los saberes técnicos y/o en los saberes políticos, el Programa en su especificidad como un dispositivo territorial de un *nuevo* modelo de política social, quiénes y cómo representaron localmente la narrativa del Estado nacional en torno a la participación política y para qué comunidad de referencia se trabajaba.

Los referentes de las cooperativas representados por el delegado, enfrentados a los empleados y funcionarios del Instituto, desplegaron tres estrategias que fueron modificando las relaciones de fuerzas y la distribución del capital político entendido

como trabajo acumulado. Se describen las tres estrategias burocrática, piquetera y *anti-orgánica* que se desarrollan a lo largo de los capítulos V y VI. Se aborda la singularidad del delegado, su trayectoria previa y sus estrategias y cómo estas características posicionaron a la delegación municipal. Se analiza la disputa del delegado con el vicepresidente del Instituto, lo cual definió las futuras relaciones entre la Mesa de cooperativas de Santa Lucía y el Instituto del Trabajo y que llegaron a un pico máximo de conflicto en las semanas previas a las elecciones de octubre de 2011. Se analizan las primeras disputas entre los referentes de las cooperativas y el delegado, frente a los empleados y funcionarios del Instituto, que giraron en torno a *lo técnico* y *lo político* como criterios de legitimidad para dirimir quién detentaría la autoridad dentro del Programa, criterio que varió en función del enunciador, su estrategia y el contexto.

En el capítulo VI *Entre lo político y lo técnico: disputas entre referentes y funcionarios municipales* se analizan los giros en la narrativa del Programa como la forma de nombrar a la población destinataria en tanto *titulares de derechos*, con responsabilidades y obligaciones y la voz de los referentes comunitarios como insumo para evaluar las políticas del período. Se analizan las técnicas burocráticas que homogeneizaron la comunicación, clasificación y tratamiento de la población: *listados y bases de datos* que permitieron llevar adelante operativos de inscripción, registro de asistencia, definición sobre la continuidad dentro del programa o relevamiento de las cooperativas, entre otros asuntos. Las tensiones entre los grupos exponen cómo el desigual manejo de las lógicas burocráticas permitió reconvertir un conocimiento administrativo específico en estrategias eficaces para acrecentar el reconocimiento político de los referentes y el delegado en detrimento de quienes se desempeñaban en el Instituto. Devolviéndole al control burocrático su importancia como forma específica de gestión de asuntos y personas y como técnica particular de legitimización, podemos acercarnos a la comprensión de los conflictos internos que atraviesan a las administraciones y a las instituciones estatales. La *territorialidad* fue una de las iniciativas del Ministerio de Desarrollo Social para aproximarse al espacio local, encarnada en las oficinas de nivel subnacional, la red de militancia barrial, las instituciones itinerantes y los desplazamientos de los agentes centrales a terreno.

Analiqué el concepto de *comunidad*, central en el diseño e implementación de los dispositivos territoriales y reinterpretada por quienes militaban el proyecto de construcción de una nueva forma de hacer políticas sociales, la cual se amalgamaba a la noción de *pueblo*.

Analiqué las diversas tensiones que enfrentaron a los referentes y el delegado con el Instituto, como la participación y el reconocimiento del rol de los orientadores y la asignación de nuevos cupos de cooperativistas, entre otras, que permiten entender la lucha por acrecentar el reconocimiento político de unos en detrimento de otros donde se jugó la legitimidad del trabajo dentro del Programa y la administración presente y futura de los instrumentos de poder objetivado (finanzas públicas, cargos en el Estado Municipal, recursos materiales).

En el capítulo VII *Portavoces y movilización: lealtades entre referentes y funcionarios provinciales y nacionales* abordo la dimensión de la movilización de los grupos a través de las relaciones entre los referentes de las cooperativas y los funcionarios provinciales y nacionales, observando cómo se negociaron las alianzas y lealtades en función del protagonismo de las cooperativas representadas por los referentes, agrupaciones que potencialmente podían convertirse en fuerzas políticas con alto poder de movilización. Esto me llevó a analizar la (re)constitución permanente de alianzas entre los referentes de las cooperativas y los funcionarios, las afiliaciones cambiantes con las organizaciones políticas y la figura central de los referentes como portavoces legítimos de las cooperativas.

Dentro de esta dimensión, identifiqué ciertos *eventos políticos* entendidos como situaciones sociales referenciadas por los actores sociales por su riqueza, intensidad y efervescencia, en las que confluían actores de diversos ámbitos y escalas. Los *eventos políticos* eran señalados por los actores como relevantes para explicar, evaluar y entender sus carreras políticas y revelaban las lógicas que definían posiciones políticas y organizaban las disputas internas en el municipio: era a partir del significado atribuido por sus protagonistas que cada evento cobraba sentido (Frederic y Masson, 2009). Abordé los actos que promovieron el encuentro entre los presidentes de la

nación y los actores territoriales. Junto al análisis de los actos locales de diversa índole, me detuve en el de Huracán en 2011, focalizando en el protagonismo del Movimiento Evita de Lomas de Zamora. Analicé el rol del militante como constructor del cambio social desde la perspectiva del Ministerio de Desarrollo Social y cómo se concretaba en el plano local. Cierro el capítulo a través de una mirada procesual de las trayectorias de los referentes y los actos de institución locales que marcaron un fin de ciclo: la inauguración de la UDAI a cargo de la presidenta de la nación, el cierre de campaña y el acto de asunción del intendente de 2011.

En el último capítulo se exponen las *Conclusiones Finales* y se abren nuevas preguntas a partir de la presente investigación.

CAPITULO II

COOPERATIVAS, ECONOMÍA SOCIAL Y PROGRAMAS SOCIALES

2.1 Organizaciones políticas, derecho al trabajo y rol del Estado.

El presidente Néstor Kirchner, en su discurso de asunción el 25 de mayo de 2003, convocó a reconstituir un *modelo nacional y democrático de capitalismo* que incluyera a todos los ciudadanos argentinos por encima y por fuera de los alineamientos partidarios, reconociendo a las agrupaciones con capacidad para la convocatoria transversal¹⁶. En relación a las políticas públicas, remarcó la necesidad de superar el pasado, introduciendo nuevos paradigmas que tuviesen como finalidad el bien común, el funcionamiento del estado de derecho, una *efectiva* democracia, una *correcta* gestión de gobierno, el ejercicio del poder político nacional sobre reglas transparentes, imponiendo la capacidad reguladora estatal. El Estado debía viabilizar los derechos constitucionales protegiendo a los sectores más vulnerables de la sociedad y articular socialmente reparando las desigualdades sociales, generando inclusión y oportunidades a través del acceso a la educación, salud, vivienda y trabajo. Se posicionaría como un sujeto económico activo en la culminación de las obras públicas inconclusas, la generación de trabajo genuino y una fuerte inversión en nuevas obras.

“Concluye en la Argentina una forma de hacer política y un modo de cuestionar al Estado (...) Hay que reconciliar a la política, a las instituciones y al Gobierno con la sociedad” (Kirchner, Néstor, 2003).

Alicia Kirchner, como Ministra de Desarrollo Social de la Nación, hacía un balance sobre el modelo *neoliberal* de política social, el cual debía ser superado por su carácter técnico (*híbrido*), de *performance*, focalizado, que ejecutaba planes *enlatados* (programas de

¹⁶ La reunión de tres afluentes dentro del kirchnerismo se consolidó en 2006 y permitió el triunfo de la fórmula Fernández de Kirchner-Cobos en 2007: las organizaciones sociales con trabajo territorial, la Confederación General del Trabajo (CGT) de Moyano y el PJ junto con sectores de la izquierda peronista, progresismo y radicales (transversalidad). La decisión de Kirchner de presidir el PJ en 2008 y el conflicto con las patronales agropecuarias trastocarían los realineamientos anteriores (Natalucci, 2012b).

dominación popular), financiados por los organismos de crédito internacional, firmados a las *apuradas* por ministros *presionados por los plazos*, retroalimentando así una política fragmentada y dependiente de *recetas únicas*. Los dirigentes de la *vieja política* habían mantenido *cautivas* a las personas, a través de programas de promoción o meramente asistenciales (como los comedores), guiados por expertos y consultores de *escritorio en quintas independientes* que definían el rumbo sin coordinación con el ministro, reproduciendo “discursos tecnológicos, homogéneos, supuestamente éticos, perdiéndose la acción concreta y las respuestas integrales” y dejando a la comunidad como mera receptora y depositaria pasiva (Kirchner, 2007:12)¹⁷. La superposición de acciones, la excesiva burocracia, la fragmentación, la privatización de las acciones, las instituciones *enfermas de centralismo*, habían reproducido el *clientelismo* del Estado nacional con las provincias y las organizaciones, focalizando, *marginando y compensando* los efectos del ajuste económico.

Frente a este análisis, se planteaba una nueva forma de pensar y hacer las políticas sociales desde un Estado social, *presencial*, promotor y protector, no desde lo académico ni lo tecnocrático, sino desde el *desarrollo humano*, la *ética práctica* y la *justicia social en acción*, trabajando en los derechos y en la equidad territorial. El subsistema político-técnico definía el alcance de las políticas sociales en el nivel nacional creando una gestión asociada con provincias, municipios y organizaciones sociales; se buscaba involucrar a los actores sociales desde una implementación participativa en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas sociales (en especial el Programa Promotores territoriales para el cambio social) y operativizar un sistema administrativo con competencias y localizaciones territoriales (desde los Centros de Referencia de Desarrollo Social y los Centros Integradores Comunitarios).

El modelo construido por el Ministerio de Desarrollo Social retomó la triple reivindicación de Néstor Kirchner: de la *democracia* en la tradición de la militancia como construcción política plural que debía ejercerse en una instancia pública

¹⁷ Las cursivas corresponden a los términos utilizados por la Ministra. Ver capítulo 3 “Verdad. Derechos conculcados” de La Bisagra (2007).

presencial, de la *nación* en la tradición del peronismo como entramado social aglutinante, y del *capitalismo* arbitrado por un Estado promotor (Dagatti, 2013) ¹⁸. Néstor Kirchner reintrodujo ejes en el debate público que generaron “la imagen de un gobierno dinámico y con capacidad de interpelación y representación de los sectores populares desde una renovada tradición movimentista, que había significado su principal matriz de integración a la disputa política nacional desde 1945” (Natalucci, 2010:98). Respecto de la movilización social, las organizaciones piqueteras fueron invitadas a integrarse: dejaron de denominarse *piqueteras* para identificarse como *sociales* y se incorporaron al proceso de diseño de las políticas sociales, desplazando el problema del desempleo hacia alternativas de integración al mercado de trabajo y la promoción de la economía social. Luego de años de trabajo territorial en los barrios, muchos dirigentes aceptaron ocupar puestos en la estructura burocrática del Estado y formar parte de las listas partidarias.

La dinámica de la movilización social durante los primeros años de la gestión (2002-2006) se caracterizó por la incorporación al Estado de las organizaciones de gramática movimentista¹⁹ de tradición nacional y popular y la construcción de un espacio militante autodefinido como *kirchnerista*. Este espacio se nutrió de agrupaciones con un trabajo territorial acotado como el Movimiento Evita y Malón o de alcance nacional como la Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat –Central de Trabajadores Argentinos- y Barrios de Pie -que más tarde confluiría en Libres del Sur-, quienes se reunieron en sucesivos espacios de coordinación política. Los dirigentes tenían grandes expectativas en su participación dentro del diseño y la implementación de políticas públicas y la recuperación de derechos sociales, trabajo que consideraban como un salto de “lo social” y la autogestión de la reproducción hacia “lo político” y su incorporación al

¹⁸ Dagatti utiliza el término “refundación kirchnerista” para analizar los discursos presidenciales y el intento de definir una *frontera política* entre un pasado injusto aún visible y presente -una Argentina neoliberal- y la construcción de un futuro auspicioso -matriz capitalista sustentable fundada en un paradigma nacional- (Dagatti, 2013).

¹⁹ “Una gramática política debe entenderse como un juego de reglas no escritas que delimita, por un lado, las interacciones de los sujetos; y por otro, las combinaciones de acciones para coordinar, articular o impulsar intervenciones públicas, acciones que se dirijan a cuestionar, transformar o ratificar el orden social. En una clave analítica, esta noción de gramática dota de un principio de inteligibilidad a las acciones” (Natalucci, 2010:100).

Estado (Natalucci, 2012).

Algunas de las consecuencias de la incorporación de los movimientos sociales al Estado fueron, por un lado, su crecimiento cuantitativo y una potenciación de su palabra pública; la institucionalización de la iniciativa social de una serie de reclamos históricos de los sectores subalternos que lograron instalarse en la agenda oficial; el acceso a recursos materiales y simbólicos antes ausentes en las organizaciones como consecuencia de la ocupación de cargos; la apertura de partes de la gestión a las organizaciones principalmente en Desarrollo Social. Por otro lado, se observaron serias dificultades para lograr un peso relativo importante en las decisiones políticas estratégicas del gobierno. Como señala Cortés (2010b) la noción de cooptación era insuficiente para el análisis de los movimientos incorporados al gobierno nacional: los aparatos estatales expresaban una correlación de fuerzas a nivel social y constituían la dimensión *contradictoria* del Estado, no eran neutrales, pero tampoco resultaba irrelevante quién los ocupaba y cómo los gestionaba²⁰.

Como adelanté en el capítulo anterior, las políticas sociales y los programas tienen *vidas sociales* propias y efectos que pueden sobrepasar los diseños e intenciones originales de sus autores. El PRIST generó interesantes procesos de organización política que superaron los primigenios objetivos: *“Este programa es una decisión política del Gobierno, que tiene como objetivo la creación de puestos de trabajo, la capacitación y promoción de la organización cooperativa. Además de generar ingresos para familias vulnerables, busca mejorar las condiciones sociales y la calidad de vida en los barrios más postergados”* (Guía, 2010:3). *“Significa un abordaje diferente a los planes que normalmente con asistencialismo se han desarrollado en nuestro país, tiende no solamente a que la gente tenga trabajo, sino que además se organice socialmente, algo característico del movimiento cooperativo”* (Cristina Fernández, 14/8/2009).

Los dirigentes de las agrupaciones políticas recibieron inicialmente una cantidad

²⁰ Diversos autores han trabajado la experiencia de las organizaciones en la gestión de las políticas sociales dentro del Estado durante el kirchnerismo: Pereyra, Pérez y Schuster (2008), Gómez (2010), Perelmiter (2010), Pérez y Natalucci (2010), Natalucci (2012), Pagliarone (2012), Lozano (2013), Fajard (2013), Vázquez (2014), Gradin (2015).

desigual de cupos, en función de su posición y relaciones con y dentro del Ministerio y de la magnitud de su base social en el territorio, para conformar cooperativas. La dinámica del Programa permitía que los referentes políticos y las cooperativas redefinieran su relación con las agrupaciones políticas que las había convocado, creando nuevas alianzas y lealtades. El Programa se limitó al control de los cooperativistas individualmente y su encuadramiento dentro de una cooperativa o una cuadrilla y, más tarde, exigieron un vínculo con aquellas que hubieran logrado tramitar una matrícula. El Ministerio creó explícitamente un mecanismo administrativo de *pases* para que las personas pudiesen cambiarse de cooperativa ante diversos motivos: conflictos políticos, lejanía relativa entre la residencia y las tareas asignadas o la incompatibilidad de horarios en relación a otras responsabilidades (como los horarios escolares de los hijos-). La relación de cada cooperativista con un referente barrial y de allí con una agrupación política mayor podía variar con el tiempo sin afectar la continuidad del trabajo del cooperativista. De la misma forma, un referente podía cambiar su pertenencia a una agrupación política y con él toda la cooperativa que representaba.

El viejo debate sobre *clientelismo* y políticas sociales que se actualiza en cada gestión fue el trasfondo de algunos de estos mecanismos que ensayó el Ministerio con el PRIST y otros programas, buscando eliminar los intermediarios que podían cobrar por sus intervenciones o condicionar a los destinatarios. En la publicación *La Bisagra*, la ministra sostenía que “*nuestra política social busca la construcción de ciudadanos y si el asistencialismo y el clientelismo político quisieron acaparar la ciudadanía de los más desfavorecidos, las políticas sociales hoy vigentes luchan para devolver dignidad y autonomía*” (Kirchner, 2007:28). Los folletos de información del Programa destacaban en recuadros: “*Señor/a cooperativista: para ingresar a este programa no necesita un gestor ni le pueden pedir dinero a cambio. Si alguien lo hace, denúncielo al 0-800-222-3294 (Folleto institucional “Todo lo que hay que saber...”)*”²¹.

²¹ Como señala Frederic, el clientelismo es un concepto despectivo de la política, ya que, si bien hay transacción de bienes, hay fundamentalmente valores sociales y sentidos. El concepto pierde de vista la formación de identidades en juego como ingreso al mundo de la política: estar cerca de los candidatos y participar públicamente de eventos y

Ministerio de **Desarrollo Social**
Presidencia de la Nación

INGRESO SOCIAL CON TRABAJO

No te dejes confundir algunos quieren crear caos
y otros hacer clientelismo.

 **Argentina**
Trabaja
Nueva etapa

En **180 días**

- Estarán incorporados todos los cooperativistas que ya están en el Programa Ingreso Social con Trabajo y cumplen con los requisitos establecidos de experiencia, oficio e interés en seguir creciendo.
- El 1º de abril empezamos con los primeros 30 mil cooperativistas del conurbano bonaerense.
- Recordá que durante **180 días** serán incorporados los restantes.

Si te dicen lo contrario denuncialo al 0-800-222-3294



ARGENTINA
UN PAÍS CON BUENA GENTE

Presidencia de la Nación

2. Folleto institucional del Ministerio de Desarrollo Social (2012).

Tanto las lealtades de los referentes en relación a los dirigentes y la pertenencia a las agrupaciones políticas que los cobijaban como la libertad de los cooperativistas para integrarse o abandonar una cooperativa fueron parte de un contexto en el que se crearon organizaciones comunitarias, cooperativas y locales partidarios, abriendo el juego a partir de la ampliación de los espacios de disputa por el crecimiento político. El entramado de organizaciones sociales de Lomas de Zamora para el año 2009, según un estudio elaborado por el municipio y el Ministerio de Economía y Producción de la Nación, incluía unas 700 agrupaciones entre centros culturales, asociaciones civiles, centros sociales y deportivos, cooperativas, centros de jubilados, fundaciones, iglesias, clubes deportivos, sociedades de fomento, asociaciones barriales, clubes barriales y cooperadoras escolares. El 39% de las organizaciones se ubicaban en los barrios de la

situaciones es una vía de inclusión. Para un debate sobre el concepto de clientelismo en nuestro país: Auyero, 2001; Masson, 2002; Soprano, 2002; Frederic, 2004; Vommaro y Quirós, 2011; Quirós, 2011; Ferraudi Curto, 2014.

Delegación de Santa Lucía²².

Por un lado, el poder político que adquirieron los referentes barriales al representar a las cooperativas frente al Estado municipal, provincial y nacional puede ser interpretado como parte de la apertura del juego político iniciado con el proceso de desestructuración del Partido Justicialista en 2003. Lenarduzzi (2010) evaluó que las estrategias políticas del kirchnerismo se habían alineado a las preferencias ciudadanas y al modo en que los actores políticos habían percibido sus márgenes de maniobra, cuestionando un aparato como el Partido Justicialista que era visto como compacto y controlado verticalmente por unos pocos, que había pasado a no tener dueño y que se presentaba como un elemento más en el abanico de incertidumbres de la política. Dicho proceso empujó a los políticos a revisar sus estrategias para disputarse la lealtad del electorado, así como su primacía como líderes en cada distrito.

En 2005 tuvo lugar el primer intento de desarticulación del conglomerado peronista en la provincia de Buenos Aires (el *aparato* duhaldista en el conurbano), al presentar candidatos a diputados nacionales y provinciales por fuera de la estructura del Partido Justicialista provincial, dentro del entonces novedoso y transversal Frente para la Victoria. El Partido Justicialista fue derrotado y el Frente obtuvo la mayoría de los votos en senadores y diputados. Ese triunfo político del kirchnerismo incidiría luego en los alineamientos del resto de los actores políticos del abanico peronista en las elecciones 2007, en los candidatos a intendentes, concejales y consejeros escolares, lo que daría lugar a la creación de las listas *colectoras*²³.

Por otro lado, el crecimiento político de los referentes barriales se nutrió del proceso de especialización técnica y las modalidades de trabajo configuradas en torno al

²² El relevamiento de las organizaciones sociocomunitarias se hizo en función de las siete delegaciones existentes en 2009 y generó un listado donde constaban nombre de la institución, dirección y COC (división del municipio en 57 sectores que databa de los años '90). Participaron de dicho relevamiento un representante de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos de la Municipalidad, el Área de Economía Social del Instituto y representantes de instituciones del sector de la Economía Social quienes aportaron: "actualización de viejos listados, llamados telefónicos, consultas a informantes claves y rastillaje de la zona realizando visitas presenciales" (Rondinelli, 2009:203).

²³ Listas de diferentes partidos que adhieren y acompañan en la boleta a una misma lista para otro cargo. Quienes forman las listas colectoras utilizan el reconocimiento de un candidato para aumentar los votos de los propios.

Programa como producto de las obligaciones y deberes implicados en su gestión. Este proceso se tornó visible si desplazamos la mirada sobre la implementación técnica de un programa hacia las tramas de relaciones que se generan en el encuentro cotidiano entre el Estado nacional, provincial y municipal y una multiplicidad de actores como dirigentes de agrupaciones políticas, referentes barriales y cooperativistas (Manzano, 2007).

Otro aspecto singular del Programa fue la apropiación de sentidos por parte de los referentes barriales y los funcionarios del municipio y la reinterpretación que hicieron sobre los ejes centrales en los que se formuló en función de las trayectorias personales e ideas previas y nuevas sobre las políticas sociales. La narrativa y el lenguaje específico utilizado por los funcionarios del Ministerio sobre los derechos políticos y sociales, así como la referencia a las conquistas en el terreno laboral del peronismo fueron centrales en dicha apropiación y reinterpretación en territorio. En el discurso del Ministerio, las autoridades exponían que se había buscado construir, a partir de la gestión del 2003, una nueva institucionalidad en la que la política social fuese parte de un proyecto político compensatorio de la exclusión generada por el mercado. El Estado debía volver a ser el articulador de las políticas sociales superando un concepto asistencialista, de beneficencia o caridad, para recuperar las ideas de justicia social y derechos sociales de Eva Perón, ideas *apagadas* por los dirigentes de los siguientes gobiernos que condicionaron a las familias pobres a través de programas *enlatados*, en alusión a la década del '90 (Kirchner, 2010a).

La referencia histórica a Evita y Perón estuvo presente en toda la narrativa de los funcionarios nacionales del Ministerio y retomaba puntos centrales de la Declaración de los Derechos del Trabajador que Perón había entregado a la CGT en 1947, y que había sido incorporada en 1950 a sus estatutos y a la Constitución de la Nación Argentina (Capítulo III, Art. 37) en 1949. En 1974 Perón retomó en su discurso sobre la presentación del *Modelo Nacional*²⁴ aquellos fundamentos sobre los derechos de cada

²⁴ El 1° de mayo de 1974, Perón inaugura las sesiones legislativas concurre en el Congreso de la Nación y pone a consideración un proyecto de Modelo Nacional: liberación en lo político, económico, socio-cultural, científico-tecnológico, institucional, en la lucha por los recursos y la preservación ecológica, el papel de los partidos políticos,

trabajador a: trabajar, retribución justa, capacitación, condiciones dignas de trabajo, preservación de la salud, bienestar, seguridad social, protección de su familia, mejoramiento económico, defensa de los intereses profesionales y participación plena. El trabajo, para el Ministerio, fue conceptualizado como en aquel entonces: un derecho y un deber (*justo* era que cada uno produjera por lo menos lo que consumía), siendo los trabajadores uno de los pilares de los procesos de cambio y su organización, una *condición imprescindible* para la *solución auténtica* de los problemas argentinos. El fundamento del vínculo de los trabajadores residía en la solidaridad de las organizaciones y los individuos que las integraban, cuyo objetivo debía ser la participación plena y la colaboración institucionalizada en la elaboración del proyecto nacional y su instrumentación en la tarea de desarrollo del país. El país necesitaba que los trabajadores definiesen cuál era la comunidad a la que aspiraban, lo cual requería una capacitación intensa de éstos y sus dirigentes.

Los ejes del trabajo como un derecho, las ideas de solidaridad, la organización social y política, la participación activa a través de la militancia de todos los sectores, la definición de una comunidad política y un proyecto de modelo nacional fueron retomados en los discursos de Néstor Kirchner, Cristina Fernández y Alicia Kirchner en relación a las políticas sociales y al PRIST. *“Le digo a Alicia, a los ministros permanentemente y a ustedes que vamos a poner todo el esfuerzo, vamos a lanzar fuertes inversiones para generar trabajo juntamente con las intendencias, los municipios, las organizaciones sociales y vamos a seguir dando batalla para construir un mundo mejor, que no se construye de un día para otro”* (Néstor Kirchner, 06/07/2004). *“Queremos generar políticas sociales estratégicas como los microemprendimientos, planes como el Manos a la Obra y fundamentalmente devolver a los argentinos un derecho inalienable que es el derecho al trabajo, que es el elemento central y esencial en la recuperación de la justicia y la dignidad”* (Kirchner, Néstor 28/07/2005). Veremos que el Programa recuperó conceptos centrales de la sociedad salarial como la dignidad del trabajador, el salario, el trabajador como sostén de la familia, el hacer, los derechos, y del campo

los jóvenes, los trabajadores, los empresarios, los intelectuales, las Fuerzas Armadas, la Iglesia, la mujer. Dos meses después fallece y en 1976 aparece una primera edición del texto (Perón, 2006).

político como la organización social y política, la militancia, la representación de las bases y la articulación de los distintos niveles de gobierno.

La creación de una figura como el *referente político* de la cooperativa (antiguos y nuevos referentes barriales) buscó legitimar su tarea y alejarlos de las condenas instaladas, en el sentido común y en los medios de comunicación masivos, sobre el clientelismo, los *punteros* y el asistencialismo, asociados a una mera obtención de planes y programas. El reconocimiento de su tarea no fue un proceso sencillo: se trató de una disputa por los sentidos en torno a su rol dentro de un programa social de grandes magnitudes que les permitió entrar en el juego político a los referentes barriales y ser parte de la estructura municipal en 2011.

2.2 De la política asistencial a la política productiva

Partimos del reconocimiento de la formulación de políticas como una actividad eminentemente sociocultural, inmersa en los procesos sociales cotidianos, en los mundos de sentido y en las prácticas culturales que los crean y sostienen. Este tipo de análisis de la política pública implica dar sentido al conocimiento tácito, a las múltiples interpretaciones y a las definiciones en conflicto que las políticas tienen para los actores (Shore, 2010). En esta sección me detendré en la descripción del proceso de la formulación a la implementación para desplazarnos -en los próximos capítulos- al análisis, la complejidad y lo desordenado que tienen dichos procesos, a las maneras ambiguas y disputadas en que son diseñadas y recibidas por la gente en el terreno, qué intereses promueven, cuáles son sus efectos sociales, cómo se relaciona con otros conceptos, normas o instituciones.

La presentación de los principales lineamientos del PRIST²⁵ resultó una tarea compleja por diversas cuestiones: sus múltiples componentes, su diseño en permanente adaptación y discusión interna, su extensión territorial, la gran cantidad de cooperativas, cooperativistas, referentes políticos barriales y agrupaciones políticas de

²⁵ En este apartado se presentan los lineamientos del PRIST en función de los documentos públicos elaborados por el Ministerio de Desarrollo Social entre 2009 y 2011.

pertenencia, empleados y funcionarios de diversos organismos del Estado nacional, provincia de Buenos Aires y municipio que coordinaban e implementaban el Programa junto a la Unidad Ejecutora del Ministerio en la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, el Programa estaba atravesado por una multiplicidad de conceptos, cada uno con una genealogía propia que les daban sentidos específicos en cada momento de la historia argentina, tales como peronismo, cristianismo, políticas sociales universales y centralidad del empleo, el trabajo social como profesión específica y calificada para abordar el territorio y lo comunitario, la organización política y el lugar del pueblo, los cuales formaban parte de un denso discurso y una estructura burocrática compleja.

La estructura organizativa del Ministerio fue objeto de sucesivas modificaciones a partir del año 2004²⁶, buscando adecuar el heredado organigrama²⁷ a los nuevos lineamientos de política social que proponían Alicia Kirchner y su equipo de asesores. Se puede observar que para 2007 se logró una cierta estabilidad y dicho organigrama se mantendrá inalterado, a excepción de pequeños cambios que ocurrieron hacia el final del trabajo de campo en 2012: seis secretarías²⁸ y una Unidad Ejecutora específica para el Programa Ingreso Social con Trabajo con rango y jerarquía de Subsecretaría²⁹ y que tendrá como eje transversal a la economía social.

²⁶ Decreto 373/2004, R 1597/2004, Decreto 551/2006, Decreto 20/2007, Resolución 1/2008, D 2194/2008, D 2310/2009, Decreto 505/2010, Resolución 2227/2010, Decreto 1182/2011, entre otros.

²⁷ Decreto 1300/2002.

²⁸ Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional, de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, de Organización y Comunicación Comunitaria, de Gestión y Articulación Institucional, de Niñez, Adolescencia y Familia, y de Deporte (Decreto 20/2007). La Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano pasará a denominarse Secretaría de Economía Social en 2010 (Decreto 505/2010).

²⁹ Decreto 1067/09.



3. Organigrama del Ministerio de Desarrollo Social (2010).

La consolidación de esta estructura ministerial fue el resultado de las decisiones y los debates iniciados en 2003 que se tomaron en materia de política social, cuando asumió Alicia Kirchner como ministra. En aquel momento se decidió concentrar los programas existentes en cuatro *planes*³⁰. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) y el Ministerio de Desarrollo Social en forma conjunta realizaron una *clasificación de los beneficiarios* del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJDH) de acuerdo a las *condiciones de empleabilidad*³¹ que reuniesen: quienes fueran

³⁰ Decreto 1506/2004 de Emergencia Ocupacional Nacional.

³¹ El concepto de inempleabilidad y su reverso, el de empleabilidad, surgen en la década del '90 en la Argentina durante los políticas de ajuste estructural del Estado, en la que el crecimiento económico Sostenido (aumento del Producto Bruto Interno) no fue acompañado por un aumento de la ocupación, sino por un deterioro sistemático del mercado laboral. El término surge en 1998 en relación a las "competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o al cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo" (Recomendación 195 OIT, citada por Scarfó et al, 2009:12). Las autoras consideran que el término separa las actividades de la condición humana: labor (necesidades vitales, reproducción), trabajo (mundo artificial de las cosas) y acción (pluralidad de la vida política) desarrolladas por Arendt (1998) reduciendo a los destinatarios de políticas a la primera actividad de vida misma o supervivencia, en tanto "categoría homogénea que esencializa y define una situación transitoria,

considerados con posibilidades de empleo continuarían percibiendo beneficios en la órbita del MTESS a través del Plan Integral de Empleo *Más y Mejor Trabajo*, mientras que quienes no fueran así calificados serían incorporados a los tres “programas destinados a la atención de grupos vulnerables, la mejora de ingresos y de desarrollo humano creados o a crearse en el Ministerio” (Decreto 1506/04). Por ese entonces en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social existían 76 programas que fueron reorganizados en tres planes: Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social *Manos a la Obra* (PMO), Plan Nacional de Seguridad Alimentaria *El hambre más urgente* y Plan Nacional *Familias por la Inclusión Social*.

La primera etapa del PMO se caracterizó por “la introducción en la agenda pública, tanto en la opinión pública como en los ámbitos de gestión de políticas, del tema del desarrollo socioproductivo visto desde la economía social y el desarrollo local; (...) la vinculación de los planes de ingresos a líneas de desarrollo productivo y al fortalecimiento de espacios de asociatividad” (Rebón y Roffler, 2007:18). Estos lineamientos estuvieron fuertemente impulsados por Daniel Arroyo, Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano entre 2003 y 2007, como detallaré más adelante.

La incorporación de la temática del desarrollo local en la agenda de las políticas públicas argentinas tuvo sus orígenes a mediados de la década del '90, pero fue en el año 2002 cuando el Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo de la Provincia de Buenos Aires creó los Consejos Locales Económicos Sociales (CLES) como instancias institucionales para la promoción del *Plan Bonaerense de Desarrollo Económico Social*, ambos estrechamente ligados al PJJHD. El Plan Bonaerense direccionó las actividades que los beneficiarios del plan realizaban como contraprestación hacia la generación de microemprendimientos productivos, mientras que los CLES asumieron la estructura y funciones de los Consejos Consultivos Locales del PJJHD³², estrategia de reorganización

enraizada en las condiciones estructurales del sistema productivo y el mercado de empleo en la Argentina, como responsabilidad individual, ligada a la falta de capacitación del sujeto” (Scarfó et al., 2009:16).

³² Los Consejos Consultivos Locales provincial, municipal y barrial estaban integrados por representantes de OSC cuya tarea era la elección de los beneficiarios, el control del funcionamiento del programa y la asignación de las

de los recursos públicos disponibles que se repitió en varios municipios. Las adaptaciones del PJJHD realizadas por gobiernos provinciales y nacionales permitieron incorporar un componente de provisión de materiales para los proyectos productivos como contraprestación y acciones para el fortalecimiento de las competencias y desempeños de los Consejos Consultivos, trayectoria que posicionó al PJJHD como plataforma para la implementación PMO (Rofman, 2005).

El PMO tenía por objetivo promover el desarrollo local y la economía social, generando estrategias de desarrollo social a través de emprendimientos socio-productivos que permitiesen recuperar las capacidades de trabajo de las personas y la obtención de ingresos para la satisfacción de las necesidades de sus hogares, en el marco de una vinculación entre actores e instituciones del territorio (Ministerio, 2007). Estuvo destinado a personas, familias o grupos de trabajadores, desocupados o subocupados de bajos ingresos y/o en situación de pobreza o vulnerabilidad social. El PMO “institucionaliza el intento de adaptación del modelo de desarrollo local hacia políticas de promoción de actividades y emprendimientos ligados a la economía social, sostenidas a la vez en un nuevo enfoque de política social que (...) vincula el mejoramiento de las condiciones de vida de la población empobrecida con la ampliación de las oportunidades de trabajo e ingreso que se generan en los procesos de desarrollo productivo local” (Rofman, 2005:7)³³. A través de aquel programa, el Ministerio invirtió 645 millones de pesos, entre 2003 y 2008, buscando que el desarrollo socio-productivo cobrase “mayor importancia en el abordaje del problema del desempleo y de la pobreza, dada la significación y trascendencia que tuvo (...) al momento de su lanzamiento y debido al alcance y cobertura que llegó a alcanzar” (Rebón y Roffler, 2007; Hopp, 2010:29)³⁴.

actividades de contraprestación laboral o de capacitación, con una dedicación horaria de entre cuatro y seis horas diarias (Cruces, Epele y Guardia, 2008).

³³ La perspectiva de las políticas públicas que tienen por objeto el trabajo, prestan atención a las características, los límites y las alternativas que presentan, en las que cobra centralidad el trabajo protegido -trabajo *decente* según la OIT- como fundamento de la inclusión social. Estos estudios analizan la discordancia entre la política de empleo y la de autoempleo, así como la originalidad de la política que amplía la seguridad social a trabajadores informales ocupados y desocupados (Grassi, 2012; Hopp, 2013; Lijterman, 2020).

³⁴ “En cuanto a los resultados, a fines de 2004 se reflejaba la masividad impulsada desde los inicios del Plan: se apoyaron financiera y técnicamente a 26.900 emprendimientos productivos, alcanzando a 284 mil beneficiarios, con

La apuesta por la economía social por parte del Ministerio, en términos de autosustento comunitario, conllevó una discusión al interior de las organizaciones sociales y los movimientos de desocupados sobre la utilización de los planes sociales. En primer lugar, los fondos comenzaron a destinarse a la formación en oficios dentro de los microemprendimientos y las cooperativas de trabajo. En segundo lugar, el reclamo por el sostenimiento o aumento de los fondos o los cupos se desplazó al envío de materiales y a la necesidad de intervención del Estado en el proceso de comercialización. Finalmente, se modificó la estrategia de confrontación por una de integración y diálogo con el gobierno, apoyando una potencial metamorfosis de la política de asistencial a productiva (Natalucci, 2008). El Estado fue pensado por algunos de los dirigentes, movimientos y agrupaciones como un potencial agente de cambio, lo cual los llevó a asumir ciertos cargos públicos y participar del diseño e implementación de las nuevas políticas públicas. Entre otros, el dirigente del Movimiento Evita Emilio Pérsico fue designado como Subsecretario de Comercialización de la Economía Social (2008); el dirigente del Movimiento Barrios de Pie Jorge Ceballos como Director Nacional de Asistencia Comunitaria (2004) y Subsecretario de Organización y Capacitación Popular del Ministerio (2006); el dirigente de la Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat Luis D'Elía como Subsecretario de Tierras para el Hábitat Social del Ministerio de Planificación Federal (2003) (Natalucci, 2008).

Para el año 2010 el Plan Manos a la Obra había complejizado su operatoria e incluía cuatro programas: Programas Proyectos Socioproductivos, Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo Social *Padre Carlos Cajade*³⁵, Programa de Inversión Social (PRIS) y Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST) (Decreto 2476/2010).

2.3 La economía social y solidaria pensada y promovida desde el Estado.

Los estudios sobre *economía social y solidaria* (ESS) son el marco más amplio en el que

una inversión de 145 millones de pesos" (Rebón y Roffler, 2007:23). "El Ministerio de Desarrollo Social invirtió en este Programa 110 millones de pesos en el año 2005 (...), 131.568.973 de pesos en el 2006 (...) y 129.386.294 en el 2007 (...). En el 2008 se destinaron 142 millones (...)" (Hopp, 2010:30).

³⁵ Ley 26.117/2006 y Decreto 1305/2006: consorcios de gestión, Banquitos de la Buena Fe, cooperativas y mutuales de microcréditos, organizaciones de microfinanzas del sector social.

el PRIST fue concebido. Dichos estudios refieren a las relaciones de producción y distribución organizadas por el principio de solidaridad, sin fines de lucro y que remiten a las formas filantrópicas o de mutualismo y cooperativismo de los inicios del capitalismo. Para el momento en que se creó el Programa Ingreso Social con Trabajo, el debate estaba compuesto por dos corrientes que abordaban la temática. Por un lado, los análisis sobre las agencias internacionales de desarrollo que promovían la participación comunitaria y las políticas de focalización en las cuales la economía popular podía representar un factor de crecimiento económico para las poblaciones pobres. Se trataba de productores que debían autogestionar y satisfacer sus propias necesidades y deseos a través del reforzamiento de los lazos familiares y de solidaridad en un contexto de debilitamiento de las instituciones estatales de protección social (Álvarez Leguizamón, 2008). Por otro lado, se encontraba la propuesta de una economía mixta en la que se reivindicaba una ciudadanía autónoma y el valor del trabajo, en la que el ahorro, la acumulación y la inversión eran compatibles y necesarios, pero no perseguían el lucro (Coraggio, 2003). Frente a ambas opciones, el Ministerio de Desarrollo Social buscó desarrollar la economía social como una política pública de *largo plazo*, *“ya que implica dar la batalla cultural contra las prácticas que están muy arraigadas en el sistema económico capitalista y que atraviesan, por tanto, el sistema de la economía popular. Es fundamental que el Estado promueva también dispositivos de fomento de esta forma de organizar el trabajo, la producción y el consumo responsable. Las cajas cooperativas son un modelo de gestión que articulan democracia y eficiencia. Contribuyen a la generación y consolidación de redes sociales y a un proceso de cambio cultural en pos de que los argentinos y los latinoamericanos puedan salir adelante con un modelo propio, sin subordinación al capital concentrado extranjero”* (Gandulfo y otros, 2010b:136)³⁶. A comienzos de 2010 la estructura del Ministerio cambió la denominación de una sola de sus seis secretarías, reemplazando la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano por la de Secretaría de Economía Social, dando

³⁶ Panel de debate sobre la teoría y práctica del microcrédito “Políticas públicas y economía social” cuyos expositores fueron Alberto Gandulfo (CONAMI -Argentina) y Edgardo Form (Confederación de Cooperativas de la República Argentina - Argentina), entre otros. Primer Congreso Latinoamericano de Microcrédito *Nuestra palabra tiene crédito*. Ministerio / Argentina Trabaja Microcréditos. 2010.

así un rango mayor a los lineamientos de la Economía Social (Decreto 505/2010).

En el presente apartado reseñaré algunos de los lineamientos teóricos más importantes en el debate argentino para luego abordar la aplicación concreta en los programas sociales. Siguiendo a Mutuberría y Serrano (2011), los estudios desarrollados desde la periferia y semiperiferia pueden agruparse en dos enfoques³⁷: como una solución dentro del sistema capitalista o como una práctica emancipadora y alternativa. La economía social como una solución dentro del sistema capitalista, incluía tres propuestas. La primera propuesta era una economía de “pobres para pobres”, donde se postulaban programas de alivio a la pobreza, en el marco de las políticas sociales neoliberales paliativas, asistencialistas y focalizadas, gestionadas por la sociedad civil y financiadas por organismos internacionales como BID, el Banco Mundial o el FMI, basados en las teorizaciones del enfoque de *activos*³⁸. La noción de capital social como activos intangibles constituidos por redes estables de intercambio de dones o favores que proveen bienes, servicios o identidad se incorporó en los '90 al discurso del desarrollo como herramienta de política social y de los organismos internacionales de financiamiento para combatir la pobreza, buscando compensar la dificultad de las poblaciones para reproducirse por medio de ingresos provenientes de relaciones mercantiles y aportes redistributivos del Estado. Las políticas de fortalecimiento de la sociedad civil y del capital social suprimieron las escasas formas de desmercantilización del trabajo del Estado de Bienestar, al tiempo que se buscaba integrar la racionalidad no mercantil dentro del modelo económico incorporando el trabajo informal y las relaciones domésticas y de ayuda mutua. Dichos planteos omitían los procesos de desigualdad en la distribución de los ingresos y del poder que minaban las formas de cooperación identificadas como capital social. Asimismo, presuponía que el capital social contenía lógicas antimerchantiles, cuando en realidad se destruía, se

³⁷ Como señalan Mutuberría y Serrano (2011), las nociones y los argumentos no pueden clasificarse como compartimentos estancos, ya que en los casos reales se encuentra una suerte de sincretismo de los enfoques mencionados.

³⁸ Para más detalles sobre el enfoque de los activos remitirse a los trabajos de Sonia Álvarez Leguizamón quien desarrolló intensamente dicho estudio en su tesis doctoral *Pobreza y desarrollo en América Latina*. Universidad Nacional de Salta, 2008, entre otros trabajos.

transformaba y reconvertía³⁹. El Banco Mundial, el BID y el PNUD “coinciden en que la participación como dispositivo de intervención es instrumental para promover una mayor eficiencia en la gestión de los programas desde una visión utilitaria, vinculada tanto a la subsidiariedad del Estado y al traslado de la protección social a la sociedad civil y a las comunidades locales, como al ahorro de recursos por medio de la utilización del trabajo de los pobres en la autogestión de los programas y en la conversión de este trabajo participativo en activos o capitales de tipo social intangibles” (Álvarez Leguizamón, 2010:15).

La segunda propuesta interpretaba la economía social como un sistema de garantías de derechos sociales, con el objetivo de reconstituir *espacios* del Estado de Bienestar. El discurso de las políticas sociales de los '90 se centró en el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil a través de su participación, ocultando el proceso de retiro del Estado de la cuestión social. El paso del Estado de Bienestar a un Estado mixto con asignación de funciones específicas a los sectores público (bienes, servicios y transferencias del Estado como derechos sociales), privado (empresas que proveían educación, salud, vivienda, etc.), no gubernamental (tercer sector compuesto por ONG, fundaciones y organizaciones voluntarias, etc.) e informal (familias, vecinos y amigos que constituían redes de ayuda mutua basado en el intercambio recíproco) conllevó la reducción de las formas institucionalizadas públicas, que requirieron una mayor profesionalización para la focalización y la centralización de las políticas sociales (Álvarez Leguizamón, 1998). En este marco, se colocó a la *solidaridad social* como resultado del achicamiento del Estado, vital para las poblaciones víctimas de los efectos *no deseados* del ajuste. El concepto de equidad se transformó, abandonando en la práctica, aunque no en el discurso, la concepción de justicia social basada en la redistribución de los ingresos para quedar limitada a la intención de un mejoramiento de la distribución de las oportunidades, concibiendo a muchas políticas económicas y

³⁹ Álvarez Leguizamón cita como ejemplos de la transformación del capital social: la generalización de las relaciones de intercambio mercantiles (Polanyi, 1997; Mauss, 1923-24; Sahlins, 1983); la destrucción de las formas de producción comunitarias y la división entre el lugar de habitación y producción (Marx); los procesos de urbanización, división del trabajo y solidaridad orgánica (Durkheim); la democratización y constitución de la figura del ciudadano frente a las formas políticas patrimoniales y comunales (Weber, 1979; Arendt, 1993); las instituciones de tutela que debilitaron las redes locales de protección (Castel, 1997; Donzelot, 1984).

sociales garantistas de derechos sociales como economía social (PNUD, 1993; Álvarez Leguizamón, 1998; Mutuberría y Serrano, 2011).

La tercera propuesta apuntaba al fomento y a la conformación de cooperativas, considerándolas como la “forma empresarial y de organización de la producción, comercio y prestación de servicios, poniendo énfasis en la eficiencia y eficacia en la gestión y gerencia de la empresa cooperativa y en la responsabilidad social cooperativa” (Mutuberría y Serrano, 2011:95).

El segundo enfoque tomaba la economía social como *una práctica emancipadora y alternativa al sistema capitalista*, promovido por autores como Luis Razeto, José Luis Corragio, Paul Singer y Aníbal Quijano, entre otros⁴⁰. En 2003, Coraggio proponía seguir el modelo de los países desarrollados y sus economías mixtas competitivas, en el que la lógica del sector capitalista se desarrollaba en balance con la del sector estatal y del sector de la economía social, el cual debe ser promovido desde el Estado y la sociedad civil⁴¹. El *sistema reflexivo de economía social* propuesto abarcaba cooperativas de consumo y producción, asociaciones libres, redes mutuales y comunitarias, que gestionaban orgánicamente los recursos y las necesidades de sus miembros y de la comunidad, ahorraban, acumulaban, invertían e innovaban sin fines de lucro. El autor hacía una propuesta que incluía, entre los puntos más destacados: impulsar el desarrollo de una red de emprendimientos asociativos productivos de bienes o servicios para el mercado, proveedores de servicios autogestionados o de infraestructura en obras públicas comunitarias y autoconstrucción de vivienda que valorizaran los activos de los trabajadores y mejorasen su hábitat; extender el beneficio del subsidio como derecho universal para todas las familias que lo necesitasen; proveer asesoría técnica y acceso al conocimiento y a la información a través de las

⁴⁰ Para un análisis exhaustivo y crítico sobre los conceptos de economía social, economía solidaria, economía informal, economía popular y tercer sector, ver Presta, Susana. Capítulo III: Economía Social y Solidaria: propuesta de un enfoque diferente. En: *Paradojas de la economía social y solidaria en el marco de las transformaciones en los procesos de acumulación del capital*. Tesis doctoral. FFyL/UBA. 2009.

⁴¹ “Por Tercer Sistema, se entienden las cooperativas y las mutualidades, así como organismos del voluntariado, las asociaciones y las fundaciones que remuneran el trabajo”. (...) “se excluyen los organismos dependientes exclusivamente de las Autoridades Públicas y las empresas no asociativas que persiguen exclusivamente el fin de lucro” Chavez, Rafael, Demoustier, Danièle y Monzón, José Luis (Dir.) Economía social y empleo en la Unión Europea, p. 445-529, Cirié España, Valencia.

universidades, Institutos tecnológicos, sistemas de educación y capacitación; proveer un fondo para operación e inversión inicial para los emprendimientos asociativos y desarrollar un sistema de banca social y de microcrédito; convocar, registrar y desarrollar la capacidad de las organizaciones sociales y las empresas privadas con disposición y capacidad para generar proyectos de economía social; capacitar promotores locales y regionales de la economía social; redirigir parte del poder de compra del Estado hacia el sector de economía social; desarrollar marcas locales del sector asociativo con propaganda institucional de modificación de los hábitos de compra; desarrollar un programa de seguridad alimentaria; generar una normativa que regulara y diera acceso a la personería jurídica y liberase de impuestos o tasas al sector social de la economía (Coraggio, 2003).

Cada uno de los puntos mencionados por el autor se tradujo en herramientas y programas concretos durante la gestión del Ministerio de Desarrollo Social, los cuales se abordarán más adelante y fueron reseñados en *Políticas Sociales del Bicentenario - ejes integradores de acción de las políticas sociales-* producido y publicado por el propio organismo (Kirchner, 2010a). En 2010 en el *Primer Congreso Latinoamericano sobre Microcréditos* organizado por el Ministerio, Coraggio expuso como referente en la temática en relación al término *economía social*. Dentro del campo de estudio e implementación de las políticas públicas argentinas, la *economía social* debía ser entendida como un conjunto de prácticas económicas, o de su promoción, tendientes a la inclusión de los sectores excluidos dentro del mercado como consumidores y productores, con *carácter social* en tanto prácticas que pretendían transformar una parte de las situaciones y relaciones sociales existentes, y *solidarias* por ser el principio de las relaciones que se aspiraba a desarrollar entre el Estado y los actores económicos -o entre ellos-, siendo el concepto de *justicia social* afín a esa definición (Coraggio, 2010). Daniel Arroyo, Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio y luego Ministro de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, explicaba que la economía social era un subsistema socioeconómico y cultural de producción y distribución de bienes y servicios que, desde el Estado, las organizaciones de la sociedad y el sector privado, buscaba mejorar los ingresos de las familias. Se

trataba de un *nuevo* espacio en términos de perfiles laborales, acción colectiva y actores que intentaba operar sobre la exclusión social (Arroyo, 2006). Como referente en temáticas ligadas al desarrollo local, Arroyo promovió la masificación de políticas sociales centradas en el empleo formal e informal, el microcrédito y la economía social, entre otros, incluyendo nuevas cuestiones como el desarrollo productivo, el empleo, la promoción del desarrollo local y el consumo. Desde su experiencia, una política social *inclusiva* podía generar desarrollo local si consideraba las potencialidades territoriales e institucionales, era pensada *desde abajo* e incluía a la municipalidad, las sociedades de fomento, las cooperativas y las empresas. Dada la baja capacidad de los municipios de poder generar estas políticas, debían articularse los tres niveles de gobierno “para permitir que en un máximo de seis meses se pongan en marcha líneas de trabajo con resultados de impacto para atender las problemáticas que hacen a los efectos de la crisis” (Arroyo, 2009:91). Las acciones desde el Estado debían centrarse en el financiamiento desde la descentralización de la gestión, la capacitación y la consolidación de una estructura de *formación de formadores*, donde el municipio articulara y las políticas sociales, generando mano de obra en los proyectos de la economía social. Como vemos, los ejes centrales de la propuesta de Arroyo vertebraron el Programa Ingreso Social con Trabajo como parte de una “etapa de transición en el que un ciclo de ideas y modelos de intervención en políticas sociales se va cerrando, dejando lugar al surgimiento de otros métodos y propuestas que todavía están en borrador y no se han consolidado” (Arroyo, 2009:12).

En el segundo tomo de *Políticas Sociales del Bicentenario*, los técnicos y funcionarios habían plasmado la siguiente definición: “La economía social y solidaria no es economía informal, es el conjunto de actividades económicas y prácticas sociales desarrolladas con miras a garantizar, a través de la utilización de su propia fuerza de trabajo y de los recursos disponibles, la satisfacción de las necesidades básicas, tanto materiales como inmateriales. En esa perspectiva, la economía trasciende la obtención de ganancias materiales y está estrechamente vinculada a la reproducción ampliada de la vida. A partir de valores como la reciprocidad y cooperación se busca no sólo la obtención de ganancias monetarias, sino también la creación de las condiciones que favorezcan

algunos elementos que son fundamentales en el proceso de formación humana, como la socialización del conocimiento y de la cultura, salud, vivienda, entre otros. (...) Los trabajadores tienen la posesión individual y/o asociativa de los medios de producción, en vez del empleo de la fuerza de trabajo ajeno. Aunque se emplee alguna fuerza de trabajo asalariado, el objetivo es la reproducción ampliada de las unidades domésticas. El potencial de la economía solidaria consiste en que, poco a poco, esta estrategia defensiva de supervivencia puede transformarse en una opción social, económica y política” (Kirchner, 2010b:37).

Alberto Gandulfo, coordinador general de la Comisión Nacional de Microcrédito, expositor del *Primer Congreso Latinoamericano sobre Microcréditos* organizado por el Ministerio, expresaban una visión más política sobre la economía social. Los trabajadores autogestivos de la ESS en tanto *colectivo social* eran considerados por el Ministerio como una fuerza socio-productiva que aún debía superar la etapa de *resistencia al modelo neoliberal* y agruparse para consolidar y profundizar el Proyecto Nacional y Popular que lo reconocía como sujeto de cambio. Las organizaciones de la ESS debían organizarse gremial y políticamente, vinculándose con las PyMES, el movimiento sindical, los movimientos sociales y otros actores de la transformación para avanzar en el proceso de distribución de la riqueza. Se trataba de una *conquista social*, resultado de la puja de intereses sectoriales y corporativos que disputaban el ingreso nacional, los recursos estratégicos y la renta industrial, comercial y financiera, en la que las organizaciones sociales debían ser protagonistas y construir *poder popular*. Le tocaba al Estado sostener políticas de crecimiento con distribución de la riqueza generando condiciones de regulación, fiscalización y democratización de la economía, realizando acciones de promoción social, equidad territorial y organización popular que generasen condiciones para el desarrollo sustentable. Las políticas públicas requerían leyes de servicios financieros y reformas tributarias que desgravasen el consumo popular y favorecieran la producción nacional, políticas activas de alcance masivo, la articulación público-privado en tareas de promoción social y productiva, una fuerte inversión, subsidios y créditos para la ESS e innovación tecnológica (Gandulfo, 2010a).

En 2011 Coraggio presentó un artículo en un encuentro en París en el enumeraba las instancias de la ESS, resignificadas por los organismos públicos a partir del 2003, a las que él no consideraba políticas de Estado, sino “*políticas del gobierno populista de turno*”⁴². Según este autor, las políticas de la ESS implementadas por el gobierno kirchnerista se habían reducido a la promoción de emprendimientos mercantiles de trabajo asociado autogestionado, focalizadas en los sectores pobres y/o con problemas de empleo (denominados *simbólicamente* titulares de derecho en lugar de beneficiarios) y dirigidas a su inclusión en el mercado, en un contexto de centralidad de la política laboral progresiva del Ministerio de Trabajo (reajuste de salarios, restitución de derechos, formalización del trabajo) y de las políticas de familia (asignaciones familiares por hijo, extensión de la seguridad social). Coraggio enumeraba entre las *instancias* de la ESS creadas por el Ministerio la creación de la Secretaría Economía Social como política *compensatoria* dirigida a los sectores más pobres; la integración del INAES como encargado de legislar, controlar y promover la ESS de cooperativas y mutuales; la creación del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social para registrar a los microemprendedores y acceder a una forma simplificada de personería fiscal (*monotributo social*); las transferencias a través de tarjetas magnéticas de débito (reducción de intermediarios, costos hacia los bancos privados, demanda de bienes de consumo básico hacia grandes minoristas); la Ley Nacional N°26.117 de promoción del microcrédito para el desarrollo de la ESS; la creación de la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI); la creación de las Tecnicaturas en Economía Social y Desarrollo Local; la Ley N°26.355 de Marca Colectiva; las modificaciones a la Ley de Quiebras (prioridad para los trabajadores para adquirir un crédito y continuar con la producción de la empresa); y finalmente la creación del Programa Ingreso Social con Trabajo.

El autor sostenía que estas instancias se enfrentaban con las *limitaciones* del Estado para asumir su implementación, convocando para ello a diversos actores como gobiernos municipales, ONG y universidades, entre otros, cuya participación no había

⁴² La EES se pretende como una concepción superadora entre el mercado capitalista y el Estado central como planificador y regulador de la economía.

avanzado hacia una cogestión desde lo local, dado que los municipios se habían posicionado como *mediadores discrecionales* de los recursos nacionales por *razones electorales*. El autor atribuía estas limitaciones a la *concepción predominante en la Argentina* sobre los alcances de la ESS, la falta de sistematización de las experiencias existentes y la ausencia de un movimiento relativamente autónomo. En 2015 publicó un artículo en Francia donde realizaba un balance de los procesos de institucionalización de la EES en diversos países de América Latina, entre ellos, la Argentina, donde el *populismo* no generaba agrupamientos solidarios autónomos con capacidad para construir políticas junto al Estado, sino más bien una sociedad socialmente desorganizada, susceptible de ser *conducida políticamente como masa*. Los programas sociales creados entendían a la ESS, según el autor, no como una alternativa a las empresas privadas o públicas, sino como una opción para paliar parcialmente la falta de políticas de inversión y de creación de empleos, y de esta manera, los proyectos quedaban expuestos a las *vicisitudes de la lucha política* (Coraggio, 2015)⁴³. Coraggio se constituyó como un referente teórico central de la ESS para el Ministerio y otros organismos, y fue reconocido como productor de un conocimiento válido para pensar las políticas sociales, incluso habiendo hecho los anteriores balances sobre las propuestas concretas que fueron diseñadas sobre su trabajo.

Nos interesa incluir el análisis de Eliana Lijterman (2020) sobre la orientación de las políticas de asistencia y seguridad social del Estado Nacional dirigidas al trabajo informal entre 2003 y 2015. La autora explica que, ante los límites del mercado para absorber los trabajadores de subsistencia ubicados en la frontera de la inactividad y la inempleabilidad, se había decidido *producir estatalmente* puestos laborales dentro de la economía social de anclaje comunitario, cooperativo o asociativo, orientada a la satisfacción de necesidades y a la organización colectiva. El *trabajo digno* consistía en un trabajo comunitario y organizado, del que no se destacaba su valor económico, sino su aporte a la comunidad local y su rol integrador, se presentaba como un medio para acceder de forma legítima a ingresos y protecciones ante la falta de un empleo adecuado. El *trabajo decente* promovido por la OIT debía ser productivo, registrado,

⁴³ Traducción propia.

soporte de derechos y protecciones. De esta forma, se daba una relación de jerarquía: un tipo de trabajo complementario, transitorio y supletorio y otro como horizonte de *normalidad* y deseabilidad.

Hugo Trincherro (2007) explica que, al ser el salario la forma mercantil de inclusión en el capitalismo (así como la producción del capital es la extracción de valor al trabajo productivo para su apropiación capitalista), la noción de *exclusión* remite a situaciones en las cuales amplios sectores del trabajo no estarían incluidos en la relación desigual capital/trabajo (relación salarial) pasando a conformar una población sobrante. La tendencia permanente y sistemática de expulsión de “trabajo vivo” de la producción, atenuada por la organización política del trabajo y ciertas modalidades que adquiere con la forma Estado, “implica siempre un intento de reordenamiento de la situación social en peores condiciones de existencia para la clase trabajadora que la anterior. Dicho en otras palabras: nunca hay *exclusión* definitiva, sino formas que habilitan modalidades de reinserción más desiguales y diferenciales del trabajo en los circuitos de producción y realización del capital” (Trincherro, 2007:45). La categoría de *exclusión* conlleva el supuesto de que no es el capital el responsable de este sector del trabajo a partir de la mediación salarial, sino las políticas sociales, marcando un estatus del sujeto como desafiado dentro de un proceso de des-socialización y ya no por su capacidad de producción y productividad, sujeto excluido al que sólo le queda luchar por su inclusión. Este concepto de exclusión es funcional a los organismos multilaterales de financiamiento y sus políticas compensatorias focalizadas que nunca podrán universalizarse a la vez que transforma un problema del capital en una cuestión de “sector”, dando lugar al llamado tercer sector y la economía social. El modelo de sociedad que pretende ser hegemónico parte de una fórmula tripartita entre el Estado, el Mercado y el Tercer Sector (ONGs y otros tipos de asociativismo jurídicamente reconocibles que asignan recursos a los sectores excluidos a través de la economía social). En este modelo “los excluidos, en tanto sector autónomo de la economía, no serían el resultado del proceso expropiatorio del capital sino un estamento del “nuevo” capitalismo hacia el cual deben generarse los mecanismos para que se incorporen al proyecto de contrato social pretendido. Es decir, en calidad de nuevos pobres cuya

reproducción en esas condiciones debe garantizar dicha “economía”, siendo la función del Estado la de producir los instrumentos jurídico-políticos de su reconocimiento y orientando hacia dicho reconocimiento la lucha política de la clase trabajadora” (Trincheró, 2007:49). Como señala Ricardo Antunes, la economía social no puede ser concebida como una real alternativa transformadora de la lógica del capital y de su mercado, como capaz de minar los mecanismos de la unidad productiva capitalista, sino como mecanismo minimizador del desempleo estructural, paliativo y parcial, cumpliendo una limitada acción de algún modo asimilables por el capital (Antunes, 2005).

2.4 Las cooperativas como protagonistas de las políticas sociales

La narrativa y genealogía del Ministerio de Desarrollo Social sobre el Programa Ingreso Social con Trabajo se remontaba a los antecedentes de otros programas de la misma gestión orientados a promover la formación de cooperativas⁴⁴.

En 2003 el PJJHD articuló con el Programa Federal de *Emergencia Habitacional* de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a través de la participación de los beneficiarios organizados en cooperativas de trabajo de 16 integrantes para la construcción de viviendas. El objetivo había sido contribuir al desarrollo y mejoramiento de las condiciones del hábitat, la vivienda y la infraestructura básica de los hogares con ingreso por debajo del nivel de indigencia y de los grupos vulnerables en situación de emergencia o marginalidad.

En 2004 la construcción de los Centros Integradores Comunitarios (CIC)⁴⁵

⁴⁴ “Cooperativas de trabajo: asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes, por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controladas” (Kirchner, 2010a:24).

⁴⁵ CIC: centros de articulación de la política social del Estado donde se elaboran proyectos y se brindan servicios y prestaciones sociales para mejorar la calidad de vida de la comunidad, como atención social y sanitaria, servicios de apoyo escolar, de seguridad alimentaria, trámite de pensiones a la vejez, discapacidad, madre de siete hijos, control del niño sano, de la madre embarazada, entrega de remedios por el Plan Remediar, el Plan Materno Infantil y el Plan Familias. (Kirchner, 2010a). Sergio De Piero (2016) desarrolló su tesis doctoral sobre las relaciones Estado-sociedad en los gobiernos kirchneristas, analizando las instancias de participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en políticas públicas del Estado nacional en territorio, tomando tres municipios del sur del Gran Buenos Aires y haciendo sus observaciones en los Centros de Integradores Comunitarios dependientes del Ministerio de

implementados en el ámbito del Ministerio, tuvieron la misma modalidad de ejecución de obra a cargo de cooperativas seleccionadas a partir del Registro Nacional de Efectores, que fueron recontratadas para la ejecución de playones polideportivos, ampliaciones, trabajos de mantenimiento, reparación y construcción de CIC rurales. Las cooperativas que construyeron los CIC se incorporaron al Programa de Inversión Social (PRIS), anunciado públicamente el 15 de febrero de 2009, dependiente de la Subsecretaría de Comercialización de la Economía Social a cargo de Emilio Pérsico. El PRIS se constituiría más tarde en la etapa piloto del Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST) y tuvo como objetivo la creación de empleo en pequeñas obras públicas para personas en situación de vulnerabilidad sin ingresos formales en el grupo familiar, a través de la conformación de 1.009 cooperativas en el conurbano bonaerense por el período de un año. El Ministerio determinaba los distritos en función de los índices de NBI y desocupación, consensuando con los gobiernos municipales y los movimientos sociales la elección de los beneficiarios. Una vez corroborado a través de la AFIP y del Ministerio de Trabajo que los beneficiarios no tuviesen un empleo, se conformaban las cooperativas de trabajo y éstas debían inscribirse en el INAES y el Registro Nacional de Efectores (Raspall, 2009).

El Programa *Agua más Trabajo* (2004) de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios buscaba mitigar el riesgo sanitario de la población que carecía de los servicios de saneamiento básicos y generar empleo a través de la constitución de cooperativas de trabajo. Dicho programa desarrolló una modalidad cooperativa similar a las del Ministerio de Desarrollo Social, realizando el tendido de redes de agua potable en sectores urbanos postergados del conurbano y el interior del país⁴⁶.

El desarrollo del cooperativismo argentino en el período estudiado fue analizado a partir de la información estadística disponible en el Instituto Nacional de Asociativismo

Desarrollo Social de la Nación.

⁴⁶ En junio de 2015 se informó que se habían ejecutado 632 módulos en 14 municipios: 2.600 km de cañerías instaladas, 239.000 conexiones apostadas, capacitación de 3.000 cooperativistas y beneficio para 1,2 millones de habitantes (CAF, 2016).

y Economía Social (INAES): entre 2003 y 2012 existieron 13.814 cooperativas de trabajo, de las cuales el 82,5% (11.400) fue creado a través de la resolución 3026/06 que regulaba las cooperativas de trabajo creadas por programas gubernamentales⁴⁷. El 76% de las cooperativas de trabajo activas estaban vinculadas a los programas creados por el Ministerio de Desarrollo Social: de 7.565 el 65% correspondía al “Argentina Trabaja” (PRIS, PRIST, IN), mientras que el resto correspondían al Programa *Manos a la Obra* y los CIC. El 73% de las cooperativas de trabajo estaban localizadas en la provincia de Buenos Aires (Acosta, Levin y Verbeke, 2013) ⁴⁸

| | Programa | Buenos Aires | Total |
|---------------------------------|-----------------|---------------------|--------------|
| Ministerio de Desarrollo Social | CIC | 221 | 5.669 |
| | PRIST | 4.302 | |
| | Manos a la obra | 632 | |
| | PRIS+IN | 524 | |
| Ministerio de Planificación | ISC | 699 | 998 |
| | Agua + trabajo | 299 | |
| Otros | | 453 | 453 |
| | | | 7.120 |

4. Distribución de los programas según dependencia institucional y región. Datos provisorios del INAES 2012 (Acosta, Levin y Verbeke, 2013).

A comienzos de agosto de 2010 Eduardo “Cholo” Ancona⁴⁹, secretario del Movimiento Evita de Avellaneda, fue nombrado como responsable de la Secretaría de Participación Ciudadana de la Provincia de Buenos Aires en la ciudad de La Plata. La misma tendría rango de ministerio, bajo las órdenes directas del gobernador Daniel Scioli y la función de capacitar y supervisar el funcionamiento de las cooperativas inscriptas en el territorio bonaerense, monitoreando la ejecución del Programa *Argentina Trabaja* en la Provincia. “*Es importante la incorporación de las organizaciones sociales a las políticas de Estado. Creo que perforamos, por primera vez, los espacios que tuvimos hasta ahora, incluso durante el kirchnerismo en nación o en provincia, siempre con rangos de hasta Secretaría*” (Ancona, Página/12, 9/8/2010). La Subsecretaría de *Acción Cooperativa*

⁴⁷ Resolución 2038/03 derogada por 3026/06 y modificada por Resolución 889/09.

⁴⁸ El Ministerio de Planificación impulsó la creación de 2.989 CT: el 85% fueron creadas por el Programa de Integración Sociocomunitaria (ISC) para la ejecución de viviendas y mejoramiento del hábitat (veredas, cloacas y espacios urbanos).

⁴⁹ Fundador de la Cooperativa *La Fábrica - Emprendimiento Productivo y Cultural de Avellaneda* y referente nacional del Movimiento Evita.

reimpulsaría lo que había sido el Instituto de Acción Cooperativo desarticulado en el gobierno de Carlos Ruckauf⁵⁰ y el trabajo sería semejante al del INAES. La Subsecretaría de Políticas Territoriales seguiría el proceso de formalización y control de las cooperativas en su etapa bonaerense (*etapa provincial* en términos de los actores) luego de su aprobación en los circuitos administrativos nacionales. Las cooperativas realizarían trabajos en centros comunitarios, con promotores territoriales y organizaciones sociales y implementarían políticas de inclusión social a través de la construcción de escuelas, reparaciones de hospitales, centros de salud, clubes, centros vecinales, mantenimiento de rutas, saneamiento de arroyos y mejoramientos de viviendas. A su vez se creó un Consejo Consultivo *ad honorem* de legisladores, políticos, iglesia y ONGs, coordinado por Fernando *Chino* Navarro, como ámbito de deliberación de las políticas del Estado.

Sofía, una de las referentes de las cooperativas estudiadas, recapitulaba la metamorfosis que su cooperativa había experimentado con la creación de cada uno de los programas en los que había sido incluida:

“Las PRIS van a desaparecer, los cooperativistas van a pasar al Programa Argentina Trabaja. Las PRIS fueron Agua+Trabajo, como una prueba piloto. [La cooperativa] Lomenses es PRIS y firmó un convenio con la Federación de Cooperativas y, a su vez, nos hicieron firmar con el ONABE⁵¹ un módulo con Ruta 4⁵² [Camino de cintura]. Con el tema de la ruta todavía no se largó: es pintura, desmalezamiento. Las cooperativas que empiecen a funcionar y que salgan del proyecto municipal y que tengan la posibilidad de crecer... para eso tenemos que tener los libros al día. Hay que tener todo en regla como cooperativa. Tenemos la exención de ARBA⁵³, de ganancias, no de IVA porque

⁵⁰ Gobernador de la Provincia de Buenos Aires entre 1999 y 2002.

⁵¹ ONABE: Organismo Nacional de Administración de Bienes. Políticas relativas a los bienes físicos de propiedad del Estado nacional.

⁵² La Ruta Provincial 4, también conocida como Camino de Cintura, es un camino interurbano de 70 km de extensión, ubicado en el Gran Buenos Aires, que atraviesa Lomas de Zamora.

⁵³ Arba es la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires, un ente autárquico cuya responsabilidad es administrar la política tributaria en todo el territorio provincial.

no estamos exentos, tenemos un descuento [de la AFIP⁵⁴]. Con ADIF⁵⁵ es para mejorar el barrio, todo lo que es Temperley y Haedo son estaciones abandonadas donde no hay ni siquiera un puesto que vende el boleto, se guarda el orden desde arriba del tren. Ellos ponen materiales, ropa, los cursos para los que están trabajando en las estaciones para capacitarse. Es con Ferrobaires⁵⁶. El sueldo viene a través del Programa [PRIST], pero esto también te hace crecer, capacitarse. Ahora vamos a tener cuatro capataces, una orientadora (como una “asistente social”). No es sólo trabajo, sino muchas cosas más. Por ejemplo, los cooperativistas que quieran terminar el secundario, pueden [Plan Fines]⁵⁷. Este programa [PRIST] contempla que la gente se pueda capacitar” (Soffa, 2010.09.28).

En la publicación *La bisagra* del Ministerio de Desarrollo Social, Patricio Griffin, titular del INAES, exponía los principales lineamientos sobre el modelo de cooperativas dentro de la Economía Social y Solidaria promovida por el Estado. En el documento, sostenía que había sido a partir de 2003 que *el pueblo y el gobierno* de la Nación habían comenzado la construcción de un *nuevo Proyecto Nacional político, social y económico*. El Estado había reasumido su rol como promotor de la producción, el trabajo y el ahorro con el objetivo de lograr un modelo de inclusión, recuperación del trabajo y la dignidad para todos los argentinos, en el que la economía social y solidaria se constituía en una de las *columnas vertebrales del capitalismo nacional*. La economía social era considerada parte de la economía, fundada en la cooperación, la ayuda mutua y la promoción social distributiva, siendo las cooperativas y las mutuales la *forma centenaria* en la que *“los argentinos se han organizado para acumular capital al servicio de los intereses comunes”* (A. Kirchner, 2007:191). El Ministerio había tomado la decisión de dar estado formal, político institucional, jurídico y legislativo *“a una*

⁵⁴ La AFIP, Administración Federal de Ingresos Públicos, es el ente encargado de ejecutar las políticas impulsadas por el Poder Ejecutivo Nacional en materia tributaria, aduanera y de recaudación de los recursos de la seguridad social.

⁵⁵ ADIF S.E. Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado, Transporte Público, Ministerio del Interior y Transporte

⁵⁶ Ferrobaires es una empresa de transporte de pasajeros, que presta un servicio social para acceder a lugares donde el ferrocarril constituye el único medio de transporte. Perteneció al Estado de la Provincia de Buenos Aires.

⁵⁷ Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios. Se convocaba a todos aquellos jóvenes y adultos con estudios inconclusos y contaban con instancias presenciales, semipresenciales y a distancia.

realidad de la economía argentina, que abarca a más de cinco millones de familias y a más del 10% del PBI, y que hoy se encuentra encerrada entre el espacio de la economía social pública y la economía privada, sin disponer de su propio estatuto institucional, político y normativo” (A. Kirchner, 2007:192)

La concepción de *titular de derechos* como sujetos de derechos civiles, políticos y sociales, en reemplazo del *beneficiario* estuvo relacionada con una discusión planteada por el Ministerio frente al modelo de políticas sociales del neoliberalismo, de carácter discrecional y estigmatizante⁵⁸. Según Alicia Kirchner, las políticas sociales *mitigadoras* eran compensatorias, buscaban disminuir los riesgos de una persona o familia a través de programas focalizados con elección de *beneficiarios/clientes*, basados en *padrones de pobres* y naturalización de la pobreza. Las políticas sociales del Ministerio que reconocían a las personas como titulares de derecho eran *reparadoras*, al sostener que *donde hay una necesidad hay un derecho*, con estrategias concretas de protección y reconstrucción, cuyo modelo se remontaba a la Fundación Ayuda Social María Eva Duarte de Perón (1948), y eran *constructoras* al apuntar a la inclusión social a través del trabajo y la educación, con carácter preventivo, promotor y de construcción de ciudadanía (Kirchner, 2010a).

La creación de la categoría de *efector social* correspondía a todo *titular de derecho* que participara de las distintas políticas sociales promovidas por el Ministerio en el marco de la Economía Social que, al adquirir categoría tributaria, se convertía en *monotributista social*, dada su situación de vulnerabilidad social e ingreso menor a la categoría más baja del monotributo. De esta forma, se los incluía en la economía formal y se los reconocía como trabajadores, estando en condiciones de emitir facturas, ser proveedores del Estado por contratación directa, acceder a las prestaciones de las obras sociales del sistema nacional de salud e ingresar al sistema previsional, sin perder por

⁵⁸ “Cuando el Estado implementaba políticas sociales, lo que hacía era brindarle un favor a un beneficiario/a, pero no estaba restituyendo ningún derecho. Además del tinte paternalista y discriminador que ello conlleva, ese favor podía ser dado o no; dependía de la decisión discrecional del gobierno de turno. En cambio, si asumimos un concepto de ciudadanía ampliado enmarcado en un desarrollo humano integral, en el que las personas por el sólo hecho de existir son sujetos de derechos civiles, políticos y también sociales (a la educación, la salud, la vivienda, a la participación, en definitiva, a la vida digna), cuando desde el Estado implementamos una política social lo que hacemos es precisamente restituir derechos, no dar dádivas ni favores” (Kirchner, 2010a:103).

ello el acceso a la Asignación Universal por Hijo (AUH).

La economía social no significaría que los trabajadores terminasen siendo precarizados, sino que se apuntaría a su integración al mundo del trabajo como *efectores sociales*. Se buscaría estimular las potencialidades de los *titulares de derechos* “que estén en condiciones de aprovechar el apoyo económico y financiero desde el Estado de manera autónoma, en emprendimientos productivos a través de los cuales los sujetos generen los recursos económicos para mejorar sus ingresos y paulatinamente insertarlos en el mercado laboral (...) Estamos trabajando por el acceso a los derechos. Pero no sólo el acceso a los bienes y servicios que faltan, sino el acceso a que la gente se organice colectivamente y sea protagonista” (Kirchner, 2007: 195). Hopp (2015) analizó que, si bien las tareas laborales eran consideradas por los cooperativistas como *un trabajo*, la participación en las cooperativas creadas por el PRIST “no parecía habilitar la posibilidad de construir una identidad colectiva, vinculada con el trabajado asociativo y autogestionado”, en la que el Estado reprodujera una economía de subsistencia dependiente del financiamiento de las políticas sociales, dificultando la creación de experiencias laborales que permitiesen a los sujetos crear espacios de participación socioeconómica como agentes de pleno derecho. Asimismo, destacó que el sentido que adquirió el Programa en la vida de los cooperativistas marcó una ruptura con los planes con contraprestación laboral anteriores: no se autodefinían como beneficiarias de planes sociales, sino que su identidad refería al mundo del trabajo. La participación en la cooperativa representaba un medio para ganarse la vida y un espacio de reconocimiento y construcción de lazos entre pares.

2.5 Singularidades del Programa Ingreso Social con Trabajo.

El Ministerio reorganizó en 2010 sus programas y herramientas en dos ejes integradores de acción de las políticas sociales: *Argentina Trabaja* y *Familia Argentina*⁵⁹. Dentro del eje *Argentina Trabaja*⁶⁰, el Plan Nacional de Desarrollo Local y

⁵⁹ Este eje incluía el Plan Familias, el Plan de Seguridad Alimentaria y el Plan de Recreación y Deporte.

⁶⁰ El *Eje Argentina Trabaja* fue presentado como una *marca registrada* del Ministerio.

Economía Social *Manos a la Obra* (PMO)⁶¹ funcionó como modelo de intervención/trabajo e incluyó cuatro programas: Proyectos socioproductivos, Programa de promoción del microcrédito para el desarrollo social *Padre Carlos Cajade*, Programa de Inversión Social (PRIS) y Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST). Este eje contó con herramientas programáticas comunes al PMO y los cuatro programas: monotributo social, microcrédito, marca colectiva, centros integradores comunitarios (CIC), talleres familiares y de grupos comunitarios, comercialización y compra social, eventos promovidos por el Ministerio para el desarrollo de la Economía Social y Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS).

La diferenciación entre ejes, programas y herramientas programáticas resultó compleja no sólo para un observador externo, sino para los propios destinatarios de las acciones, ya que se encontró en permanente reformulación. En 2009 cuando comencé mi trabajo de campo, contaba con la publicación del Ministerio *La bisagra. Políticas sociales en acción* donde se esbozaban los lineamientos de las políticas a partir de 2003 y diversos programas, proyectos y supuestos sobre las políticas sociales. A partir de ese año rastree y acopie decenas de decretos, resoluciones, organigramas, informes, folletos, volantes y publicaciones de diversa índole que publicaba el Ministerio para poder comprender la creación y el funcionamiento del Programa Ingreso Social con Trabajo, así como su articulación en el entramado institucional con cambios permanentes en su estructura. La aparición en 2010 de dos volúmenes editados por el Ministerio bajo el título de *Políticas Sociales del Bicentenario. Tomo 1: un modelo nacional y popular y Tomo 2: Glosario. Definiciones y contexto* fue la oportunidad para poder organizar la narrativa oficial sobre el Programa.

El Programa fue diseñado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y formalizado en septiembre de 2009 mediante la Resolución 3182/09. Como fundamento, se señalaba que “en esta etapa (...) surge como imperiosa necesidad gestionar nuevas herramientas e instrumentos específicos que coadyuven a consolidar un mecanismo central de redistribución del ingreso, propiciando (...) al empleo como

⁶¹ Creado el 11/08/2003.

instrumento de integración social, resultando primordial el accionar de cooperativas y mutuales, como vías de ingreso al empleo” (Resolución 3182/09:2). El PRIST tenía como objetivo “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, quienes tendrán a su cargo el desarrollo de las acciones precedentemente. Asimismo, y como objetivo indirecto, el trabajo generado redundará en el desarrollo e incremento de la calidad de vida de los sectores más vulnerables, a través del apoyo a las comunidades más desprotegidas” (Decreto 3182/09:10). El PRIST tenía como objetivos la *inclusión social*⁶² a través de la generación de *trabajo genuino*⁶³, la capacitación desde una perspectiva integral y la promoción de la organización cooperativa⁶⁴ (Kirchner, 2010a). Estaba destinado a “personas sin ingresos formales en el grupo familiar, ni prestaciones de pensiones, jubilaciones, nacionales, ni otros planes sociales, a excepción del programa de Seguridad Alimentaria” (Guía, 2010:7), que conformarían cooperativas de 60 integrantes como mínimo, articuladas por capataces, un orientador social y, en el caso de ser necesario, un arquitecto, un ingeniero o un maestro mayor de obra. Los cooperativistas debían trabajar 40 horas semanales, 5 de ellas destinadas a capacitación, recibirían \$1.200 mensuales y tendrían derecho a protección social (inscriptos como *efectores sociales* tenían acceso al *monotributo social* que les garantizaba aportes jubilatorios y una obra social, que se podía extender al grupo

⁶² Inclusión social: “es la manera efectiva de participación en una democracia. Ésta consiste en la implementación de políticas públicas encaminadas a la vinculación de todos los miembros de la sociedad para la participación de los beneficios que ésta adquiere. (...) El concepto de inclusión social se vincula directamente con la noción de “desarrollo humano”, entendido como la conjunción y satisfacción plena de tres elementos básicos que permiten medir las condiciones de vida: La supervivencia (salud, higiene, agua potable, medicina), acceso a la educación y acceso laboral. Por lo tanto, la noción de inclusión social se convierte en el marco de los derechos civiles y sociales y constituye un elemento clave para la construcción de una sociedad más igualitaria. (...). Las políticas sociales serían las políticas públicas de inclusión social (Kirchner, 2010b:53).

⁶³ Empleo genuino: Es aquel empleo que se genera de manera real, efectiva y registrada. Se sustenta en la fuente que lo genera. No es un empleo precario ni temporal. No se ve limitado por razones de temporada o por una demanda particular. Se establece de manera efectiva en el mercado laboral formal, con todos los derechos y todos los deberes que ello conlleva y se sostiene en el tiempo (Kirchner, 2010b:38). Los puestos de trabajo generados a partir del PRIST no cumplen que las características atribuidas al empleo genuino al depender de la continuidad del programa. La autonomía de las cooperativas es un proceso complejo en este marco y no puede asegurarse a corto plazo.

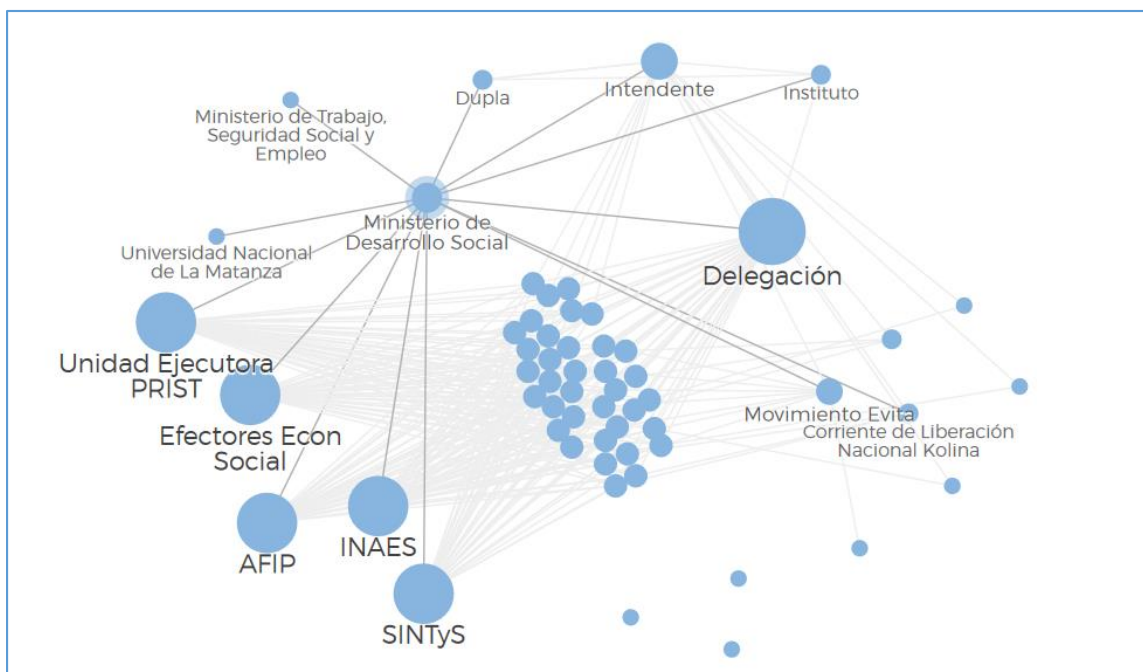
⁶⁴ Hudson (2018) las denomina cooperativas *sintéticas* porque fueron fomentadas por el gobierno, en lugar de ser impulsadas por los trabajadores. Hopp (2015) utiliza el concepto de *asociatividad forzada*: carácter no espontáneo de la asociación, dado que es una experiencia producida por la política social.

familiar con el aporte del titular), seguridad y equipamiento (elementos de seguridad como cascos, guantes, calzado y ropa de trabajo; la cooperativa debía contratar un seguro de vida personal y ante terceros cuyo costo estaba contemplado dentro del programa) y cobro por tarjeta bancaria personal.

Según el Ministerio, el Programa no debía ser comparado con planes de ingresos como el Plan Jefes de Hogar implementado durante la crisis del 2001-2002 o el Programa de Empleo Comunitario⁶⁵, ni se trataba de un plan de obras públicas. *“El objetivo es recuperar la dignidad del trabajo. No se realizan inscripciones masivas porque la cantidad de cooperativas y, por lo tanto, de cooperativistas depende de las obras a realizarse. Los cooperativistas perciben mensualmente una transferencia monetaria que se deposita directamente en su cuenta bancaria, con tarjeta de débito, vinculada con el desarrollo de los procesos asociados de realización de las obras y capacitación. Esto significa que hay que trabajar para que ese dinero le sea depositado: “el que no trabaja no cobra”* (Kirchner, 2010a:189). Según una publicación del Ministerio obtenida de la página web, tenían previsto un mecanismo de control de asistencia y de bajas *“porque el que no trabaja no cobra y su lugar será ocupado por otro aspirante”*. Dicho mecanismo no fue implementado finalmente, siendo reemplazado por la posibilidad de pedir el pase a otra cooperativa, constituyéndose en un tema de conflicto entre los referentes de las cooperativas y de éstos con las autoridades municipales⁶⁶

⁶⁵ El PEC fue creado en 2003 y se prolongó hasta 2016: Todo beneficiario titular percibe una suma mensual de \$150 en forma directa e individual. Debe realizar contraprestaciones en un proyecto presentado por un Organismo Responsable con una dedicación horaria diaria no inferior a cuatro horas o superior a seis diarias. Realizarán actividades que tiendan a mejorar sus condiciones de empleabilidad y/o la calidad de vida de la población de la comunidad a la que pertenecen.

⁶⁶ Información extraída de la página del Ministerio de Desarrollo Social (19/6/2011).



5. Mapa de actores con relación directa con el Ministerio de Desarrollo Social (2010). Elaboración propia.

El Programa se distinguió por la magnitud del presupuesto, que representaba el 19% del total del Ministerio de Desarrollo Social (\$19.883 millones): \$3.787 millones para el ejercicio del año 2010, mismo valor que se asignó para el año 2011. En la distribución entre las provincias, la de Buenos Aires recibió el 68,2% del total. En 2010 se crearon 117.275 puestos de trabajo y la meta para el año 2011 fue sumar 100.000 nuevos (Cogliandro y Melamud, 2011).

En agosto de 2009, la primera fase del Programa se implementó en 36 distritos del Gran Buenos Aires⁶⁷ y alrededores en los cuales se distribuyeron 100.000 puestos de trabajo, utilizando como criterios una cantidad mínima independientemente de las características demográficas, socioeconómicas e institucionales (10% de los puestos), la cantidad absoluta de población desocupada en condiciones de pobreza estructural (población de 18-64 años desocupada que habita en hogares con NBI, 50% de los puestos) y la incidencia de la pobreza (incidencia de población de 18-64 años en hogares con NBI, 40% de los puestos). De esta forma, los distritos con mayor cantidad

⁶⁷ El INDEC denomina Gran Buenos Aires (GBA) al área comprendida por la Ciudad de Buenos Aires y los 24 Partidos del Gran Buenos Aires.

de puestos fueron La Matanza 12%, Merlo 6.4%, Moreno 5.7%, Florencio Varela 6% y Lomas de Zamora 5% (Distribuidor PRIS, 2010).

| Provincia | Crédito definitivo 2010 | | PP 2011 | | Variación 2011-10 | Desempleo (%) | Población (%) |
|------------------|-------------------------|--------------|------------------|--------------|-------------------|---------------|---------------|
| | \$ | % | \$ | % | | | |
| Buenos Aires | 2.582.554 | 68,2 | 2.582.554 | 68,2 | 0,0 | 9,2 | 37,8 |
| CABA | 496.217 | 13,1 | 467.217 | 12,3 | -5,8 | 5,5 | 7,5 |
| Catamarca | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | n/a | 5,4 | 1,0 |
| Chaco | 3.764 | 0,1 | 3.763 | 0,1 | 0,0 | 5,0 | 2,6 |
| Chubut | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | n/a | 5,2 | 1,2 |
| Córdoba | 36.193 | 1,0 | 36.192 | 1,0 | 0,0 | 8,8 | 8,4 |
| Corrientes | 7.556 | 0,2 | 7.556 | 0,2 | 0,0 | 6,8 | 2,6 |
| Entre Ríos | 13.568 | 0,4 | 13.567 | 0,4 | 0,0 | 7,3 | 3,2 |
| Formosa | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | n/a | 2,2 | 1,4 |
| Jujuy | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | n/a | 5,0 | 1,7 |
| La Pampa | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | n/a | 5,1 | 0,8 |
| La Rioja | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | n/a | 4,8 | 0,9 |
| Mendoza | 324.263 | 8,6 | 324.263 | 8,6 | 0,0 | 3,7 | 4,4 |
| Misiones | 13.337 | 0,4 | 13.337 | 0,4 | 0,0 | 5,0 | 2,7 |
| Neuquén | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | n/a | 3,9 | 1,4 |
| Río Negro | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | n/a | 6,7 | 1,5 |
| Salta | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | n/a | 11,5 | 3,1 |
| San Juan | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | n/a | 7,6 | 1,8 |
| San Luis | 6.105 | 0,2 | 6.105 | 0,2 | 0,0 | 1,8 | 1,1 |
| Santa Cruz | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | n/a | 2,6 | 0,6 |
| Santa Fe | 119.968 | 3,2 | 119.968 | 3,2 | 0,0 | 7,5 | 8,1 |
| Sgo. del Estero | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | n/a | 5,6 | 2,2 |
| Tierra del Fuego | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | n/a | 6,9 | 0,3 |
| Tucumán | 182.600 | 4,8 | 182.600 | 4,8 | 0,0 | 9,0 | 3,7 |
| No Asignado | 0 | 0,0 | 30.329 | 0,8 | n/a | n/a | n/a |
| Total | 3.786.124 | 100,0 | 3.787.451 | 100,0 | 3787351 | 7,5 | 100,0 |

6. Distribución geográfica del Programa Argentina Trabaja. En miles de \$ y %.

En la segunda fase del programa se creó un distribuidor complementario de ajuste con información cuantitativa y cualitativa respecto de la extrema vulnerabilidad de la población para otros 50.000 puestos de trabajo. Los criterios fueron la incidencia de villas o asentamientos y el déficit extremo de infraestructura urbana (80% de los puestos)⁶⁸ y la evaluación de capacidad logística y gestión (20% de los puestos)⁶⁹. Según Cravino et al. (2008) para el año 2006 la población de Lomas de Zamora que residía en villas y asentamientos era de 74.471 y la cantidad de villas y asentamientos

⁶⁸ Fuente utilizada: Estadística de población en villas y asentamientos urbanos de Gran Buenos Aires: Estudio sobre villas y asentamientos de la Universidad Nacional de General Sarmiento: Cravino, María Cristina (org): *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Area Metropolitana de Buenos Aires*; Ed. Dpto. Publicaciones UNGS, Buenos Aires, diciembre 2008.

⁶⁹ Fuente utilizada: Informes de evaluación territorial del Ministerio de Desarrollo Social, en tanto situación de infraestructura y servicios de distritos de Gran Buenos Aires y evaluación de etapa inicial de creación de puestos de trabajo en el marco del Programa.

eran 23. En 2011, el número de villas y asentamientos ascendía a 40, según el estudio Falcón y Raffo (2011). A partir de estos indicadores, la distribución benefició mayormente a La Matanza con 11.67%, Quilmes con 8.89% y Lomas de Zamora con 7.06%. En síntesis, Lomas de Zamora recibió primero 5.000 puestos y luego 3.530⁷⁰.

Una vez que se designados los distritos en los que se implementaría el Programa, se realizó un relevamiento territorial a través de visitas a barrios y villas más críticos, buscando detectar la alta vulnerabilidad social a través del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, el Programa Jóvenes Padre Mujica y el Programa Familias del Ministerio; relevamientos barriales a cargo de profesionales del Ministerio; detección a cargo de los Entes Ejecutores (municipios y provincias) y derivación de otros programas cooperativos (Guía PRIST).

Una vez recortado el universo, se convocó a los futuros cooperativistas a charlas informativas, en grupos de 300 personas, en lugares acordados con cada Ente Ejecutor, en las que se informó sobre el Programa, las implicancias del cooperativismo y el funcionamiento del Registro Nacional de Efectores Sociales. Allí se realizaron las inscripciones individuales, se firmaron las declaraciones juradas (datos personales y familiares) que serían cruzadas con la información provista por el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS)⁷¹ y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) para garantizar que se cumplieren los requisitos de pertenecer a hogares en situación de vulnerabilidad socio-económica y estar desocupado, domiciliarse en las localidades definidas para la implementación del Programa, no recibir prestación monetaria proveniente de otro programa o plan social -compatible con tarjeta o prestación alimentaría-, no estar en actividad registrada como empleado, empleador monotributista u otros, ni ser jubilado o pensionado, tanto en el sistema contributivo como no contributivo, no percibir seguro de desempleo. Los *aspirantes observados* por el SINTyS fueron visitados en sus domicilios por trabajadores

⁷⁰ En un posterior momento se amplió la implementación a las regiones del NEA, NOA y Cuyo: Corrientes, Tucumán, Entre Ríos y Mendoza. Para más detalles, ver Fernández, 2012.

⁷¹ El SINTyS coordina el intercambio de información sobre las personas, entre organismos nacionales, provinciales y municipales.

sociales para evaluar cada situación, siendo dados de *alta* en el caso de cumplir con las características exigidas por el Programa para ser incorporados a las cooperativas.



7. Actividades PRIST en convenio con entes ejecutores. Ministerio de Desarrollo Social (2012).

El Ministerio de Desarrollo Social firmó los convenios con los Entes Ejecutores, ya fuesen municipios, provincias, federaciones y/o mutuales, a través del INAES, a quienes transfería un *subsidio no reintegrable* sujeto a rendición de cuentas para el financiamiento de obras públicas de mediana y baja complejidad que demandaran mano de obra intensiva. A medidas que se fueron conformando las cooperativas de 60 integrantes, el Ministerio acordó con los Entes Ejecutores *los módulos constructivos-productivos* que serían asignados a cada cooperativa. El Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación diseñó dichos *módulos* que incluían cuatro *componentes*, en el que el 70% del subsidio estaba destinado al ingreso de los

cooperativistas y el 30% financiaba materiales, insumos y herramientas: infraestructura urbana, equipamiento urbano, saneamiento ambiental y producción comunitaria⁷².

El PRIST se implementó mediante la firma de un Convenio de cooperación entre el Ministerio y los municipios: estos solicitaban el otorgamiento de subsidios correspondientes a los módulos productivos y a la nómina de cooperativas que debían estar previamente inscritas en el registro del INAES y en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del Ministerio. Los fondos transferidos correspondían a la compra de materiales, herramientas, útiles, libros contables y gastos administrativos, que podía ser efectuada por las municipalidades a cuenta de las cooperativas (tomaban la forma de fondos de terceros y las facturas eran emitidas por cada cooperativa a favor del municipio). Las responsabilidades de los municipios eran la selección de las obras, la adquisición de los materiales, herramientas y útiles necesarios a la ejecución de las obras, la supervisión técnica y económica de la ejecución de las obras, la solicitud mensual a las cooperativas de un informe de avance de obra y su envío a la unidad ejecutora, el control diario de asistencia y el informe al Ministerio de las *altas y bajas* y la contratación de seguros de responsabilidad relativos a los bienes y a las personas involucradas (Díaz Langou, Forteza y Potenza Dal Masetto, 2010).

⁷² *Infraestructura urbana*: veredas o sendas peatonales, veredas, señalización, alumbrado público, sistema de riego, espacios verdes, maceteros y cestos, tomado de juntas, bacheo, cordón cuneta, pavimento, red de agua, red cloacal, alcantarilla, mejoramiento de viviendas, refacción y mantenimiento de edificios y/o patrimonio comunitario.

Equipamiento urbano: pintura en la vía pública; plazas, playón multideportes, forestación urbana, rampas p/discapitados.

Saneamiento ambiental: limpieza, mantenimiento, parquización y conformación de cauces de arroyos; espacios públicos, limpieza de basurales y desmalezamiento; mantenimiento y parquización de banquetas.

Producción comunitaria: producción de materiales, partes, elementos constructivos o herramientas para el aprovisionamiento de los componentes anteriores o los destinados a incrementar el patrimonio comunitario o familiar en áreas urbanas vulnerables.



8. Afiche institucional del Ministerio de Desarrollo Social (2011)

El Ente Ejecutor en el caso de Lomas de Zamora era el Instituto, quien debía proponer las obras que serían llevadas a cabo por las cooperativas. Los cooperativistas debían ser capacitados en oficios por parte del Ministerio de Trabajo, Seguridad Social y Empleo y en prevención de la salud por el Ministerio de Salud y se insertaban en diversos dispositivos educativos del Ministerio de Educación. Las cooperativas debían inscribirse en el INAES para obtener su matrícula; luego de aprobados los estatutos, debían inscribirse en la AFIP para obtener el CUIT. Los Entes Ejecutores debían firmar un *convenio de locación de obra* con cada cooperativa, en función de los módulos acordados con el Ministerio.

El seguimiento y monitoreo de las obras y actividades de las cooperativas estaba a cargo simultáneamente de los entes ejecutores, la Unidad Ejecutora del Programa, el INAES, la Auditoría Interna del Ministerio, la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional de La Matanza. En junio de 2010 el SIEMPRO⁷³ realizó un estudio sobre el perfil socio-demográfico de los cooperativistas, concluyendo que el 34,1% tenía menos de 24 años,

⁷³ Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

siendo en la mayoría de los casos su primera experiencia ocupacional; el 38,6% tenía más de 35 años, franja etaria en la cual comenzaban a mermar las oportunidades de inclusión en el mercado de trabajo formal para quienes no habían sido incorporados con anterioridad. Del total, el 60,6% no había tenido oficio ni profesión; de los cooperativistas inactivos, el 26% de quienes habían tenido trabajos anteriores llevaba más de un año en esa situación y el 43,6% de los nunca habían tenido empleos anteriores, buscaba hacía más de un año. En cuanto a los niveles de instrucción el 21 % no había concluido los estudios primarios y el 57% los secundarios. El 35,4% de las familias tenían jefatura femenina, el 74,5% de los titulares tenían hijos menores a cargo y el 28,5% de los hogares constituían familias numerosas (Informe PRIST, Julio 2010).

En el Informe del primer semestre de 2011 se señalaban las reformulaciones que había hecho el Ministerio luego de la experiencia acumulada desde octubre de 2009. En primer lugar, se habían detectado desajustes dada la brecha entre las obras a ejecutar y la ausencia de conocimientos técnicos que las capacitaciones no pudieron saldar en el corto plazo. En segundo lugar, dados los bajos niveles de conocimientos técnicos y/o sociales relacionados con *“la incorporación de la cultura de trabajo a nivel familiar y local”* se definieron ajustes a través de capacitaciones en salud, educación, trabajo, capacidades organizacionales, familiares y comunitarias; nociones generales de obras, salud y seguridad en la construcción; recuperación de la cultura del trabajo organizado, hábitos laborales y aprendizajes en obra de oficios. Finalmente, se observaron dificultades de los entes ejecutores en la coordinación del Programa, la adquisición de materiales y herramientas, la logística y la constitución de equipos específicos y de seguimiento (Informe PRIST, 2011).

Para junio de 2011 habían ingresado al Programa 189.319 personas. De los proyectos presentados al primer semestre de 2011, el 34% eran de saneamiento urbano (45,17% recuperación de espacios verdes y forestación), el 25% de actividad productiva y/o proyectos especiales, el 23% de equipamiento urbano (50% mantenimiento de edificios públicos y/o patrimonio comunitario y 31,02% pintura interior y exterior de edificios) y el 18% infraestructura urbana (44,74% veredas o sendas peatonales, 21,04% pintura en

la vía pública y 19,07% zanjeo y entubamiento de cruces de calles). En cuanto a la inclusión en programas de alfabetización, terminalidad educativa y/o formación profesional 15.675 personas estaban inscriptas en el Plan de *Finalización de Estudios primarios y secundarios (FINES)* en 2010 y 5.400 personas estaban inscriptas en el Programa *Centros de Orientación y Apoyo (COA)*⁷⁴, Plan *Fines I* y Programa Nacional de *Alfabetización*. Las personas incluidas en el sistema de salud con aporte a obra social a través del monotributo social ascendían a 157.745. Se habían constituido 2.022 cooperativas y 693.326 cooperativistas y familiares habían mejorado sus condiciones de vida a partir del incremento de sus ingresos.

2.6 El PRIST como nueva fuente de investigaciones en políticas sociales.

El PRIST ha sido estudiado por diversos investigadores argentinos interesados en el campo de las políticas sociales durante el kirchnerismo y luego el macrismo. En la siguiente sección se reseñarán brevemente aquellas investigaciones que han aportado al análisis de la presente tesis⁷⁵.

A partir de la creación del Programa en 2009, una serie de artículos comenzaron a identificar sus características y a dialogar entre sí. Entre 2010 y 2012, la ONG CIPPEC elaboró una serie de documentos de evaluación, como parte de un proyecto a cargo de Fabián Repetto financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, para analizar la incidencia de las variables político-institucionales en los programas de combate a la pobreza desde el año 2002. Entre ellos, podemos mencionar el de Díaz Langou, Forteza y Potenza Dal Masetto (2010) de orden más general, mientras que los trabajos de Repetto, Boix y Fernández (2011), de Boix, Fernández y Marazzi, (2011) y de Fernández (2012) abordan casos municipales.

Pilar Arcidiácono, Ángeles Bermúdez y Karina Kalpschtrej analizaron entre 2013 y 2015⁷⁶ diferentes aspectos del diseño e implementación a nivel nacional: el discurso del programa

⁷⁴ Dirigido a aquellas personas que adeudaban sólo algunas materias para recibirse.

⁷⁵ El programa también ha sido abordado por jóvenes investigadores en sus tesis de grado: Malandra (UNLP, 2013), Fermín Martínez Ramírez (UNLP, 2014); Zamboni en (Mar del Plata, 2018), Fulladoza (UANR, 2016).

⁷⁶ Las autoras continuaron sus análisis hasta la actualidad en función de la metamorfosis del programa.

y su diferencia con otros, el capital humano, el ideario de la economía social, el *boom* de las cooperativas, los criterios de selección de los cooperativistas, aspectos de la protección social y diversas disputas interjurisdiccionales y territoriales. Nos interesa destacar una serie de reflexiones de estas autoras. La primera es que el acceso al programa marcó una diferencia a partir del monto de los recursos que se transferían notablemente mayor comparado con los programas de transferencias condicionadas de ingresos anteriores o la Asignación Universal y, en algunos casos, respecto del reconocimiento y la construcción de identidades dada la importancia simbólica que tuvieron este tipo de cooperativas en tensión con “las cooperativas *genuinas*, con otros receptores de programas sociales en condiciones *menos ventajosas* y con relación a otros empleos formales como sectores de la construcción o propios empleados municipales” (Arcidiácono y Bermúdez, 2015:21). La segunda reflexión es que el programa rearmó viejas disputas en el territorio articuladas bajo el paraguas del cooperativismo y formalizó un espacio local de articulación horizontal entre el gobierno municipal y los actores de la sociedad civil, donde la asignación de los recursos favoreció la legitimación de ambos actores colectivos a través de su capital político (Arcidiácono y Bermúdez, 2014).

Matías Iucci en su tesis doctoral analizó las redes políticas vinculadas a dos programas de la economía social (Banco de la Buena Fe y Argentina Trabaja) diseñados por el Estado nacional e implementados por el Estado municipal, una ONG y un movimiento social (Frente Popular Darío Santillán) en el municipio de Berisso entre 2007 y 2010. Nos parecen particularmente interesantes sus hallazgos en torno a la relativa autonomía de los actores para interpretar y traducir los lineamientos según valores, relaciones y visiones previos a la llegada de los programas, así como los procesos de capitalización social, política, económica y simbólicas de actores individuales y colectivos, en términos bourdianos. En la relación entre municipio y Ministerio, el autor concluye que los programas sociales *novedosos* se organizaron rápidamente debido a la red política previa, históricamente arraigada en el municipio, fundada en los saberes-haceres de los actores que los involucraban personalmente (retomando las propuestas analíticas de Quirós, Ferraudi Curto y Manzano). En la relación entre el FPDS con el municipio y el Ministerio,

las cambiantes relaciones de poder de las redes resultaron conflictivas, pero no por ello impidieron una implementación sostenida en el tiempo.

Mariana Gabrinetti (2013) abordó en su tesis de doctorado las representaciones sobre el trabajo y los programas de los destinatarios, los profesionales y los técnicos que participaron en la implementación de diversos programas sociales de empleo y de transferencia condicionada de ingresos en La Plata y Gran La Plata (2000-2012), entre ellos, el PRIST. La autora afirma que, en el campo de la gestión de las políticas sociales, “se puede pensar no sólo en la posesión del capital en juego (la disposición de un programa), sino también el poder de administrarlo o distribuirlo (lugar en el que se encuentran, por ejemplo, los técnicos de la Oficina de Empleo; profesionales que toman decisiones y que tienen la posibilidad de negociar con representantes de los ministerios el estilo de gestión, la modalidad de implementación y otros actores que también intervienen -como los referentes políticos barriales)” (Gabrinetti, 2013:276) a partir de la información sobre los programas que, explica, no suele circular abiertamente. Su mayor o menor posesión, una larga o breve trayectoria en los programas, brindará a los destinatarios seguridad y un conocimiento para relacionarse con ciertos actores y cómo desenvolverse o bien incertidumbre sobre su continuidad en los programas y la necesidad de un aprendizaje específico. Las relaciones con los *referentes políticos* influirán en la información a la que accedan, relativa a los programas y a su funcionamiento, así como la permanencia en los mismos. En relación a los *técnicos* tendrán el poder de dar de baja o alta a los destinatarios gracias a los cargos que ostentan en el programa, mientras que los *punteros políticos*, tendrán influencia sobre las altas y bajas a partir del reconocimiento social que hayan construido, así como la pertenencia a una agrupación política. Finalmente, los *profesionales trabajadores sociales* realizarán intervenciones que “no del orden de lo político”, orientando y asesorando en el proceso de gestión de los programas. La autora concluye que “estos lugares en el campo determinan relaciones de poder, de dominación-dependencia que se establecen entre los agentes que entran en competencia y en lucha por el capital político, económico y simbólico que se disputa en el campo” (2013:278).

Álvaro Martos en su tesis de maestría (2014) se propuso explicar la configuración de la relación entre las agencias estatales que implementaron el PRIST y el Frente Popular Darío Santillán del Gran La Plata y los procesos de construcción de autonomía y proyectos políticos. En la primera etapa (2009-2010) el autor identifica una escala nacional en la que el FPDS, junto a otras organizaciones independientes y opositoras al gobierno, disputaron su incorporación al PRIST, dado que no estaban contempladas como contrapartes. En la segunda etapa, luego del ingreso (desde 2010), las luchas se dieron a nivel local con los entes ejecutores y en torno a las particularidades de la implementación en cada territorio. Las alianzas político-electorales jugaron un rol clave, generando una diferencia en el acceso, en la temporalidad de la implementación (“más rápido en donde los gobiernos locales y nacionales estaban alineados y más lento donde no”) y en la modalidad de ejecución (“a través de los municipios donde los gobiernos locales y nacionales estaban alineados y a través de otras organizaciones y empresas del Estado, en donde no”). Los episodios de conflicto, lucha y negociación se articularon en torno a la construcción de autonomía (ampliación del margen de control y autogestión en el seno de las cooperativas). Las proyecciones a futuro se basaron en torno a la figura del trabajador, como identidad y pertenencia a la organización, sobre la que se construyeron las demandas por reconocimiento como trabajadores a través de la mejora del programa en sus aspectos operativos y administrativos, contra la precarización y por el derecho a un trabajo digno. El autor señala algunos límites como la dependencia de los recursos de las agencias estatales, obturaban vías alternativas de organización y construcción política y social. En relación al propio formato cooperativo, el modo en que las agencias estatales utilizan este tipo de lógicas y programas como forma de integrar a la población excluida, considera que despolitizan la organización colectiva del trabajo y los trabajadores y gestionan el conflicto y la movilización social.

Malena Hopp tiene una extensa producción que aborda el programa desde su tesis de doctorado hasta la actualidad. En un artículo presentado en el ALAS (Hopp, 2011), la autora identificó los debates iniciales en contra del programa, a seis meses de su implementación, recuperando lo sucedido en una audiencia pública en el Congreso de la

Nación con el objetivo de receptor experiencias, vivencias, denuncias y opiniones⁷⁷. Las organizaciones vinculadas con la Economía Social problematizaron el carácter de las cooperativas que se generaban como requisito de acceso a las políticas sociales⁷⁸. Desde el ámbito académico, los cuestionamientos giraron en torno a la discrecionalidad en la distribución de beneficios como instrumentos para conseguir lealtades político partidarias, la generación de empleo público precario, el sometimiento al arbitrio y la sanción de los ocupantes circunstanciales del Estado, el juicio discriminador de los funcionarios que excluía posibles beneficiarios (Lo Vuolo, 2010)⁷⁹. Hopp advierte que, ante este tipo de análisis, es preciso ir al campo para observar el proceso de implementación, considerar la perspectiva de los actores que participan del mismo, y así determinar cualitativamente los resultados del programa y las particularidades de las cooperativas de las distintas localidades.

Malena Hopp en su tesis doctoral (2013) se propuso analizar el modo en que las unidades laborales promovidas por las políticas argentinas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado (2003-2011), integraban social y económicamente a las poblaciones destinatarias, a partir del trabajo de campo realizado en CABA (2009-2011) y La Matanza, José C. Paz y Avellaneda (2011-2012). Nos parece especialmente interesante, por la relación con la presente investigación, el capítulo 3 en el que la autora señala una preocupación inherente a la mirada de disciplina del trabajo social: los límites de estos programas derivan del rol secundario que adquirió la promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la estrategia socioeconómica, así como su carácter *híbrido* (término que refiere a las políticas que se ubican entre la promoción del trabajo asociativo como medio de integración social y el uso del trabajo como recurso de la asistencia). Frente a esos límites, la autora reflexiona sobre la potencialidad de estos programas, que reside en las experiencias de participación sociopolítica y organizativa de los destinatarios, así como de

⁷⁷ Concurrieron los bloques de diputados del GEN, Libres del Sur, Proyecto Sur, Diálogo por Buenos Aires, SI y UCR, así como representantes de movimientos piqueteros, organizaciones de la sociedad civil y expertos del ámbito académico.

⁷⁸ Bertolini, G. (2009) *Un primer abordaje del plan de ingreso social con trabajo. Más dudas que certezas*. Buenos Aires, Fundación CIESO. FACTA (2009) "FACTA ante el nuevo Plan de Inversión Social. ¿Cooperativas o planes de empleo?", en *la Revista de FACTA* N° 4 (Buenos Aires).

⁷⁹ Otras investigaciones que retomaron algunos de los supuestos del trabajo este autor: Alzina y Otero (2013, 2015), De Sena y Chahbenderian (2011) y Aguirre (2017).

la articulación entre las experiencias laborales y los recursos que proveen en el contexto local de implementación. Hopp señala que las experiencias concretas de gestión de recursos provenientes de las políticas observadas muestran que el real acceso no depende exclusivamente del conocimiento de las reglas de juego y el cumplimiento de los requisitos, sino de la interacción cotidiana de la trama de actores que configuran el proceso de implementación. Asimismo, en ese capítulo analiza la forma particular que adquirieron las disputas en torno a las trayectorias y los saberes “técnico-profesionales” frente a los “político-militantes”, así como las representaciones en torno a la política social y al funcionamiento estatal. Ella distingue dos miradas: las normas, pautas y reglas técnico-burocráticas en los casos en los que son ejercidas por integrantes de las organizaciones sociales, son consideradas *acciones orientadas a acompañar y fortalecer el proyecto político* de las experiencias asociativas. Esas mismas reglas se interpretan como *trabas burocráticas*, desvinculadas de los intereses de la organización, cuando están en manos de expertos o profesionales, con una mirada individual. Lo político, por el contrario, es vinculado con la idea de un proyecto colectivo, cambio social, autodeterminación y autonomía. En el capítulo 4 Hopp plantea que son las trayectorias socio-ocupacionales y la experiencia de vida de los sujetos las que marcan los sentidos que adquieren el trabajo y el programa, a partir de la participación en cooperativas, y a su vez las políticas construyen la subjetividad de esas personas. La autora identificó cinco factores interrelacionados en las construcciones identitarias referidas a la participación y pertenencia a las cooperativas: trayectoria ocupacional; experiencia de participación sociopolítica o de militancia; relación con las políticas sociales y el sentido que adquieren; desempeño económico de las unidades productivas y las condiciones laborales y de protección social; y situación familiar y la posición en la organización de la economía doméstica⁸⁰.

Denise Kasparian en su tesis de doctorado analizó la configuración y la dinámica de la conflictividad de trabajo en cooperativas del AMBA entre 2003 y 2015 tomando el caso de una empresa recuperada y una cooperativa del Argentina Trabaja. Nos parece interesante

⁸⁰ Otras autoras que podemos mencionar en esta línea de reflexión: Borghini, Natalia; Bressano, Clara; Logiudice, Ana (2012), Danani (2016), Vuotto (2011),

su hallazgo en relación a la democratización de las relaciones de trabajo y a la politización de las funciones de dirección, esta segunda vinculada, en el caso del programa, a la presencia de las instituciones formales del Estado en la cooperativa y al acople con la organización social que la enmarcaba (Movimientos de Trabajadores Desocupados de Esteban Echeverría). La autora señala que las cooperativas del programa “representan formas de organizar socialmente la producción también orientadas a la reproducción de sus trabajadores, pero a su vez regidas por lógicas de acumulación político-estatista y, subsidiariamente, político-territorial de las organizaciones sociales que contienen a dichas cooperativas. De este modo, se trata de formas socioproductivas en las cuales la lógica de la producción se encuentra tensionada entre la reproducción de los trabajadores y la acumulación, no económica, sino política (2017:298). Dos propósitos de producción tensionan a la cooperativa: el consumo de subsistencia de los trabajadores y la acumulación político-territorial de la organización social, lógicas que dan lugar a distintas concepciones sobre el trabajo y sobre las remuneraciones individuales. El *locus* invariante de la conflictividad es el Poder Ejecutivo del Estado en sus diversos niveles de gobierno (percibido como un enemigo externo) y los conflictos de trabajo se hallan politizados en función de las relaciones sociales que los enmarcan y el contexto institucional: la autora ejemplifica la lucha de la cooperativa del MTD por mantener la actividad de limpieza del arroyo en un barrio determinado, con el objetivo de lograr mayores grados de autonomía y escapar a la subordinación del diseño del Programa y los funcionarios estatales. Finalmente, Kasparian señala que “cuando no hay patrón, la conflictividad de trabajo se organiza a partir de patrones más horizontales y flexibles de relacionamiento, en donde la participación y la subjetividad de los trabajadores adquieren relevancia” (305) dando lugar a la expresión de sus pareceres y concepciones.

Cynthia Ferrari Mango abordó en su tesis de maestría el PRIST en La Matanza entre 2009 y 2016, buscando analizar la reconfiguración territorial durante su implementación. La autora explicó cómo cada obrador (espacio local de gestión) se definía en función de las particularidades de los cooperativistas y de los funcionarios municipales, así como las relaciones que tejía con la comunidad local (instituciones barriales y familias), reconfigurando la oferta del programa en función de la demanda local. En el estudio,

aparecía la tensión entre la representación de los actores centrales del programa como *asociados beneficiarios* de una política social asistencial inscriptos a través de una institución social barrial versus *cooperativistas* de una política social que promovía las ESS con centro en el trabajo incorporados a través de una agrupación política. Por otro lado, analiza las movilizaciones y los operativos territoriales para abordar a las cooperativas como sujetos políticos que traccionaban la lucha y la defensa del programa como un proyecto político, así como la legitimidad del gobierno municipal y nacional frente a la comunidad local. La autora concluye que las cooperativas funcionaron como un recurso de acumulación política tanto para los cooperativistas, como para el gobierno municipal y el nacional. En su tesis de doctorado analizó las articulaciones y tensiones entre la política social, los actores y el territorio del Programa Ingreso Social con Trabajo hasta el Programa Hacemos Futuro en el distrito de La Matanza entre 2009 y 2018. Abordó los supuestos, lineamientos y lógicas institucionales de los programas, así como la reconfiguración territorial a partir de las reapropiaciones de los actores. La autora construyó una periodización de la política social con cuatro etapas: inicio y despliegue territorial-política social cooperativista tutelada (2009-2012); consolidación-socioproductividad aglutinada (2012-2015); transición-(des)colectivización (2016-2017); transformación-meritocrática (2018). Observó que la acumulación política que generó el PRIST para los municipios se deterioró con la incorporación de nuevos entes ejecutores provenientes de organizaciones sociales y luego, se reconfiguró a través de una propuesta de desintermediación en el Hacemos Futuro. Asimismo, construyó una tipología de los entes ejecutores territoriales a partir de cada concepción de política social, del lazo con el Ministerio y con los titulares.

María Maneiro ha publicado diversos artículos en relación al Programa. Por un lado, analizó la acción contenciosa de las organizaciones de trabajadores desocupados en torno a la demanda de ingreso al Programa (durante 2009-2010), puntualmente el proceso movilizatorio que no hubiera sido posible sin la capacidad de acción y de gestión de políticas públicas internalizada por los miembros de las organizaciones. En esta línea, amplió el análisis hasta el año 2012 (Maneiro, 2016, 2018) para abordar la lucha en torno al ingreso al programa y la actualización del monto cobrado por los cooperativistas,

llevada adelante por las organizaciones Frente Popular Darío Santillán, Barrios de Pie, Corriente Clasista y Combativa, Partido Obrero y el MST Teresa Vive, entre otras. Por el otro lado, la autora analizó las representaciones sociales en torno al Programa durante 2011 (Maneiro, 2015) y observó que mientras se valoraba en forma crítica las mediaciones políticas territoriales (entendiendo por éste las formas relacionales que los referentes barriales entablan con los vecinos y/o a los atributos de las acciones de dichos referentes), se expresaba una actitud positiva frente al trabajo de cercanías (actividades productivas en el barrio). La autora siguió en esta línea de investigación (Maneiro, 2019) a partir de la experiencia de dos cooperativas del Frente Popular Darío Santillán en el conurbano bonaerense en relación a dos dimensiones: las protecciones sociales y el reconocimiento social. Nos interesa la segunda dimensión, dentro de la cual señala que el trabajo en el barrio resultaba central para los cooperativistas, así como la necesidad de lograr diferenciarse de “*los planeros*” (denominación de las personas que no trabajaban y cobraban planes). El movimiento social, por su parte, construía su identidad sobre la importancia de la acción de los cooperativistas, quienes realizaban actividades heterogéneas en función de la relativa autonomía de la que gozaba cada uno y de la relación particular de las cooperativas con el municipio.

2.7 Presentación del Programa en el distrito.

En Lomas de Zamora el PRIST fue presentado el 17 de septiembre de 2009 en un acto en el Club Asunción, a cargo del entonces secretario de Gobierno de la Municipalidad Martín Insaurrealde y el Subsecretario de Comercialización de Economía Social del Ministerio Emilio Pérsico, en el que se explicaron los principales lineamientos y se distribuyó un cupo para 300 cooperativistas. El operativo de inscripciones se realizó en el predio del Sindicato de los Trabajadores Municipales, sobre la calle Vetere, en el centro del municipio.



9. Lanzamiento del PRIST en Lomas de Zamora (17/9/2009). Fuente: Lomas Digital.

Eduardo, uno de los referentes de Santa Lucía, estuvo a cargo de coordinar la inscripción de los cooperativistas de tres organizaciones: una Iglesia Evangélica, un Centro Cultural y un Comedor Comunitario. Él tenía una larga trayectoria en el ámbito privado en producción audiovisual, se encontraba desempleado desde 2005, pero continuaba haciendo trabajos esporádicos, razón por la cual Ernesto le había propuesto hacer un documental sobre las cooperativas del Argentina Trabaja y ofrecerle como *único sueldo anotarse en una cooperativa*. Junto a las coordinadoras del Comedor Centenario debieron confeccionar el listado de quienes ingresarían al Programa para presentar en la Fundación Conurbano del Movimiento Evita.

“Anduve recorriendo por todo Lomas buscando los nombres de la gente, los números de documento, de CUIL y la dirección. Entonces ahí empieza un trabajo de hormiga porque yo no conocía cómo era el sistema, cómo se manejaban, cómo era el programa. Uno, que es de producción, empieza a investigar de qué se trata esto: entro en la página de internet del Ministerio de Desarrollo [Social] para ver qué es el Programa. La Fundación, si había algún operativo en la semana, te avisaban con un día de anticipación, o sea que no tenías

mucho tiempo... Yo sólo tenía el teléfono de tres referentes. Había que hacer toda una movida para convocar a la gente al club: ahí nos conocíamos. Yo andaba con una planilla preguntando quiénes eran (tampoco los referentes del Movimiento Evita los conocían). Nos organizamos porque había que entrar por cooperativa: éramos como 60. En el operativo eran como 500 personas que citaron a las 8 de la mañana y salimos como a las 5 de la tarde. La cooperativa tenía un hombre, que nos lo dijeron ahí adentro los referentes del Movimiento Evita. Sofía nos dijo “ustedes están en El pueblo, teníamos los referentes Alberto-Ernesto y con ese registro nos anotábamos y hacíamos los papeles, elegíamos la obra social, hacíamos la declaración jurada, que lo hacía directamente el Ministerio para ver que realmente vos estuvieras desocupado. Estaba sólo la gente del Ministerio, todos trabajadores sociales, un equipo dedicado al Programa Argentina Trabaja. Hicimos como cuatro filas, una para los datos, de ahí a una entrevista para saber cuántos trabajos habíamos tenido, si estábamos desocupados y nos dejaban elegir la obra social, después a otro lugar para la declaración jurada y los integrantes de la familia, cómo era tu casa, como si fuera un censo... Luego pasábamos por donde había que firmar los papeles y te daban una especie de credencial que vos hiciste el operativo en tal lugar” (Eduardo).

El 19 de noviembre se realizó un segundo acto, siendo ya Insaurralde Intendente en reemplazo de Jorge Rossi, en el Gimnasio Polideportivo del Parque de Lomas de Zamora en el que se inscribió a 500 personas, en su mayoría residentes del Asentamiento Campo Verde a un año exacto de su toma. El Intendente expresó que *“cuando se conforma un asentamiento, como sucediera hace un año con el Campo Verde, es por un problema social. (...) Hablamos de uno de los asentamientos más grandes del distrito (...) Es necesario destacar el fuerte compromiso de Alicia Kirchner, trabajando codo a codo con el Municipio para recuperar la calidad de vida de estos vecinos con necesidades”* (Lomas Digital, 19/11/2009). Se proyectó un video institucional del Ministerio en el que Alicia Kirchner explicaba a los cooperativistas las características del Programa:

“En la cooperativa se produce una organización grupal solidaria donde todos trabajan juntos para un objetivo común. Este desafío entre varios no es para vos sólo o para tu compañero que van a tener ingresos, sino fundamentalmente vamos a hacer juntos con ustedes obras que mejoren la calidad de vida de la comunidad. Implica un desafío de mejorar la calidad de vida del barrio para otros argentinos y argentinas. ¿Qué les puedo pedir a cambio? Primero, que entiendan la enorme responsabilidad social que tiene cada uno de los que está sentado escuchando en este momento (...) Les pido compromiso, dedicación, porque si fallamos, les estamos fallando no sólo a nosotros mismos, a la familia, al grupo con el que trabajamos, sino también le estamos fallando a la comunidad (...) El desafío es de ustedes. Vuelvo a decirles: voluntad, compromiso, transparencia, honestidad. Tienen que mostrar al resto de la comunidad lo que podemos hacer. Porque si ustedes triunfan generando ingresos, llevando la red de agua al vecino que le falta, arreglando el techo de la institución, poniendo baños a una familia que no tiene, lo que van a estar haciendo es transformar la realidad (...) Cuando ustedes tienen que hacer la obra, sentirla, no como una obra más: va a albergar a una familia, te va a permitir caminar sobre una vereda que te va a facilitar el acceso a tu barrio, te va a permitir dotar al club de tu barrio de un playón deportivo que no tenía (...) Yo quiero convocarlos a este desafío y cuando estén en obra no me voy a perder la oportunidad de estar con ustedes” (Video institucional, 2009).

Concurrieron autoridades de mayor peso que en el acto anterior, como el coordinador Federal del Consejo Nacional de Juventud, Andrés Lablunda (futuro responsable del vínculo entre el Ministerio/PRIST y Lomas de Zamora); el presidente del Concejo Deliberante local, el secretario de Obras y Servicios Públicos, Vivienda y Urbanismo local y el vicepresidente ejecutivo del Instituto, así como autoridades del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y diversos funcionarios. Entre los operativos de 2009 y las elecciones de 2011 las visitas de la Ministra de Desarrollo Social y otros funcionarios nacionales a las obras realizadas por las cooperativas del PRIST fue asidua, así como la presencia de la Presidenta de la nación en las inauguraciones más relevantes, muchas de

ellas vinculas al Programa.

Ministerio de
Desarrollo Social
Presidencia de la Nación

Querido Cooperativista:

Hoy es un día grato porque el trabajo rinde sus frutos, como vos, muchos argentinos y argentinas reciben su primer ingreso mensual.

Gracias a tu compromiso y esfuerzo, festejamos junto a las vecinas y vecinos las nuevas obras que mejorarán la calidad de vida del barrio.


Porque el trabajo es dignidad, es futuro, al sumarte a **ARGENTINA TRABAJA** tu familia está protegida. Qué orgullo saber que lo ganaste con tu trabajo diario en la cooperativa, que es para vos y los tuyos, sin que nadie pueda pedirte nada a cambio.

Trabajar es tu derecho y queremos protegerlo. Si alguien quiere quitártelo, te pedimos que no dudes en denunciarlo al 0800-222-3294.

El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Desarrollo Social, está haciendo un gran esfuerzo para llegar a todas y todos poniendo en marcha ideas y acciones como éstas para que cada argentino tenga la oportunidad de mejorar su calidad de vida accediendo a un trabajo digno.

Gracias por tu esfuerzo. Juntos, hagamos crecer una argentina para todos.

Por tu familia.
Por tu barrio.
Por tu país.



**Argentina
Trabaja**
PROGRAMA DE INGRESO SOCIAL CON TRABAJO

10. Carta institucional del Ministerio de Desarrollo Social (2010).

2.8 Conclusiones

A partir del 2003 el Estado buscó proteger a los sectores más vulnerables, reparando las desigualdades sociales, generando inclusión y oportunidades a través del acceso a la educación, salud, vivienda y trabajo, culminando obras públicas e invirtiendo en otras nuevas. Desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, se cuestionó el modelo *neoliberal* de política social, por su carácter técnico, focalizado, que ejecutaba planes *enlatados* financiados por los organismos de crédito internacional, así como aquellos

dirigentes de la *vieja política* que habían mantenido *cautivas* a las personas, guiados por expertos de *escritorio* en *quintas independientes* sin coordinación con el ministro y dejando a la comunidad como mera receptora y depositaria pasiva. Se planteó una nueva forma de pensar y hacer las políticas sociales desde un Estado social, *presencial*, promotor y protector, desde el *desarrollo humano*, la *ética práctica* y la *justicia social en acción*, trabajando en los derechos y en la equidad territorial, involucrando a los actores sociales en todo el ciclo de las políticas. El modelo reivindicó la militancia ejercida en una instancia pública presencial y el peronismo como entramado social aglutinante. Las organizaciones fueron invitadas a integrarse al Estado desplazando el problema del desempleo hacia alternativas de integración al mercado de trabajo y la promoción de la economía social. Dichas agrupaciones protagonizaron un crecimiento cuantitativo y una potenciación de su palabra pública, instalaron reclamos históricos de los sectores subalternos en la agenda oficial, accedieron a recursos materiales y simbólicos a través de los cargos de sus dirigentes y fueron parte de la gestión principalmente en el Ministerio de Desarrollo Social.

El Programa Ingreso Social con Trabajo generó interesantes procesos de organización política que superaron los primigenios objetivos. Por un lado, los dirigentes de las agrupaciones recibieron una cantidad desigual de cupos para conformar cooperativas, en función de su posición dentro del Ministerio y de la magnitud de su base social en el territorio, con cuyos referentes debían (re)crear alianzas y lealtades. Por otro lado, el Programa contó con un mecanismo administrativo de *pases* para que los cooperativistas pudiesen optar por trabajar en otra cooperativa ante algún problema, así como los referentes podían cambiar la pertenencia a agrupación política y tras él toda la cooperativa que representaba. Finalmente, el Programa buscó eliminar a intermediarios que podían cobrar por sus gestiones o condicionar de alguna forma a los destinatarios, como parte del debate sobre el clientelismo en las políticas sociales. La multiplicación de organizaciones comunitarias, cooperativas y locales partidarios en esos años permitió abrir el juego a partir de la ampliación de los espacios de disputa por el crecimiento político de dirigentes, funcionarios y referentes. Por un lado, el poder político que adquirieron los referentes barriales al representar a las cooperativas frente

al Estado podemos interpretarlo como parte de la apertura del juego político iniciado con el proceso de desestructuración del Partido Justicialista en 2003. Por otro lado, el crecimiento de los referentes se nutrió del proceso de especialización técnica y las modalidades de trabajo configuradas en torno al Programa como producto de las obligaciones y deberes implicados en su gestión. La creación de una figura como el *referente político* de la cooperativa (antiguos y nuevos líderes barriales) buscó legitimar su tarea dentro del Programa y alejarlos de las condenas instaladas en el sentido común y en los medios de comunicación masivos sobre el clientelismo, los *punteros* y el asistencialismo, asociados a una mera obtención de planes y programas. El reconocimiento de su tarea fue alcanzado a partir de las disputas por los sentidos en torno al trabajo como un derecho, la solidaridad, la organización social y política, la participación a través de la militancia y la definición de una comunidad política y de un proyecto de modelo nacional, lo cual les permitió reposicionarse e ingresar en el juego político y ser parte de la estructura municipal en 2011.

En relación al proceso de la formulación del Programa, su abordaje resultó complejo en función de la diversidad componentes, un diseño en permanente adaptación, la gran extensión territorial y la variedad de actores implicados. La estructura organizativa del Ministerio fue objeto de sucesivas modificaciones hasta contar con *Unidad Ejecutora* específica para el Programa con rango y jerarquía de subsecretaría, por lo cual fue preciso reconstruir su organización a partir de 2003 identificando las decisiones y los debates en materia de política social. El Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social *Manos a la Obra* (PMO) fue un antecedente clave, ya que introdujo el tema del desarrollo socioproductivo visto desde la economía social y el desarrollo local, conllevando una discusión al interior de las organizaciones sobre la formación en oficios dentro de los microemprendimientos y las cooperativas de trabajo, la necesidad de intervención del Estado en el proceso de comercialización y la estrategia de integración y diálogo con el gobierno. Para el año 2010 el PMO incluía cuatro programas, entre ellos, el Programa de Ingreso Social con Trabajo. La revisión de los lineamientos teóricos más relevantes en torno a la Economía Social y Solidaria (ESS) dentro del debate local permiten entender la concepción por detrás del Programa, que

retomó el enfoque de la economía social como *una práctica emancipadora y alternativa al sistema capitalista*, especialmente promovido por José Coraggio en nuestro país. Sus propuestas se tradujeron en herramientas concretas del Ministerio y se amalgamaron a la propuesta de Daniel Arroyo para desarrollar una política social *inclusiva* que generase desarrollo local considerando las potencialidades territoriales e institucionales, *desde abajo* y junto a los municipios, las organizaciones barriales y las cooperativas.

La genealogía del Ministerio sobre el protagonismo de las cooperativas dentro de los programas y el desarrollo del cooperativismo argentino entre 2003 y 2012 dan cuenta de la centralidad que adquirieron en este período: de unas 13.814 cooperativas de trabajo, el 82,5% fue creada por programas gubernamentales y de ese total, el 76% correspondía al Ministerio de Desarrollo Social, cuyo 65% pertenecía al “Argentina Trabaja” y el 73% estaba localizado en la provincia de Buenos Aires. Quienes eran parte de estas políticas fueron concebidos como *titulares de derechos*, sujetos de derechos civiles, políticos y sociales, en reemplazo de la idea de *beneficiario*, dando lugar a la creación de la categoría de *efector social*, con categoría tributaria reconocido como trabajadores y posible proveedor del Estado. El Programa se lanzó en septiembre de 2009 y buscó generar empleo para quienes no contaban con ingresos formales, como forma de integración social, a través de la conformación de cooperativas que mejorasen la calidad de vida de las comunidades más desprotegidas. Contó con el 19% del presupuesto total del Ministerio de Desarrollo Social, cuyo 68,2% fue destinado a la Provincia de Buenos Aires, siendo Lomas de Zamora uno de los municipios más favorecidos dentro del conurbano. El análisis de sus componentes, los convenios con los Entes Ejecutores, los resultados e impactos me permitieron comprender la complejidad en la implementación del Programa. Dicha complejidad se vio reflejada en la prolífica producción académica local, desde artículos hasta tesis de grado y posgrado, interesada en el campo de las políticas sociales durante el kirchnerismo y el macrismo.

CAPITULO III

DE LA DESPOLITIZACIÓN A LA POLITIZACIÓN

La intención de este capítulo es presentar el distrito a través de cuatro bloques: el primero corresponde a su origen en el siglo XIX y su posterior desarrollo; el segundo a las décadas del '80 y '90, donde tuvo su auge la *gerencia social* dentro del campo de las políticas sociales, se observó el ocaso de los referentes villeros y la invención de la *militancia social*; el tercero abarcó la crisis del 2001, el surgimiento del kirchnerismo, el protagonismo de los movimientos sociales en la gestión de las políticas sociales y la recuperación de la militancia política como forma de participación efectiva; y el cuarto abordó la asunción del intendente en 2009, la reorganización política al interior del distrito y las características de su gestión en relación a lo local y lo nacional.

El capítulo describe el distrito donde se realizó el trabajo de campo, es decir, esa conjunción entre el ámbito físico, los actores y las actividades, recorte de lo real circunscrito por "el horizonte de las interacciones cotidianas, personales y posibles entre el investigador y los informantes" y construido activamente por ambos (Guber, 2005, citando a Rockwell, 1986:17). El campo no es un espacio geográfico que se autodefina desde sus límites naturales, sino una decisión del investigador que abarca ámbitos y actores. Nuestra unidad de estudio, ámbito donde se realizó la investigación y que remite a un acotamiento territorial, fue la Delegación de Santa Lucía: extensión de poblados y a su vez nombre que representa a un conjunto de seis barrios, en cuyo epicentro se reunieron las cooperativas y se constituyeron como colectivo político. La distinción efectuada por Cresswell y Godelier (1981) entre *unidades manifiestas* que ostentan límites naturales, geográficos o políticos y que son referidas por los actores como el ámbito del *nosotros* corresponden a la *unidad de estudio*, mientras que las *unidades latentes*, identificadas por el investigador y que pueden superar o restringir a las *manifiestas* remiten a la *unidad de análisis*, delimitada por la vía analítica o teórica. La *unidad de estudio* excede los límites estrictos de la Delegación Municipal como unidad de urbanización y abarca todos aquellos sitios donde los referentes y empleados se pusieron en relación con otros actores políticos: las localidades céntricas del distrito

o las gobernaciones de la ciudad de La Plata o de la CABA. La definición de la *unidad de estudio* sigue el principio de contigüidad social (Spradley, 1979) hace referencia a los sitios donde fue posible observar en acción a los actores.

3.1 Origen y desarrollo territorial.

La provincia de Buenos Aires tiene una extensión de 304.907 km² siendo la más extensa del país, con 15.625.084 habitantes (Censo 2010). Contiene el 39% de la población del país, el 33% de las exportaciones, el 37% del producto y más del 50% de la industria. Política y administrativamente se divide en 135 Municipios, con una gran diversidad en términos geográficos, sociales, económicos y fiscales (DPE, 2012a). El Municipio de Lomas de Zamora, ubicado al sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y al nordeste de la Provincia de Buenos Aires, limita con la CABA y los Partidos de La Matanza, Esteban Echeverría, Almirante Brown, Quilmes y Lanús. Forma parte del Conurbano Bonaerense, el cual junto a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, forman el denominado Gran Buenos Aires⁸¹. Tiene una superficie de 8.900 hectáreas, equivalente al 2,4 % de la extensión de los partidos que configuran el Gran Buenos Aires y tiene una población de 616.279 habitantes (2010), de los cuales casi un 10% está compuesto por inmigrantes de Bolivia y Paraguay. Lomas de Zamora es el segundo municipio con más población dentro de la Provincia y a nivel nacional y en 2010 presentaba un aumento poblacional registrado del 10,6% con respecto al Censo 2001 (Gobierno de Lomas de Zamora).

El Partido está conformado por ocho localidades: Lomas de Zamora Centro, Banfield, Temperley, Llavallol, Turdera, Villa Fiorito, Ingeniero Budge y Villa Centenario. El ferrocarril Transporte Metropolitano Roca une el distrito con la CABA y corre en paralelo a una de las dos principales avenidas de acceso: Hipólito Irigoyen (ex Pavón) que cruza los barrios de mayor poder adquisitivo, mientras que el Ferrocarril Belgrano Sur recorre la zona norte adyacente al Riachuelo. La otra avenida de relevancia es el

⁸¹ "El Conurbano Bonaerense cuenta con doscientas veintiocho localidades. Están distribuidas en veintinueve de los treinta y tres municipios de la región, ya que en cuatro de ellos no se han producido esas divisiones administrativas" (Downes, 2010:39).

Camino Presidente Juan Domingo Perón (conocido como Camino Negro, ex 10 de septiembre de 1861) que atraviesa los barrios más alejados del centro, inundables y con mayores índices de pobreza. El distrito tiene más del 25% de su superficie ubicada por debajo de las cotas de inundación periódicas, ya que corresponde a la planicie de inundación del Riachuelo, junto a la zona contigua al Arroyo de las Perdices que aumenta la proporción de las zonas no aptas para asentarse. El Riachuelo, límite Oeste del Partido, es el receptor de los Arroyos del Rey, Unamuno y Santa Catalina que lo atraviesan de Sudeste a Noroeste. Se distinguen dos áreas geográficas: por un lado, la Cuenca Matanza-Riachuelo, que cubre casi una tercera parte del territorio, por el otro, la zona integrada por las lomadas o tierras altas, con una decena de pequeñas colinas. Entre las lomas corren los Arroyos Beherán o Sansinema, del Rey, Galíndez y Las Perdices, la mayoría entubados, hasta la zona de bañados (Grassi, A.H, 2011).



11. Mapa de Lomas de Zamora. Referencias: en blanco los límites del distrito; en violeta las rutas; en naranja los ferrocarriles; azul los ríos; celeste oscuro los arroyos; celeste claro los canales. Elaboración propia (2011).

El Partido abarcó durante los siglos XVI y XVII los grandes establecimientos rurales El Cabezuelo o Estancia de Zamora y San José o Estanzuela de los Arce. Los bañados fueron hasta el siglo XIX lugar de pastoreo de ganado, especialmente vacuno y caballar, en tanto que las lomas se destinaban para la actividad agrícola. En la rectificada Cuenca Matanza-Riachuelo se sitúa el antiguo Bañado de la Reyunada que a principios del siglo XIX era el campo de pastoreo de los caballos del Ejército del Rey. Hoy se ubican allí los barrios que componen la Delegación Municipal de Santa Lucía y están atravesados por el Arroyo del Rey que nace en las cercanías de la localidad de Longchamps y desemboca en el Riachuelo (Grassi, A, 2011). La región comprendida por el límite distrital que bordea el Riachuelo y los bañados de los Arroyos que atraviesan el partido del SE al NO y que desaguan en el Riachuelo, es conocida como Cuartel IX y que reúne los circuitos electorales que definen las elecciones políticas (Ossona, 2011).

Lomas de Zamora se creó sobre territorios pertenecientes a los partidos de Avellaneda y San Vicente. La ciudad se creó en 1821 con el asentamiento de un grupo de agricultores apoyados por el gobernador bonaerense Martín Rodríguez y en 1885 quedó habilitado el primer Palacio Municipal. Algunos de sus barrios datan de comienzos del siglo XX, mientras que otros son de conformación más reciente. Los loteos se realizaron durante la primera década del siglo XX, en la que comenzó la urbanización definitiva (1861-1914)⁸². Durante dicho período, la población pasó de 1.723 habitantes a 59.874, se radicaron grandes contingentes de inmigrantes europeos, se instalaron el ferrocarril y los tranvías y se desarrollaron los comercios, los servicios y la actividad industrial⁸³, mientras que la aparición de numerosas casaquintas promovió la industria de la construcción. Muchos loteos fueron promocionados como *la tierra prometida*, por su fácil acceso desde la Capital, gracias al Tranvía de Floresta que tenía su terminal en Puente La Noria (uno de los principales accesos al Partido), por la futura obra de canalización del Riachuelo y por una nueva línea de tranvías a

⁸² La primera etapa corresponde a los repartos de tierras realizados por el fundador de la Ciudad de Buenos Aires en 1583, la creación de las estancias y la actividad ganadera y ya hacia finales del siglo XIX el pastoreo de caballos y las chacras agrícolas. (Bujan y Solanes, 1990).

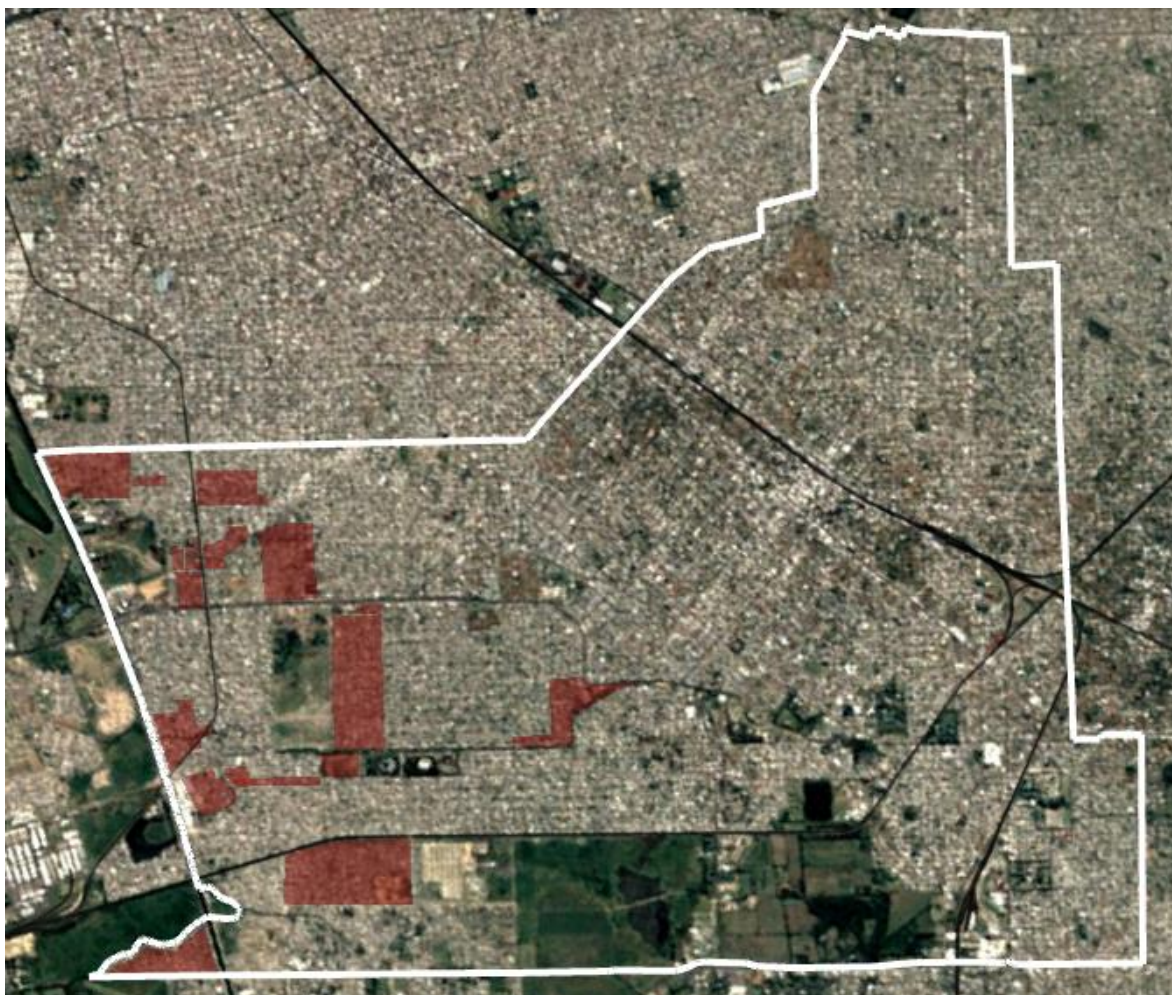
⁸³ Para 1900 la población rondaba los 20.000 habitantes alojados en 2.500 casas. Había fábricas de glicerina, hielo, fideos, carruajes, escobas y plumeros, jabón y velas, refresco y soda; talleres de calzado, escultura y mecánica; relojería, curtiembres y carpinterías (Onsari, 2011).

vapor desde el Puente Alsina. Otro de los loteos tendrá un desarrollo importante a partir de la creación del Polo industrial. En dicha época se dotó la zona con agua potable y se localizó una abundante napa salobre con calidad de agua mineral benéfica para tratamientos gastrointestinales: una sociedad anónima comercializó el agua mineral, donando edificios para la unidad policial y la escuela, realizando el tendido de la red de aguas corrientes y la instalación de una línea de tranvías que conectaba con los centros urbanos. Se emprendieron obras para localizar un manantial para abastecer de agua mineral la zona y nuevas perforaciones permitieron descubrir abundante agua salada que fueron la base para proyectar un futuro balneario privado (Stoppini, 2007). Las grandes inundaciones de 1914 y 1918 forzaron a los habitantes a abandonar la zona, siendo liquidadas las empresas de agua mineral y tranvías en la década del '30⁸⁴. La pavimentación del actual Camino Presidente Perón desde Puente de La Noria se concretó en los '60 y comunicó nuevamente la zona (De Paula y Grassi, 2011).

Los barrios de creación más reciente dependieron de los medios de transporte automotor de pasajeros y del proceso migratorio desde las provincias, países limítrofes y europeos (españoles, italianos y polacos) de los primeros años de la década del '40, en función del auge industrial de la zona sur del Gran Buenos Aires. A partir de 1914 se inició la etapa de auge de las industrias que culminó en la década del '70: la localidad de Llavallol fue el centro manufacturero en el que se radicaron las plantas industriales en la década del '20, se fundaron las actuales ciudades, se desarrollaron las instituciones educativas primarias, secundarias y universitarias (1972), así como proliferaron los asentamientos y las villas (Bujan y Solanes, 1990). Cuartel IX se urbanizó en la década del '40 cuando se instalaron los primeros contingentes migratorios del interior atraídos por el desarrollo industrial sustitutivo de importaciones. La población obrera trabajaba en la Ciudad de Buenos Aires y en partidos vecinos como Avellaneda, Lanús y La Matanza y vivía en los asentamientos y villas de Cuartel IX. A partir de la década del '50 predominó una mayor concentración poblacional en el Gran Buenos Aires, cuyos partidos mostraron tasas de crecimiento positivas e incluso superiores a la provincial y nacional, en consonancia con las

⁸⁴ Otras inundaciones importantes ocurrieron en 1967 y 1987.

migraciones internas desde el interior del país al puerto de Buenos Aires y la consolidación del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. El Censo de 1947 señalaba que la mayor participación poblacional se dio en el área Conurbano Sur (DPE, 2012b). En 1979 se sumó una masiva inmigración de familias expulsadas de la Ciudad de Buenos Aires como consecuencia de la política de erradicación de villas durante la intendencia de Osvaldo Cacciatore (Ossoña, 2005). Para ese momento, gran parte de esta población debió reconvertirse hacia el cuentrapropismo o actividades terciarias que ofrecían trabajos más precarios, así como ser absorbidos por el empleo público municipal a partir del retorno a la democracia.



12. Mapa de villas y asentamientos de Lomas de Zamora, marcados en rojo (2009). Fuente: Infohabitat UNGS.

El crecimiento demográfico de Lomas de Zamora fue explosivo entre mediados de la década del '30 y los comienzos de los '70. Cuartel IX absorbió los contingentes migratorios internos a partir de los años '30, incluyó al 30% de la población del Partido y experimentó un nuevo crecimiento a partir de la década del '80 con las ocupaciones de tierras. Según el Censo de 1981, la población de villas y asentamientos (VyA) era de 28.197 habitantes, radicándose un 90% en la zona inundable de Cuartel IX, en 1991 había ascendido a 41.281 habitantes en 17 VyA, en 2001 92.408 habitantes en 29 VyA y en 2006 eran 74.471 habitantes distribuidos en 23 VyA. En síntesis, entre 1981 y 2001 la población en villas y asentamientos creció un 228% en Lomas de Zamora y para 2011 el número de VyA ascendía a 40 (Ossona, 2005; Cravino y otros, 2008; Falcón y Raffo, 2011).

3.2 De villeros y militantes sociales.

Durante los años '90, el Estado nacional argentino adquirió una serie de rasgos que marcaron una metamorfosis en su fisonomía, dominio funcional y papel. Lejos de un supuesto *carácter mínimo*, se demostró una ausencia en ciertas áreas de la gestión pública, evidenciada en el menor peso de su acción en la resolución de cuestiones sociales críticas. Dichos cambios se manifestaron concretamente en la reducción del volumen de empleo directo de sus instituciones y en la transferencia de funciones al mercado, los gobiernos subnacionales y las organizaciones de la sociedad civil, asociadas con el bienestar de los sectores sociales pobres o con su intervención tradicional en la regulación de la actividad socioeconómica (Oszlak, 2003). Los procesos de democratización de las décadas del '80 y '90 coincidieron con la ejecución de las reformas macroeconómicas del Consenso de Washington y los procesos de descentralización: el ajuste fiscal transfirió aspectos operativos de las políticas sociales a ONG que reducían el margen de decisión de los organismos estatales y organizaciones sociales supuestamente más proclives al clientelismo y a la mala administración de los recursos, despolitizando la gestión de la política pública al acotar la capacidad decisoria de los gobiernos municipales o provinciales y los partidos políticos, y favoreciendo a las corporaciones profesionales o de negocios en nombre de las especificidades técnicas.

Las condiciones en las que se realizó la transferencia de recursos y decisiones a los gobiernos municipales, “sin un cuestionamiento político de las estructuras de poder existentes acompañado desde el nivel central” redundó en el fortalecimiento de las viejas estructuras locales, el mal uso de los recursos y en frustración política y social (Vilas, 2003:5).

Las políticas de desarrollo social de período recuperaron e incentivaron los sistemas de reciprocidad no mercantiles revalorizando los capitales/capacidades de las familias y las comunidades para que autogestionasen la reproducción de sus vidas, dejando de lado los derechos y garantías que el Estado antes regulaba (Álvarez Leguizamón, 2006). Particularmente las reformas en el sector de asistencia y promoción fueron apoyadas por las agencias y fundaciones de la cooperación internacional a través del financiamiento de proyectos, planes y programas. Las políticas focalizadas se consolidaron buscando dismantelar el Estado de Bienestar y retomando el legado discursivo del peronismo de los '40, por medio de un modelo de gestión que reunía en forma ambivalente lógicas políticas, técnicas y filantrópicas.

Los diagnósticos técnicos-administrativos del desempeño del Estado en sus tres niveles, calificados como *ineptos y carentes de capacidad político-institucional* para proponer, diseñar y ejecutar políticas y programas sociales que atendiesen las demandas de la población, eran coherentes con el modelo de la reforma neoliberal que omitía las características del modelo excluyente como origen del empeoramiento de las condiciones de vida (SDS, 1995; Álvarez Leguizamón, 2006). Las reformas del Estado promovieron la transferencia de responsabilidades a otros sectores como la sociedad civil, pero no implicaron el desplazamiento de aquel como usina central de la gubernamentalidad o la toma de decisiones. En efecto, se trató más bien de una complejización de la red de relaciones entre lo público y lo privado y de los actores sociales y políticos, de un cambio en las reglas de juego. Los organismos estatales, las agencias internacionales, las consultoras, la academia y las OSC, entre otros actores, pasaron a formar parte de un entramado en el que se definió el ciclo completo de las políticas públicas y en el que el Estado buscó economizar sus energías apelando a la de

los gobernados para *su mejor gobierno* (De Marinis, 2005). Esto no implicó “una disminución de la soberanía estatal o de sus capacidades de planificación, sino un desplazamiento desde *formas formales* hacia *formas informales* de gobierno”: relocalización de modelos de acción hacia niveles supraestatales y nuevas formas de subpolítica que operan por debajo de aquello que tradicionalmente constituyó lo político (Lemke, Krasmann y Bröckling: 2000: 26).

Lo social dejó su lugar a *la comunidad* como un territorio nuevo para la gestión de la existencia individual y colectiva, en el que las relaciones micro-morales entre personas pasaron a ser conceptualizadas y administradas. No se trató meramente de lenguajes, sino de estrategias que moldearon los programas sociales pensados para abordar los *problemas*, actuar sobre la dinámica de las comunidades, investigándolas e interpretándolas desde un supuesto discurso experto y volviendo inteligibles a los destinatarios y sus conductas en términos de creencias y valores específicos (Rose, 1996). El gobierno de la comunidad poseía características distintivas. La primera era espacial por ser un tipo de des-totalización: *lo social* postulaba una matriz única de solidaridad, en la que los individuos estaban contenidos en su calidad de ciudadanos; mientras que hoy se piensa en una diversidad de comunidades en la que dominan las lealtades, construidas de modo localizado, fragmentado y superpuesto. La segunda era su carácter ético: *lo social* fue un orden de obligaciones y responsabilidades colectivas en el que las políticas otorgaban a los individuos la responsabilidad por la propia conducta, justificada en algunos casos por condicionantes externos (historia personal, fuerzas económicas, etc.); por su parte, el discurso de la comunidad interpelaba al individuo moralmente, supeditado por lazos emocionales de afinidad a una red unificada por vínculos familiares, de localidad o compromiso moral en causas *nobles*. En tercer lugar, las prácticas de *lo social* conllevaron proyectos de identificación, como la educación masiva, la vivienda pública o el seguro social; por el contrario, el vocabulario de la comunidad propuso una relación más directa, no en el espacio político de la sociedad, sino en matrices de afinidad más *naturales*. Muchos programas y proyectos sociales funcionaron bajo la presuposición de tales comunidades, incluso cuando las lealtades presupuestas no existían. Los diagnósticos construyeron los

problemas en términos de pérdida de un *espíritu de comunidad* con todas sus capacidades de confianza, *emprendedorismo* y *orgullo barrial* e intentaron *empoderar* a los grupos de los barrios constituyéndolos como una *comunidad* mediante la búsqueda referentes que pudiesen hablar en nombre del resto. De esta forma, los conectaron bajo nuevas formas con el aparato político para promulgar programas que buscaban reconstruir la trama social y económica reactivando en la comunidad las supuestas virtudes *naturales* que había perdido temporalmente (Rose, 1996).

No sólo las ONG de Promoción y Desarrollo⁸⁵ se profesionalizaron durante ese período incorporando los lineamientos de la *gerencia social*⁸⁶ y promoviendo sus agendas mediante herramientas de comunicación y sus contactos personales con los funcionarios del Estado y miembros de fundaciones internacionales, sino que muchos militantes y funcionarios políticos adhirieron a los ideales imperantes de racionalización y profesionalización de las acciones políticas sociales. Esta pretensión de racionalización se instituyó como un requisito para la obtención y la gestión de los recursos financieros de las políticas sociales dando lugar a un mercado de servicios *ad hoc* para técnicos y expertos y originando tensiones en el campo político, al limitar el dominio de la militancia (Grassi, 2002). En este marco, Sabina Frederic analizó la profesionalización de los políticos de Lomas de Zamora durante la década del '80 y del '90. En el año 1983 el intendente sostuvo como principal proyecto político la regularización de la tenencia de las tierras ocupadas: los profesionales (técnicos) del equipo se dedicarían a la regularización dominial y urbana, mientras los dirigentes políticos convocarían a los *villeros* del municipio a las movilizaciones semanales a la ciudad de La Plata para presionar la sanción de leyes de expropiación de tierras urbanas. El problema de tierras afectaba gran parte de la población del distrito, cuyos

⁸⁵ Las ONGPD son aquellas que están compuestas por técnicos, profesionales y voluntarios que prestan servicios de promoción, capacitación, investigación y asistencia técnica a grupos, comunidades y organizaciones de base (Thompson, 1990).

⁸⁶ La *gerencia social* es una suerte de enfoque u orientación para el manejo de las instituciones públicas y privadas que participan a lo largo del ciclo de las políticas, programas y proyectos de desarrollo social que, a partir de los '90, orientó las acciones de Ministerios Sociales, de escuelas de formación y la especialización de gerentes sociales y políticas de lucha contra la pobreza y reforma del Estado. La gerencia social consiste en "gerenciar metas y sistemas, combinar múltiples instituciones, establecer redes, conformar modelos organizacionales no burocráticos, flexibles, abrir todos los mecanismos a la participación comunitaria, monitorear sobre la marcha los programas, desarrollar una 'contraloría social' de los mismos, procurar la auto-sustentación de las poblaciones asistidas como meta" (Kliksberg, 1995).

referentes tuvieron una comprometida y activa participación, siendo recompensados algunos de ellos con cargos jerárquicos en la estructura de gobierno local. Hacia fines de la década del '80 el conflicto con los funcionarios provinciales y los “vecinos” del centro del partido llegó a su pico máximo: la reglamentación de ese proyecto chocaba con las dificultades del Estado provincial para financiar las expropiaciones; la tensión con los vecinos del centro aumentaba dado que no aceptaban la inversión en sectores sociales que no contribuían con los impuestos; muchos de esos vecinos eran los propietarios de las tierras a expropiar; y como marco general el discurso neoliberal se imponía, promoviendo al ajuste del gasto fiscal y la renuncia del Estado a la intervención en el mercado. En este contexto, el siguiente intendente convenció a los dirigentes villeros, incorporados a la jerarquía política, sobre lo *obsoletas* que resultaban las movilizaciones: dejarían de *bajar* a los barrios de Cuartel IX como en los '80 y se alentaba su reemplazo por las *reuniones* en el centro del distrito como nuevos mecanismos de construcción de la política. Durante los '90 el proceso de desvalorización de los militantes políticos y la emergencia de la categoría de *militante social* intentarían imponer otros criterios sobre las *buenas* formas de hacer política y en función de ello dirimían el crecimiento político o sucesión (Frederic, 2004).

El proyecto del siguiente intendente (1991-1999) buscó descentralizar la gestión del municipio mediante la participación de los vecinos en los Consejos de Organización de la Comunidad (COC) distribuidos a lo largo del Municipio. Dicho proyecto presionó por la paulatina segregación de los militantes políticos y el ascenso de los militantes *sociales*. Las nuevas reglas de juego de la competencia política local fueron resistidas por algunos que confrontaron y otros que salieron de la política. Entre quienes aceptaron, hubo quienes cerraron las unidades básicas para crear instituciones sociales vecinales que luego formarían parte de los COC, sosteniendo que se podía realizar el mismo tipo de actividades bajo otro nombre; por su parte, hubo una porción que apoyó por convicción el proyecto identificándolo con ciertos valores de la militancia de los '70. Luego de una década de profunda hegemonía del paradigma neoliberal, en mayo de 1999, se realizó un homenaje público a quien fue intendente entre 1973 y 1975, renunciante a su cargo por persecución de la Triple A (Turner, asumiría Duhalde en su

lugar). Frederic recoge el testimonio de dos militantes políticos de Cuartel IX que sintetizan la propuesta del intendente en sus dos gestiones:

“...con ese Proyecto (...) quisieron desplazar a los militantes políticos, prohibiendo su participación en los Consejos, salvo con la expresa designación del Consejo del Partido, y de no más que uno por Consejo. El problema (...) es que la militancia social no existe sin concepto político... No se puede convertir todo en ‘trabajo social’, en fomentismo. La idea de fundar una militancia social fomentista es lógica en otro contexto, en épocas en las que no estaba permitido militar abiertamente. Nosotros también hicimos política desde una sociedad de fomento u otra institución, porque la política estaba prohibida. Pero ahora, cómo es, ahora que sí se puede hacer política, las autoridades hacen lo que hacíamos en la dictadura. Entonces los que ahora se creen políticos, los que nosotros llamamos ‘políticos light’, los políticos nuevos de los ’90 piensan que vienen de un huevo, que antes de ellos no había nadie, que no hay historia, ni nada. Y, nosotros, lo que decimos es que sí hay una historia, que ellos son parte de un proceso, igual que nosotros. Los nuevos militantes lo desconocen... Y, nosotros, con esto del homenaje, estamos fuera de control, porque a nosotros no nos pagan. Ahora andan diciendo que tenemos una lista de corruptos, que vamos a difundir. Es que nos tienen miedo porque estamos fuera de control, y no vamos a canjear el homenaje por un cargo político” (Frederic, 2011:161).

El intendente obturó el crecimiento político de los dirigentes villeros de la década del ’80, luego de quienes fuesen invención prototípica de los ’90: los *militantes sociales*, confinándolos a las actividades sociales en sus barrios, y finalmente de los concejales, identificados desde el comienzo de su gestión como los representantes de la *vieja política*, el clientelismo, carentes de valores y convicciones a favor de la comunidad. En 1999, perdió las elecciones *traicionado* por quienes quedarían expulsados del crecimiento político y falleció 40 días después de haber dejado el cargo (Frederic, 2004).

3.3 Contexto social y económico reciente del municipio.

La provincia de Buenos Aires es muy heterogénea desde el punto de vista estadístico, dado que presenta una gran diversidad en términos geográficos, sociales, económicos y fiscales. Como señaló la Dirección Provincial de Estadística “el análisis de los promedios provinciales puede llevar a conclusiones erróneas si no se tiene en cuenta la manera en que está compuesto el total provincial. La contracara, el análisis municipio por municipio, es difícil de implementar para estos fines, debido a su gran número que impediría sacar conclusiones” (DPE, 2012a:2).

El Conurbano Bonaerense junto a la Ciudad de Buenos Aires conforman el *Gran Buenos Aires*: lo integran 33 municipios⁸⁷, representa aproximadamente el 2% del territorio de la provincia de Buenos Aires y es la región más poblada de la Argentina. En función de la diversidad mencionada, la DPE estableció en 2012, 16 áreas para agrupar los 135 partidos de la Provincia. Para clasificar los partidos del Gran Buenos Aires, se establecieron aspectos comunes desde un punto de vista socioeconómico a través del coeficiente de concentración del PBG de las actividades de la industria manufacturera (2003) y de la densidad de población por km² (2010) y la cercanía geográfica, de modo de configurar regiones conexas. Estos datos resultan centrales para tener una primera aproximación al contexto social y económico en el que se inserta el Partido de Lomas de Zamora, que pertenece al área Conurbano Sur llamado *dominio 15*, junto a Lanús, Avellaneda y Quilmes.

En Lomas de Zamora existen zonas socioeconómicas delimitadas geográficamente: por un lado, las localidades de la zona oeste concentran los niveles más altos de hogares con NBI, los niveles más bajos de instrucción, zonas de anegamiento y deficiencias en la cobertura de las redes de cloacas y gas natural. Por otro lado, las localidades como Lomas de Zamora Centro presentan los niveles más altos en años de instrucción, provisión de servicios (agua corriente, cloacas y gas natural) y viviendas tipo A (Romano e Iulita, 2013). En forma paralela al desarrollo de Las Lomas (centro

⁸⁷ El Conurbano Bonaerense está compuesto por 228 localidades, distribuidas en 29 de los 33 municipios de la región. Los restantes 4 no tienen esas divisiones administrativas (Downes, 2010).

económico y geográfico del Partido) como producto de la crisis de los años '90 y del estallido en 2001, se estructuró otra centralidad: la feria La Salada en Villa Riachuelo en las inmediaciones del Puente La Noria (Romano, 2013). El conglomerado de ferias de La Salada se creó sobre los abandonados balnearios proyectados durante la década del '40⁸⁸. En 1991 un grupo de inmigrantes bolivianos comenzó a comercializar productos artesanales y su crecimiento fue exponencial⁸⁹: se constituyeron rápidamente tres sociedades⁹⁰ dedicadas principalmente a prendas de confección. Los productos textiles son elaborados en talleres informales, domésticos o clandestinos no registrados, ubicados tanto en Ingeniero Budge como en otros barrios del GBA o de la zona sur de la CABA (Goicoechea, 2013). Las actividades económicas informales de este conglomerado generan ingresos para aquellos que tienen dificultades para integrarse al mercado de trabajo formal y da respuesta de manera directa (minorista) o indirecta (mayorista/reventa) a las necesidades de consumo tanto de un público de bajos ingresos como a otro con un poder adquisitivo mayor que busca acceder a productos a bajos precios (Pogliaghi, 2010).

Los indicadores socioproductivos para el Conurbano Sur exhiben los valores más altos en comparación a los demás dominios. Las áreas de mayor producto, tanto en 2003 como en 2010, fueron el Conurbano Norte, Conurbano Sur, Conurbano Oeste, Capital, Periurbano Norte y Periurbano Sur. Todas éstas coincidían en que la actividad que más aportaba a su estructura era la industria manufacturera, a las que se sumaban las zonas

⁸⁸ "La operación de Ezeiza se inició a partir de la decisión de dotar a Buenos Aires de un aeropuerto nacional e internacional. (...) Significó una operación territorial de gran magnitud sobre el sector SO del Gran Buenos Aires, en la cuenca del Río Matanza. Incluyó ámbitos de esparcimiento (balnearios, colonias de vacaciones y bosques), forestación del área, instalaciones deportivas (Villa Olímpica), nuevas vías de comunicación (autopista Ricchieri), conjuntos de vivienda (Ciudad Evita y Barrio Aeropuerto) e instalaciones asistenciales, educativas y de salud (hogar-escuela, varias escuelas y hospital de Ezeiza). A través de estos programas, construyó un paisaje particular y atípico en el conurbano asegurando, a su vez, una reserva verde para Buenos Aires. Su gestación comenzó durante el gobierno revolucionario de 1943 (1944) y para la caída del peronismo había tomado su configuración actual" (Ballent, 1999:2). "La necesidad de un desahogo para el sector suroeste de la capital era un reclamo generalizado antes del inicio de la operación: en 1944, el diario **La Prensa** abogaba en favor de espacios de esparcimiento para "1.000.000 de personas", en general "familias modestas", ubicadas entre "Caballito al Este, Avda. General Paz al Oeste, Avda. Rivadavia al Norte y el Riachuelo al Sur". El uso espontáneo de la laguna de "La Salada", que registraba 15.000 personas diarias en verano, indicaban que el SO de la capital requería este tipo de espacios. La Dirección de Estudios del Riachuelo había preparado entre 1943 y 1944 un proyecto de balnearios en Puente la Noria" (Ballent, 1999:31).

⁸⁹ El conglomerado de espacios comerciales se divide en ferias internas (galpones divididos en pasillos con unos 5.000 a 6.000 puestos en 20 ha) y externas (5.000 puestos de entre 4 y 6m² en una superficie de 1.000m. al aire libre, a lo largo de 15 cuadras del Camino de la Ribera junto al Riachuelo y en las calles que en él desembocan (Pogliaghi, 2007).

⁹⁰ Urkupaña SA, Cooperativa Ocean y Punta Mogotes SA.

Fluvial y Periurbano Oeste (DPE, 2012e). Según el Censo Nacional Económico 2004-2005, el perfil productivo predominante de Lomas de Zamora era la actividad comercial con un 72,2% (comercio al por mayor, al por menor y reparaciones de efectos personales y enseres domésticos); la industria representaba un 4,6% (la industria manufacturera en la elaboración de productos alimenticios y bebidas y la fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo) y los servicios un 23,3% (inmobiliarios, empresariales y de alquiler; los servicios sociales y de salud; y comunitarios, sociales y personales).

Según un estudio del año 2010, las instituciones de apoyo a la producción en el distrito eran una veintena y poco más de la mitad se encontraba activa en cuanto a programas e iniciativas de apoyo a las empresas. La mayoría habían sido creadas entre los años '50 y '60 (escuelas técnicas y asociaciones profesionales y empresarias) y el resto con posterioridad a la década del '80, entre las que se encontraba el Instituto Municipal de la Producción, el Trabajo y el Comercio Exterior (Instituto), institución central en esta investigación. Las direcciones y secretarías de la Municipalidad y el Instituto tenían planteles de empleados que se dedicaban a tiempo completo a diversas tareas, aunque el nivel de rotación era mayor (antigüedad menor a cinco años en promedio). Entre las actividades que desarrollaban se encontraban: cursos de capacitación, vinculación y transferencia tecnológica, acceso a la información, acceso a recursos humanos calificados, representación y ejecución de programas nacionales y/o provinciales, y acceso a financiamiento. La asistencia técnica figuraba como una actividad que potencialmente podría ser brindada por la institución, pero que no se realizaba. Las relaciones entre las instituciones del sector empresarial eran débiles, ocasionales y orientadas al intercambio de información y la difusión de acciones conjuntas de baja complejidad. Se destacaban el Instituto y la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora como *nodos*, concentrando la mayor parte de las vinculaciones, aunque ninguna era reconocida como líder por sus pares (Baruj y Federico, 2010).

Dentro de las características fiscales del área Conurbano Sur a la que pertenece Lomas

de Zamora se observaba que la proporción que los gastos corrientes en el PBG representan el 3,1%; de los recursos propios (estructura tributaria por área), el 46% provenía de la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene (TISH), el 39% del ABL y el 15% de otros tributos municipales; los recursos propios en relación a los recursos totales eran del 45%; el gasto en personal representaba casi la mitad del presupuesto municipal: 44% en relación a los gastos totales; la inversión era financiada en un 89% por transferencias de capital (provinciales y/o nacionales) y el endeudamiento era del 2% (DPE, 2012c).

Los servicios de educación, salud y policía, al brindarse de manera descentralizada, tenían un gran impacto territorial. Los ingresos transferidos desde la Provincia al municipio generaban mayor demanda, consumo y mejora de las condiciones sociales de su población. La distribución del gasto en personal por habitante en el Conurbano Sur era de \$ 2.077 en educación y \$263 en salud, montos mayores que en el resto del conurbano.

En relación a los indicadores sociodemográficos, el Conurbano Sur era una de las áreas con crecimiento poblacional más bajo entre 1991 y 2010 (5,4%) y presentaba un crecimiento migratorio negativo (expulsoras). Para Lomas de Zamora, los datos de los censos indicaban que los hogares con NBI en 1991 eran el 19.1%, en 2001 el 17.2% y en 2010 el 11.8%. El índice de analfabetismo para 2010 era del 1,6% (8.044 analfabetos y 509.836 alfabetos) sobre una población de 517.880 habitantes con más de 10 años. Para ese mismo censo, del total de 188.844 hogares, el 30,9% tenía desagüe cloacal, el 67,6% tenía gas de red, el 88,9% tenía provisión de agua dentro de la vivienda, el 84,6% tenía instalación sanitaria y el 97,5% contaba con agua de red.

En cuanto al análisis por partidos, aquellos que poseían las mayores proporciones de población nacida en el extranjero con respecto a la población total eran: Esteban Echeverría (10,1%), La Matanza (9,7%) y Lomas de Zamora (9,3%). En Lomas de Zamora la población extranjera estaba compuesta por paraguayos en un 45,1%, bolivianos un 24,9% y europeos un 15,7% (Informe Censo 2010).

3.4 Después del 2001: recuperación de la militancia política

Entre diciembre de 1999 y 2003 se sucedieron cinco intendentes en Lomas de Zamora: Edgardo Di Dío por el FrePaSo (1999-2001), Ciro Annichiaricco del PJ (2001-2002), Mirta Quiroga del Frente Grande (2002), Héctor Mensi del PJ (2002), Carlos Lafuente de la UCR (2003) y Jorge Rossi del PJ (2003). Este panorama local era un reflejo de lo que sucedía a nivel nacional. En efecto, la crisis de 2001-2002 había sido un punto de inflexión en la historia contemporánea argentina y condensaba acciones de protesta que cuestionaron el sistema político y que ya venían gestándose y consolidándose desde la década del '90⁹¹. Dicha crisis fue sucedida por la recomposición del sistema político a partir de las elecciones presidenciales de 2003, junto a una nueva dinámica política de los movimientos sociales (Schuttenberg, 2010). Las movilizaciones de fines de diciembre de 2001 y principios de 2002 pusieron en contacto a las organizaciones de desocupados, los sectores que habían protagonizado los *cacerolazos* y las asambleas barriales. La renuncia del presidente de la nación Fernando de la Rúa había abierto una crisis institucional que produjo una sucesión de presidentes hasta la asunción de Eduardo Duhalde, entonces senador por la Provincia de Buenos Aires.

En el marco de la crisis económica, política y social, el gobierno nacional creó el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. El Plan tuvo financiamiento del Banco Mundial y un presupuesto cercano a los \$3.500 millones, rondó los 2 millones de beneficiarios a dos meses de su lanzamiento y su gestión pasó a ser personal e individual a diferencia del Plan *Trabajar*. Si bien la estructura estatal y partidaria oficialista buscó monopolizar la asignación de planes sociales, las organizaciones sociales sostuvieron un diálogo con el gobierno nacional y contaron con importantes cupos y créditos para financiar microemprendimientos. En 2003 Duhalde llamó a elecciones con más de un candidato por partido político, sellando un acuerdo con el gobernador de Santa Cruz Néstor Kirchner, quien resultó ganador luego de una primera vuelta en la que había sacado

⁹¹ En la Argentina se diferencian dos ciclos de movilización en el pasado reciente. Entre 1997 y 2001 se consolida un *ethos* participativo o militante con las organizaciones de gramática política autonomista y clasista, con un espíritu destituyente y que por ello rechazaban la capacidad de la práctica política por rutinizar pautas y disposiciones para la acción (Natalucci, 2012).

poco más del 20 % de los sufragios (Retamozo, 2006).

Entre 2002 y 2006 el protagonismo de las organizaciones de gramática movimentista se evidenció en la escena política. Los levantamientos en el interior del país, la emergencia de organizaciones de desocupados y la apropiación del corte de ruta como parte del repertorio de acción habían conformado el *espacio piquetero*. Las organizaciones nacidas en el conurbano bonaerense⁹² aportaron el *trabajo territorial* (discusiones relativas a los comedores, planes sociales, autogestión) y, de esta forma, la nacionalización del espacio consolidándolo como interlocutor legítimo ante el gobierno nacional (Natalucci, 2010, 2012).

Lejos de buscar entender aquella estatalización desde sus connotaciones peyorativas, identificada como la *normalización* política de la militancia piquetera en tanto mimetización de las lógicas del sistema político (bloqueo y despotenciación de las clases populares) o como *nuevo clientelismo* o forma de sujetarla políticamente, me interesa recuperar el carácter de las políticas sociales “hechas a pedido y a la medida de los movimientos, en el marco de diálogos y discusión de propuestas en plenarios del *staff* de *cuadros* de las organizaciones durante visitas a los barrios de Ministros y Secretarios de Estado y de sus equipos técnicos” (Gómez, 2010:83). Este tipo de políticas, que incluyeron programas como el PRIST, tuvieron dentro de sus objetivos promover y formar una red política y social de referentes comunitarios. La politización de los territorios, de la gestión territorial de los programas y planes (comedores comunitarios, campañas de alfabetización, organización de cooperativas productivas, entre tantos otros) y la legitimación política de los militantes en su rol de gestión estatal impulsó a los movimientos a plantear al Ministerio nuevos formatos en función de las necesidades surgidas de la acción territorial acumulada. Cada trabajo social tuvo un correlato político: candidaturas y responsables en la gestión a nivel nacional y subnacional. Para 2006, aproximadamente 50 dirigentes piqueteros ocupaban cargos en el Estado nacional y subnacional y los militantes, las filas inferiores. El

⁹² Federación de Tierra y Vivienda (FTV), Corriente Clasista y Combativa (CCC) y Movimientos de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón (MTD).

reconocimiento estatal de la militancia en oposición a la gestión tecnocrática de los '90 y de las prácticas de los *punteros* del Partido Justicialista, significó la institucionalización de la militancia y la aparición de nuevas tensiones en torno a las expectativas sobre la capacidad de resolución de los referentes y los militantes-funcionarios en los barrios (Perelmiter, 2012).

En Lomas de Zamora, Jorge Rossi ganó la intendencia en 2003 con el 40,31% de los votos, gracias al apoyo de Eduardo Duhalde, ex intendente del distrito, y luego de haber presidido la Lotería Bonaerense y la Nacional. “Se habló de un previo acuerdo de partes que habría obligado a Rossi a gobernar en un virtual triunvirato con Hugo Toledo [intendente 1987-1991, suegro de Insaurralde] y Fernando *Chino* Navarro” (Bento y Muscillo, 2010:194). La primera gestión se centró en el ordenamiento de las cuentas, la recaudación impositiva, la mejora salarial de los empleados municipales y el aumento del presupuesto. Los déficits más importantes fueron en las obras públicas (no se remodeló la terminal de ómnibus de Puente de la Noria como estaba planificado), el saneamiento y la canalización de los arroyos quedaron atados a los fondos de la provincia y la nación, y no se concretaron las promesas de extensión de red cloacal, luminarias, semáforos, pavimentación y bacheo de arterias. En 2006 tuvo mucha repercusión el conflicto gremial entre la Asociación Profesionales de la Salud de Lomas de Zamora y el intendente.

En 2005 el Presidente Néstor Kirchner, junto a la senadora nacional Cristina Fernández y el gobernador bonaerense Felipe Solá, había anunciado inversiones por \$436 millones para obras en el encuentro en el microestadio del Club Temperley al cual el intendente no asistió. “Rossi dispuso que en el acto no hubiera representación municipal alguna, por considerarlo de campaña” (Bento y Muscillo, 2010:196).

“Señor intendente, no se deje presionar.” En su visita de ayer a Lomas de Zamora, Néstor Kirchner se encontró ante un hecho inédito para el tiempo que lleva en la Casa Rosada. Por primera vez en dos años y medio, un intendente que debía recibirlo en su municipio en carácter oficial –el mandatario llegaba para anunciar inversiones por 360 millones– se negó a

asistir al acto. El desaire hizo que el Presidente le contestara al intendente en cuestión, Jorge Rossi, duhaldista, ex director de Loterías y Casinos, con una ironía. *“Traje a Lomas de Zamora las inversiones que pedía su pueblo y su gobierno. Yo no pienso si Lomas está más cerca de la casa de tal o cual. Siento un profundo dolor que no lo hayan dejado venir o haya tenido algún problema”*, ironizó desde el gimnasio cerrado del club Temperley. A pocas cuadras de allí vive Eduardo Duhalde” (Página/12, 31/8/2005).

En octubre de ese año, tampoco asistió a la inauguración de las obras de remodelación de Camino Negro con presencia de los mismos mandatarios. Durante las elecciones legislativas de 2003 Rossi apoyó a Duhalde⁹³ y enfrentó a Cristina Fernández, la cual se impuso en Lomas de Zamora con el 40,74% del Frente para la Victoria frente al 20,52% del Frente Justicialista. En 2006 Rossi hizo pública su apoyo al kirchnerismo y en 2007 el gobierno nacional promovió la reelección de todos los intendentes bonaerenses alineados, en la cual Rossi logró imponerse con un magro 17,3%. El intendente prestó juramento ante el Concejo Deliberante en el que realizó un balance de su primera gestión de *reconstrucción y planificación* y proyectaba la segunda de *ejecución y concreción*. Hizo referencia a la inversión en iluminación, refacción de calles de tierra, inversión provincial y nacional en obras de agua potable y desagües cloacales, canalización del cauce principal del Arroyo del Rey y la construcción de la planta depuradora de líquidos cloacales en el Barrio Obrero de Santa Catalina. En salud, destacó la disminución del 30% en el índice de la mortalidad infantil, el aumento de la capacidad operativa y de atención de los centros de salud municipales, la creación del Sistema de Atención de Emergencias en Vía Pública y Hogares y el equipamiento del Hospital Municipal Oscar Alende en Ingeniero Budge. En el área del trabajo, resaltó la capacitación en oficios, los planes de estímulo a productores y microemprendedores y la baja del 80% de beneficiarios de planes sociales. En seguridad, mencionó el equipamiento de las fuerzas policiales y la informatización de la prestación de servicios. En lo social, señaló los eventos culturales, la reconstrucción del Gimnasio Polideportivo

⁹³ En 2005 Rossi fue uno de los pocos intendentes del PJ que se mantuvo junto a Eduardo Duhalde y respaldó la postulación de Chiche Duhalde contra Cristina Fernández por la senaduría nacional de Buenos Aires.

del Parque Municipal y la climatización de la pileta para el Plan Natación para Todos. En relación al Plan Estratégico Municipal (PEL), se preveía concretar el Plan Urbanístico a través de la recuperación de terrenos paralelos al ferrocarril y a la vera del arroyo Las Perdices y de la ribera del Riachuelo, el Plan de Forestación Urbana, la construcción del Parque Finky, la recuperación de la cuenca Matanza-Riachuelo y la extensión de la autovía Presidente Perón hasta el Camino de Cintura.

La ausencia de trabajos académicos sobre las gestiones de dicho funcionario (2003-2009) complejizan la reconstrucción de un panorama con distintas voces sobre el distrito. Los periódicos electrónicos me han permitido recuperar algunos testimonios, de los cuales destacamos los del Movimiento Evita, actor político central en las disputas del distrito. El presidente del bloque de concejales del FPV Javier Ruiz en 2006, antes de que el intendente se alineara al FPV, exponía: *“No encuentro elementos positivos en la gestión de Rossi, además, de la baja calidad institucional del municipio” (...)* *“Los vecinos se quejan cotidianamente por la falta de comunicación por parte del municipio y del propio intendente” (...)* *“en lo social no hubo ninguna política que permitiera la mejor calidad de vida de los vecinos. Los vecinos solicitan mejoras históricamente y no se ven en ningún lado” (...)* *“El municipio no tiene déficit porque no se compromete en la realización de ninguna obra”* (Auno, 26/12/2006). Javier Ruiz fue uno de los actores más relevantes del Movimiento Evita (ME) y del FPV en Lomas de Zamora.

Durante el trabajo de campo, el Movimiento fue el más representativo en cantidad de referentes barriales, cooperativas y cooperativistas dentro de Santa Lucía, seguido por quienes respondían directamente al Intendente, y muy por debajo la entonces incipiente agrupación Kolina. El Evita había nacido en 2002 como *Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD) Evita* que en 2005 se lanzó oficialmente, nutriéndose de organizaciones con desarrollo territorial en el Gran Buenos Aires y otros actores con trayectoria militante con independencia de sus organizaciones originarias, en tres vertientes: setentistas (Montoneros), ochentistas (Peronismo Que Resiste e Intransigencia y Movilización) y noventistas (organizaciones de derechos humanos, universitarias, de izquierda radicalizada como Quebracho o del PJ). La elección de una

posición movimientista admitió actores *retardatarios* como intendentes del conurbano y los *menemistas reciclados*. “Al aparecer el Estado como agente del cambio, en el gobierno de Kirchner, las disputas con sectores que el Movimiento caracterizaba como *vieja política* perdieron centralidad en favor del propósito de ocupar cargos públicos por parte de referentes para facilitar la generación de políticas públicas” (Natalucci, 2008:15). Con las figuras de Emilio Pérsico a nivel nacional y el *Chino* Navarro en el distrito, se propusieron conquistar posiciones de poder en el Estado: en 2005 Pérsico fue designado vice-jefe de gabinete en el gobierno de Felipe Solá en la provincia de Buenos Aires dándole peso relativo en la gestión, proyección nacional al movimiento y centralidad en el proyecto de Néstor Kirchner contra el duhaldismo. A su vez, “la disputa del Movimiento Evita en los barrios tenía que ver con rescatar la identidad peronista desde una diferenciación con la estructura tradicional del PJ” y la intención de neutralizarlo como posible oposición siendo la principal estructura política del país (Cortés, 2010:110).

Por su parte, Fernando *Chino* Navarro se había mudado en su juventud a Lomas de Zamora donde había militado en los '80 en el Partido Intransigente y en 1983 había sido secretario del Bloque de Concejales del PI. A partir del '89 fue electo concejal en el FREJUPO y poco después se sumó al PJ en la gestión lomense de Bruno Tavano, fundando la Corriente Peronista *Nuevo Espacio*. Se desempeñó en varios cargos públicos como asesor y en el 2000 su agrupación pasó a formar parte de la propuesta de Néstor Kirchner. En 2005, como parte del lanzamiento del Frente para la Victoria, fue electo diputado provincial y presidente del Bloque de Diputados Provinciales del FPV hasta 2007, año en que se candidateó para intendente de Lomas de Zamora y obtuvo el quinto lugar frente a Rossi. En 2009 fue nombrado Vicepresidente Primero de la HCD de la Provincia de Buenos Aires y fue el referente nacional del Movimiento Evita. El *Chino* Navarro era un referente muy importante en el distrito por su peso territorial (alta cantidad de referentes en los barrios) y su poder en el gobierno nacional y provincial, y un actor con el que el intendente que asumió en 2009 debía contar como aliado.

En esos años la quinta del *Chino* Navarro fue escenario de encuentros y charlas con distintas figuras de la política (...) “Cristina me dijo *nosotros largamos un espacio que se llama La Corriente en el Hotel Panamericano, venite*. Fuimos, ahí empezamos, éramos muy poquitos...”, relató Navarro, quien se les reconoce haber sido el primer dirigente de Lomas de Zamora que apostó al proyecto político de Néstor Kirchner. En su campaña presidencial, Kirchner encabezó un importante acto en el club Temperley que organizó Navarro (...) Tras integrarse con su agrupación al Movimiento Evita de Emilio Pérsico, el *Chino* se convirtió en una de las principales espadas del kirchnerismo en el conurbano bonaerense (Bento, 2010: 69).

Como mencionamos anteriormente, Emilio Pérsico estuvo a cargo del Programa durante dos meses desde que fue lanzado hasta que fue reemplazado por su compañero Ernesto Paillalef, cargo que posicionó al movimiento en una situación más favorable respecto de otros: se calcula que recibieron 13.000 cupos del Programa los cuales colaboraron en el fortalecimiento de la política territorial en el conurbano. Longa⁹⁴ describe las tensiones internas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación entre la dirección oficial del Programa a cargo del Evita y la *dirección paralela* a cargo de la Agrupación Kolina, basadas la primera en una concepción del Programa como fomento de la cultura del trabajo y a las cooperativas como economía social a largo plazo, mientras que la segunda lo pensaba como un subsidio individual pasajero hasta concretar opciones de empleo más formales. Esas tensiones se tradujeron en los territorios: “*tener cooperativas o manejar cooperativas* expresaba una acumulación de poder barrial que podía inclinar la balanza favor del movimiento en caso de disputas con otros actores, sobre todo locales”, incluso del mismo signo político (Longa, 2019:115). La Dirección del Programa a cargo de Kolina negoció con cada intendente la división de los cupos entre los movimientos kirchneristas y una proporción menor para los grupos opositores que lograban movilizarse y negociar. La situación varió entre los distritos, dado que en algunos las cooperativas del movimiento no obtuvieron los

⁹⁴ Longa (2019) estudió la historia del Movimiento Evita y su relación con el PRIST en el Ministerio y en diversos municipios del conurbano.

materiales y/o los espacios para poder llevar adelante las tareas del Programa, mientras que, en otros, se lograron acuerdos con los intendentes, como el caso de Lomas de Zamora y los referentes de las cooperativas coordinaron los trabajos con las instituciones locales.

3.5 La transición del duhaldismo al kirchnerismo.

“El apellido aparecía en todas las charlas o también el sobrenombre: Negro. En cada nueva rueda de cortados en el Café París o en las charlas de los peatones que pasaban frente a la quinta de la calle Ramón Falcón 858, nadie dejaba de mencionar a Eduardo Duhalde. Era el jefe y Lomas de Zamora, el bastión que lo había visto recorrer el camino desde la intendencia hasta la Casa Rosada. La tierra que lo había visto crecer fue sinónimo de duhaldismo por muchos años. Hasta que llegaron las elecciones de 2005. Aquella vez el PJ bonaerense perdió por veinte puntos con el Frente para la Victoria (23,73 a 43,4%). Entonces, comenzó a cambiar el panorama. Ex hombre de confianza de Duhalde, el intendente Jorge Rossi negoció su pase al kirchnerismo” (Página/12, 23/4/2007).

La gestión de Rossi había abarcado un primer mandato entre 2003 y 2007, apoyado por Eduardo Duhalde, el Movimiento Evita y el FPV (en ese momento Insaurralde había sido el primer concejal de la lista, quien, luego del triunfo, hizo uso de una licencia para asumir como secretario privado del intendente) y un segundo mandato entre 2007 y 2009 aliado al FPV, que disputó con otras cuatro listas colectoras del kirchnerismo: Osvaldo Mércuri, Fernando *Chino* Navarro, Pablo Paladino y José De Lucía, obteniendo el menor porcentaje de voto en su reelección en comparación a las otras 21 intendencias del conurbano (Landaruzzi, 2011)⁹⁵.

⁹⁵ “En la totalidad de la provincia, en 79 de los 134 distritos hubo reelección. En el Conurbano hubo 22 reelecciones y las 15 localidades en que el intendente electo obtuvo mayor porcentaje de votos (39 a 56 por ciento) fueron: 8 de las 9 intendencias donde no se habilitaron listas colectoras (...); 3 de los 4 distritos conducidos por intendentes cercanos al kirchnerismo, pero de pertenencia original a otros partidos (...); 4 distritos donde se permitió el uso de colectoras, pero que contaban con un apoyo minoritario (...). En los restantes distritos el intendente logró entre un 17 y un 33 por ciento de los votos. En todos estos casos hubo listas colectoras, y el caso de menor porcentaje se dio en Lomas de Zamora, donde se presentaron 5 listas del Frente para la Victoria” (Landaruzzi, 2010:3).

Su segundo mandato culminó con su abrupta renuncia en octubre de 2009. Las *razones personales* alegadas por el intendente compitieron con otras que circularon en los medios periodísticos y en el boca a boca relacionadas con la gestión, tales como la acumulación de denuncias por la posible construcción de un barrio residencial en el predio de la Reserva Natural de Santa Catalina por parte de la empresa recolectora de residuos Covelia, el conflicto por el aumento de las tasas de ABL, las multas aplicadas por un juez federal por el nulo accionar en el saneamiento del Riachuelo, la intimación para desalojar los asentamientos precarios y las obras edificadas en los márgenes linderos al Riachuelo sobre el predio de la Feria La Salada, así como versiones más ligadas a la política interna: la pérdida de mayoría propia en el Concejo Deliberante a partir del recambio de diciembre de 2009, ya que, de los 24 miembros, 14 respondían a la oposición; las tensiones con el gobierno nacional ya mencionadas, las internas por la sucesión de su cargo entre Insaurrealde y Carasatorre⁹⁶, y la multiplicación y crecimiento de otros actores políticos que podían competir por la intendencia como Fernando *Chino* Navarro, Gabriel Mariotto y Pablo Paladino, entre otros. El presidente del Consejo Deliberante Carasatorre en una entrevista a fines de 2011 evaluaba la jugada de otro competidor y amigo: *"simplemente se equivocó, al menos en mi opinión: vio la política desde otro lado. Pero es un político muy ducho y de cuero duro. Ya va a reinventarse a sí mismo. Ningún político se va a la casa, deja la política y se dedica a juntar estampillas. El único que conozco que hizo eso es Jorge Rossi"*⁹⁷.

⁹⁶ Nota: "Sólo fue una discusión política de algunos que creemos tener más derechos que otros". Fuente: Política del Sur.

⁹⁷ Fuente: www.noticiasdelomas.com.ar



13. Insaurrealde presenta su gabinete (16/12/2009). Fuente: Poder local.

A fines de octubre de 2009, Insaurrealde que se desempeñaba como Secretario de Gobierno, tras la renuncia asumió al ser designado por el Concejo Deliberante para completar el mandato de dos años⁹⁸. Lenarduzzi analizó los aspectos *renovadores* de los nuevos intendentes victoriosos en 2007, aplicables a los discursos y las prácticas que desplegó Insaurrealde para reorganizar las lealtades de los actores políticos y posicionarse como nuevo líder del Partido Justicialista dentro del Municipio en las elecciones en 2011. La autora señala que los nuevos intendentes remarcaban su contraste con los antiguos, quienes habían usado prácticas clientelares, frente a los cuales proponían una mejor gestión, transparencia, modernización y superación del pasado, fomentaban una relación directa con los vecinos, reivindicando la identidad de vecino-militante y de la juventud peronista en la política, y promovían una transformación que transfería al espacio local el proyecto kirchnerista nacional, que respondía a su vez a las demandas de los vecinos del municipio en sus problemas

⁹⁸ El actual intendente fue electo primer concejal por la lista del Frente para la Victoria con la que Jorge Rossi logró su reelección como intendente en 2007, banca por la cual pidió licencia en el Concejo Deliberante para asumir como Secretario de Gobierno. Tras la renuncia de Rossi en 2009, retomó su banca y fue electo como intendente por el Honorable Concejo Deliberante para completar el mandato.

cotidianos.

La omnipresencia de Duhalde exigía a los nuevos intendentes del conurbano que habían militado junto a él, que expresaran su actual posicionamiento. En 2010 *Chino* Navarro, como diputado provincial por el Frente para la Victoria y referente máximo del Movimiento Evita de Lomas de Zamora, reflexionaba sobre la relación que habían tenido los actores locales con Duhalde, cada vez más relegado de la escena política: *“Nosotros, en el Movimiento Evita, creímos en que Duhalde, con todo lo que era, significaba mejor candidato que De la Rúa [1999]. Pero cuando nos convocó y nos dijo que con él venían Ruckauf y Aldo Rico, nos fuimos (...) Nosotros esperamos que en las elecciones internas participe la disidencia. Pero que participe también del debate. Porque hoy (...) Duhalde es sólo comentarista. (...) Duhalde no expresa el discurso peronista. (...) Habrá que ver qué decisiones toma el electorado peronista”* (Sitio oficial del Movimiento Evita, 30/04/2010).

Insaurrealde también fue interpelado durante su primera gestión sobre su posicionamiento en relación al duhaldismo, espacio en el que se había formado, de lo cual nunca habló públicamente, así como tampoco lo hizo en relación a Rossi. En una entrevista para un diario nacional, Insaurrealde fue interrogado en forma directa:

- Duhalde lo elogió y dijo que había militado con él durante 20 años. ¿Cómo es su historia en la política?

- No es así, pero no quiero polemizar. En 1987, yo era el secretario del centro de estudiantes de la ENAM (una Escuela Normal de Banfield) y comencé a militar. Luego estuve en el Centro Doctrinario, en la Juventud de la provincia y después pasé a la administración pública. En 2003, fui como candidato a primer concejal suplente de la lista del PJ y ahí comencé a trabajar en el municipio. Más que hacer política, en los primeros años me dediqué a la administración. Hace diez años acá no había ni teléfonos, el frente de la Municipalidad había sido incendiado. Veía que los procesos administrativos eran muy lentos, para sacar el registro perdías un día de tu trabajo, para hacer

un trámite necesitabas conocer a alguien porque si no, no te lo tomaban o te autorizaban la poda de un árbol cuando ya había pasado la primavera. Hoy cualquiera de esos trámites está simplificado y los turnos se pueden pedir por Internet o por teléfono. Durante ese tiempo, despacio, también comienzo a militar” (Página/12, 30/06/2013).

El intendente evitó referencias explícitas tanto a Duhalde como a Rossi durante su gestión de gobierno, enfatizando los logros de su propia gestión. *“Sin una representación cualitativa de expresiones kirchneristas en el nuevo gabinete municipal, (...) el intendente tiene por delante un desafío político mayor: persuadir al gobierno nacional y a la opinión pública que su vínculo con Eduardo Duhalde es circunstancial y acotado a la simpatía deportiva que ambos profesan por el club Banfield. (...) Mientras sus asesores en comunicación se desviven por convertir a Lomas en una pasarela por donde desfilen figuras emblemáticas el gobierno nacional, ese esfuerzo por exhibir buena vecindad con la gestión municipal choca con las formas elegidas para transmitir su solidez política. “Insaurrealde reeditó la misma alianza que Jorge Rossi expresó en su primer gobierno municipal”, sueltan con un desparpajo que seguramente recogerá ecos en esferas K” (La Política Online, 23/12/2009).*

El 23 de octubre de 2011 el escenario político fue de festejo, ya que el Frente para la Victoria había obtenido el 66,22 % de los votos en la disputa por la intendencia, 12 concejales y 5 consejeros escolares, logrando ocupar todas las bancas. Insaurrealde no sólo fue el Intendente con mayor porcentaje de votos en la historia del municipio, sino que había logrado superar el apoyo popular obtenido por Rossi. El 10 de diciembre, el intendente asumió su cargo emulando las palabras con las que lo hiciera Cristina Fernández un día antes⁹⁹: *“Yo, Martín Insaurrealde, juro por Dios, la Patria y los vecinos de Lomas de Zamora, sobre los Santos Evangelios, desempeñar con lealtad y patriotismo el cargo de intendente de Lomas de Zamora. Si así no lo hiciera, que Dios, la Patria y los vecinos de Lomas de Zamora me lo demanden” (Blog Insaurrealde, 12/12/2011). Ya*

⁹⁹ “Si así no lo hiciera, que Dios, la Patria y él me lo demanden”, alteró, con voz emocionada, la fórmula de jura la presidenta Cristina Kirchner. Acto seguido improvisó y le pidió a su hija Florencia que le colocara la banda presidencial, desdibujando el papel del vice saliente Julio Cobos” (Página/12, 11/12/2011).

distanciado de su antecesor, evaluó su gestión como una etapa en la que habían logrado *“poner en práctica una filosofía diferente de lo que venía sucediendo en el Municipio” (...)* *“Entendimos que el municipio es una institución que es propiedad de todos los vecinos, logramos que esté de pie, que esté presente, que esté en todos los barrios para gestionar, avanzar, para crecer”*, continuando con lo expresado en 2009 al poner en funciones a su gabinete: *“Al iniciar mis tareas al frente del municipio, tenía bien en claro cuál era mi objetivo: reconciliar a la política, a esta administración municipal con los vecinos mediante el trabajo y la recuperación de los valores, del profesionalismo y la transparencia”* (discurso, 18/12/2009) y que repetiría en su blog personal en 2011: la política y los vecinos eran *“conceptos cuyo significado real parecía poco claro, pero había una aparente certeza: eran contradictorios entre sí. Sin embargo, estaba convencido de que la política es la única herramienta para transformar la realidad de los vecinos, que la política es algo hermoso, si y sólo si está en función de los vecinos. Y que hay una palabra clave que oficia de nexo entre la política y los vecinos, un punto de encuentro cotidiano: gestión”* (16/07/2011).

3.6 El municipio como reflejo de la nación.

“Sabemos que no habrá un distrito mejor si no hay un país mejor. Es por eso que Lomas de Zamora abrazó un modelo de país de crecimiento económico, desarrollo sustentable con inclusión social. Un modelo que puso en marcha Néstor Kirchner en el año 2003” (...) *Lomas de Zamora forma parte de una transformación y es para mí una gran responsabilidad poner a este distrito a la altura de los cambios que se dieron a nivel nacional, que pusieron al país de pie y que devolvieron la posibilidad de soñar con una Argentina justa e igualitaria. Yo sueño con un Lomas justo e igualitario”* (Martín Insaurralde, Apertura de Sesiones, 2011).

En el documento *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo nacional y popular* (2010) se comparaba el Estado *presente* desde un Proyecto Nacional frente a un Estado *ausente* en un modelo neoliberal, esbozando las características de ambos según la mirada del Ministerio de Desarrollo Social y la Asamblea Nacional de Políticas

Sociales¹⁰⁰. Nos interesa recuperar aquellos ejes que fueron retomados y reinterpretados por la gestión de Insaurralde en Lomas de Zamora.



14. Visita de la presidenta y la ministra, junto al intendente, en Lomas de Zamora (2010). Fuente: Lomas Digital.

Alicia Kirchner y su equipo consideraban que *el desarrollo* significaba avanzar en la infraestructura, desterrando el aislamiento, integrando las regiones, con crecimiento, distribución del ingreso y equidad social: en 2003 había sido del 8.5% y en 2008 del 14.6%. Siguiendo este criterio, entre 2009 y 2011, el gobierno de Insaurralde diseñó un plan de pavimentación para 2011-2012, la construcción de la planta de tratamiento cloacal de Villa Fiorito, renovó las plazas y espacios públicos, concretó el entubamiento del Arroyo Unamuno, saneó y canalizó el Arroyo del Rey (aliviador, nuevos puentes, desagües y pavimentación), construyó la red de desagües pluviales de Ingeniero Budge y repavimentó el Camino de la Rivera.

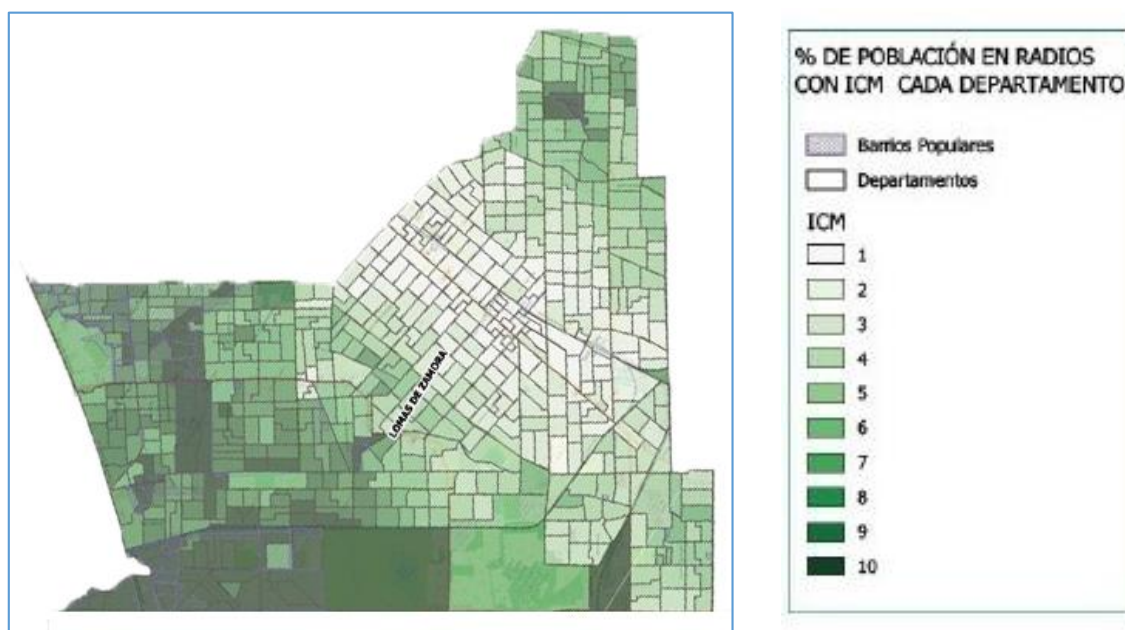
La producción y el trabajo fueron los ejes de la economía que harían crecer las expectativas y las posibilidades de movilidad social. La creación de nuevos puestos de

¹⁰⁰ La Asamblea Nacional de Políticas Sociales se realizó en 2010 como un “espacio de encuentro nacional, discusión e intercambio de experiencias locales, de aportes regionales, de intercambio con actores involucrados en las políticas sociales. (...) Esta Asamblea legitima la política social, de acuerdo a los Foros Regionales, plantea los desafíos del futuro desde tres planos transversales: la familia, el trabajo y la organización social” (Kirchner, 2010a:208).

trabajo ascendió en el país a 5 millones. La desocupación entre 2003 y 2009 se redujo en 1,6 desocupados (acumulado en millones) pasando la tasa de desocupación del 24% (2003), al 8,4% (2009) y al 7,9% (2010). En la apertura de sesiones de 2011 el intendente expresaba: *“Estamos convencidos que una buena administración municipal debe fortalecer el desarrollo económico local, que impulse el trabajo y la producción. La creación de empleo es la fórmula con la que se puede seguir incentivando el consumo y, de esa manera, seguir alimentando el círculo virtuoso de producción. (...) Este es el nuevo modelo inclusivo de matriz productiva que queremos para Lomas”*.

Los programas sociales del Ministerio de Desarrollo Social que promovían la economía social fueron agrupados bajo el nombre de *Argentina Trabaja*: PRIST, PRIS, CIC, proyectos integrales, talleres, cooperativas de trabajadores y fábricas recuperadas. Estas experiencias se implementaron en Lomas de Zamora a través de las obras públicas que fueron realizadas por cooperativas de trabajo, el municipio gestionó el Seguro de Capacitación y Empleo y el Instituto coordinó la implementación del PRIST con 8.530 puestos para cooperativistas. Para implementar éstas y otras políticas sociales se crearon nuevas dependencias municipales en los barrios y otras existentes fueron remodeladas.

En relación a las condiciones de vida de los hogares y las acciones de la política social, la incidencia de la pobreza en la población, a nivel nacional, fue del 54% (2003) y de 13,2% (2009), mientras que la incidencia de la indigencia pasó de 27,7% (2003) a 3,5% (2009). En Lomas de Zamora, los indicadores mostraban en 2001 que el 17,2% de los hogares presentaban NBI, mientras que en 2010 representaban el 11,8%. Para 2010, la población lomense en radios censales con Índice de Carencias Múltiples (ICM), que estaba entre los deciles 9 y 10, era del 26,8%. En el municipio en 2011, 92.000 personas cobraban la Asignación Universal por Hijo.



15. Mapa de deciles del ICM por radios censales y barrios populares en Lomas de Zamora. Censo 2010 (SIEMPRO, 2019)¹⁰¹.

En el área educativa, Ley Nacional de Educación N°26.206 dio un marco general para una serie de políticas y posicionamientos, a partir de los cuales la escolaridad secundaria pasó a ser obligatoria, se multiplicaron las becas estudiantiles (en 2003 fueron 356.888 y en 2007, 699.850), en 2010 se creó el Programa *Conectar Igualdad* y fueron entregadas 3 millones de computadoras personales a estudiantes y docentes de escuelas públicas secundarias. El mejoramiento para infraestructura escolar destinó más de 650 millones de pesos en 2007 y el Programa *Más escuelas mejor educación* contó con 1.000 escuelas finalizadas entre 2003 y 2008 y 400 nuevas iniciadas en el país. Se remodelaron más de 200 escuelas (jardines, primarias y secundarias, mantenimiento, pintura, red eléctrica, ampliación, mobiliario nuevo) y se crearon aulas virtuales¹⁰² en 46 escuelas públicas. En Lomas de Zamora, el programa Conectar

¹⁰¹ El Índice de Carencias Múltiples (ICM) es un índice construido por el SIEMPRO que da cuenta de los distintos grados de vulnerabilidad a nivel territorial que toma características sociodemográficas de los hogares y una metodología de análisis factorial, con lo que expresa el nivel de vulnerabilidad de los hogares en un índice entre 0 (vulnerabilidad mínima) y 1 (vulnerabilidad máxima). Las variables utilizadas son principalmente educativas (asistencia de niños y jóvenes, nivel educativo de jefes de hogar) y habitacionales (acceso a servicios básicos, hacinamiento, calidad de los materiales de la vivienda, etc.). Deciles: 1 representa el nivel más bajo y 10 el más alto de vulnerabilidad (SIEMPRO, 2019).

¹⁰² Cada una compuesta por 30 netbooks, un proyector digital, parlantes multimedia, impresora multifunción, cámara de fotos digital, servidor de aulas, router inalámbrico, pizarra digital interactiva y pendrives.

Igualdad entregó 8.187 netbooks¹⁰³, el municipio construyó cuatro jardines de infantes, uno de ellos a través de las cooperativas del PRIST, que también estuvieron a cargo de las tareas de limpieza, pintura, iluminación y reparación de infraestructura en las escuelas, y se implementaron programas de apoyo escolar y alfabetización, Plan Fines y capacitación en oficios.

En el área de la salud e infraestructura sanitaria, se invirtió en los hospitales que habían sido abandonados en la década anterior, como el Alende de Ingeniero Budge. En el municipio se creó la Unidad de Pronta Atención (salud primaria para más de 400.000 habitantes de la zona de Fiorito y Cuartel IX) y la Unidad Sanitaria Santa Catalina. En relación a los servicios sanitarios, se extendió la red de agua corriente a través del *Programa Plan Agua + Trabajo* incorporando en Lomas de Zamora 322.000 metros de tendido de la red domiciliaria de agua potable y la red cloacal de Cuartel IX para 270.000 beneficiarios a través del Municipio y AySA.

La asunción de Insaurrealde en diciembre de 2009 permitió un recambio del gobierno local que sorteara las tensiones que existían con el gobierno nacional. Insaurrealde se reunió con Néstor Kirchner en la residencia presidencial de Olivos, negociando 500 millones de pesos para pavimentar 1.500 cuadras y otros 100 millones para bacheo. La diferencia entre el trato recibido ahora y el que recogía Rossi resultaba sustancial para los allegados del nuevo intendente: *“En la última inundación que le tocó a Rossi el Ministerio de Desarrollo Social le envió 100 colchones. La semana pasada, recibimos 6.000”*. Kirchner convino con Insaurrealde una estrategia electoral en la que éste procuraría un acercamiento con los reticentes sectores medios y medios altos, que comenzaría por un cambio de gabinete que permitiese renovar la gestión: *“Kirchner sabe que sus representantes locales no dan la medida y sabe que Lomas es central para capitalizar votos en el 2011. La apuesta de Martín (Insaurrealde) es convertirse desde la gestión en el candidato a intendente del oficialismo”* (La Política Online, 01/12/2009).

Insaurrealde capitalizó también en sus discursos aquel encuentro que tuvo con Kirchner

¹⁰³Actos de entrega: 9/11/2010, 5/4/2011 y 24/5/ 2011.

cuando asumió como intendente y dos años después, en ocasión del fallecimiento del ex presidente, publicaría en su blog personal: *“Ya pasó mucho tiempo desde la primera vez que me recibió. Guardo para mí sus palabras, cuando me dijo “Pibe, animate a cambiar Lomas, a soñar que es posible mejorar la vida de los vecinos. Con esfuerzo, trabajo y coraje todo se consigue. Yo los voy a acompañar”. Dos años después, mientras visito cada uno de los barrios veo que a los vecinos realmente les transformó la vida. Porque los sueños de Néstor eran los míos, pero también los de ellos. Cumplió. Le cumplió a Lomas. Y le cumplió al país al que le prometió, todos lo sabemos, que no iba a dejar sus convicciones en la puerta de la Casa Rosada”* (Blog Insaurrealde, 27/10/2011).



16. Foto publicada por el intendente en Facebook (entre 2009 y 2010).

Insaurrealde debía construir nuevas alianzas con las diversas fuerzas políticas del municipio para erigirse como el representante del proyecto nacional en el plano local, dado que otros dirigentes podían disputarle ese rol, entre ellos, Navarro, Mariotto, Paladino, Carasatorre, Mércuri y Gutiérrez. También debía tejer vínculos con los militantes de las organizaciones barriales vinculados a la Corriente de Liberación Nacional Kolina, el Movimiento Evita, Segundo Centenario, Movimiento Libres del Sur y Polo Obrero, entre otros. Finalmente, debía hacer lo propio con los funcionarios de alto y bajo rango dentro de municipio, también militantes en diversas las agrupaciones.

En el plenario del Movimiento Evita que se desarrolló en la sede del Partido Justicialista de Lomas de Zamora en abril de 2010, unos pocos meses después de la asunción de Insaurralde, diversos referentes políticos se mostraron juntos para darle su apoyo público: junto al *Chino* Navarro estuvieron el titular de la CGT Regional Lomas, el presidente del Concejo Deliberante, funcionarios y legisladores locales, directivos de los hospitales, miembros del Consejo Escolar, de SUTEBA Lomas y representantes de organizaciones sindicales y sociales. *“Refiriéndose particularmente a Lomas, Navarro señaló que “no supimos interpretar el concepto de unidad, por eso no es tiempo de seguir discutiendo vanidades. Es por eso que en Lomas hay tanta fragmentación; eso es lo que nos proponemos cambiar y no tenemos que demorar porque nos urgen los tiempos”. El legislador valoró la autocrítica de Carasatorre, quien minutos antes, sin renegar de la gestión del anterior jefe comunal, elogió “el cambio de metodología” implementado en Lomas por el intendente Martín Insaurralde, graficando que “cuando las cosas las ven más de dos ojos siempre es mejor, hoy tenemos un municipio de puertas abiertas y dispuesto a escuchar”* (Sitio jp.org.ar 28/04/2010). En la conformación del gabinete a fines de 2010 se vio reflejada la heterogeneidad del abanico político lomense que incluyó funcionarios de la época de Duhalde, otros de confianza de Mariotto o Navarro, así como funcionarios del ex intendente Rossi.

La ausencia de nombres propios y eventos concretos del pasado en los discursos de Insaurralde remitía a una propiedad del campo político por la cual todos los agentes comprometidos tienen una cantidad de intereses fundamentales comunes, vinculados con la existencia misma del campo. Se trata de una complicidad objetiva que subyace a todos los antagonismos y que podemos observar en la estrategia de los distintos grupos, antes competidores, de aunarse bajo el paraguas del Frente para la Victoria.

La confección de la lista en las elecciones de 2011 también incluyó candidatos de diversas líneas internas del peronismo. Estuvo encabezada por el presidente del Consejo Deliberante, quien había sido uno de los dos hombres de confianza del anterior intendente junto a Insaurralde; seguido por el hijo del referente provincial del Movimiento Evita y Secretario de Juventud de la JP Evita local; la Secretaria de la Mujer

del PJ lomense y Secretaria del Consejo Deliberante; un periodista de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora de la agrupación de Gabriel Mariotto; un gremialista de sanidad y titular de la CGT Lomas; la hija de un intendente dos veces reelecto en los '90 con estrecha relación con las instituciones religiosas; el delegado de Villa Fiorito; un militante del Foro Hídrico y Director de Recursos Hídricos de la Secretaría de Obras Públicas lomense; una militante y coordinadora de un comedor infantil del barrio de San Antonio, una militante y presidenta del Club Madres del Sol de Ingeniero Budge y un militante y coordinador del Club Social y Deportivo Rodríguez del barrio de Santa Emilia. En el arco opositor se presentaron cuatro listas del duhaldismo (juventud, Sindicato de Trabajadores Municipales, Liga Federal y vecinalismo), el Frente Amplio Progresista, la Coalición Cívica-ARI, el radicalismo-Unión Celeste, LIPEBO y el socialismo kirchnerista.

3.7 Obras públicas, descentralización y militancia.

El intendente basó su discurso de asunción en 2011 sobre los tres ejes que le permitieron generar la base de legitimación necesaria para imponerse en las elecciones: la inversión en obras públicas, la descentralización municipal y el protagonismo de los militantes, ejes que se entrelazan y no pueden comprenderse sino en mutua relación.

3.7.1 La inversión en obras públicas

En su blog personal Insaurrealde recordada su encuentro en 2010 con el Presidente Kirchner: *"Soñá, pibe, decime todo lo que falta para transformar definitivamente Lomas de Zamora" me dijo Néstor. "Todo lo que falta" soñé en voz alta y contesté "sólo el 21% de la población de Lomas tiene cloacas, hay casi 2500 cuadras de tierra, Lomas necesita de todo. Vamos por todo lo que falta (...) Planificá el sueño, un sueño colectivo. Lomas de Zamora es un reflejo del país, está así porque los otros pensaron sólo en ellos. Hay que ser solidario siempre", aseguró Néstor"* (16/05/2011).

Para afirmarse como el indiscutido representante local del *nuevo* modelo de Estado, Insaurrealde necesitó construir un vínculo tanto con el gobierno nacional dada la

relevancia del flujo de inversiones en obras públicas como con Alicia Kirchner a través del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y sus políticas sociales, centrales en la mejora de la calidad de vida de la población del municipio y en los futuros resultados electorales. *“Kirchner (...) se reserva para sí y para el gobernador Daniel Scioli visitas a Cuartel IX y a otros barrios pobres del distrito, sobre la base de un cronograma de inauguración de obra pública que deberá confeccionar el jefe comunal, que dialogó de ese tema con Scioli, durante la visita que realizó a Lomas la semana pasada con parte de su gabinete” (La política online, 01/12/2009).*

Insaurralde contó con la presencia de la presidenta, la Ministra de Desarrollo Social, el vicepresidente o el gobernador de la Provincia de Buenos Aires, entre otros altos funcionarios, para la inauguración de las obras públicas en el distrito. En 2010 se destacaron las piletas públicas del Parque Municipal de Santa Lucía, el entubamiento del arroyo Unamuno, la creación del Parque Industrial de Lomas de Zamora, el auditorio en Hospital Gandulfo, el centro de salud Unidad de Pronta Atención-UPA, la canalización del Arroyo del Rey, la recuperación de espacios verdes y el asfaltado de calles. En 2011, la inauguración de Unidad de Atención Integral-UDAI, la Base de Operaciones de Gendarmería, el Polo de Seguridad Vial de Lomas de Zamora, los festejos por los 150 años de Lomas de Zamora y el anuncio por la licitación de obras cloacales para Cuartel IX. El Programa Ingreso Social con Trabajo se lanzó en Lomas de Zamora en septiembre de 2009 como una de las áreas de la etapa piloto y el municipio debió aprender a gestionar el trabajo con un gran número de organizaciones y referentes.

Las inundaciones que afectaban a Banfield Oeste, Villa Centenario y Fiorito fueron otro de los problemas centrales a resolver con el financiamiento nacional, obra iniciada en 2005 y cuya terminación estaba prevista para 2007 (Acumar). Insaurralde expresaba en el acto de inauguración del entubamiento del Arroyo Unamuno junto a Cristina Fernández: *“Les digo a aquellos que cuestionan el gasto público que, si no fuera por un gobierno nacional que impulsa un Estado fuerte y activo, 200 mil vecinos seguirían viviendo el drama de las inundaciones” (...) “Hay algunos que fueron elegidos para trabajar y quieren ser jefes de la oposición. El pueblo los eligió para gestionar obras*

importantes como la que estamos inaugurando” (Lomas Digital, 21/04/2010). En las sesiones de 2011 recordaba que “un tema histórico en Lomas es el problema de las inundaciones (...) Por primera vez después de muchísimos años de promesas incumplidas se están dando soluciones estructurales y definitivas para este problema vinculado a los cursos hídricos que recorren nuestro distrito” (...) Por sobre todas las cosas les agradezco a todos los bloques políticos el profundo compromiso con las instituciones que demostraron al dejarnos gobernar sin ponernos palos en las ruedas. Esto que debería ser una constante, no lo era” (Sesiones HCD, 2011).

Por otra parte, el intendente desarrolló una fuerte presencia en los medios de comunicación para posicionarse en forma masiva, a través de su participación en noticieros en la televisión pública y privada, radios, diarios, facebook, twitter, entre otros¹⁰⁴, en los que relataba los avances de las obras públicas y se mostraba junto a figuras relevantes de la política nacional.

3.7.2 La descentralización municipal

Para el 2012 el intendente había consolidado un discurso que venía construyendo desde 2009. En la apertura de sesiones del Concejo Deliberante sostenía que *“como parte fundamental de nuestro proyecto de gobierno (...) pretendemos instalar un nuevo concepto en la cultura organizacional. Buscamos dotar a la comuna de un sistema de trabajo moderno, eficiente y dinámico, que dé respuesta a las exigencias del crecimiento vivido por la Argentina desde 2003 y que nos ponga a la altura de las transformaciones llevadas a cabo a nivel nacional. Pretendemos que la modernización de la gestión pública se traduzca en una mejora concreta en los servicios que brinda el estado municipal con impacto directo en la calidad de vida de los vecinos. Por eso también buscamos acercarnos más a nuestros ciudadanos, abriendo nuevos canales de comunicación, atendiendo reclamos y sugerencias de cada vecino”*.

¹⁰⁴ En la primera revista electrónica a menos de un año de asumir la Intendencia, el intendente avisaba a los vecinos: *“Quiero comunicarme con cada vecino sin intermediarios. Por eso abrí un blog, donde escribo sobre ideas de gestión o artículos sobre temas de interés público; una cuenta de Twitter donde diariamente cuento cuál es mi agenda para que sepan qué estoy haciendo; y también estoy en Facebook para que puedan agregarme como amigo, lo cual se los agradezco de corazón, y escribirme directamente. Leo todos los mensajes”* (Diario de la Municipalidad, Año 1, Vol. 1).

La descentralización municipal en el formato de delegaciones¹⁰⁵ se basó en la división del territorio en grupos de barrios para su administración y buscó construir una relación directa con los vecinos. Las delegaciones tenían a su cargo, por un lado, funciones de baja complejidad, pero que requerían de una logística minuciosa y diaria como obras de pavimentación, plantación de árboles, arbustos y flores, repotenciación lumínica, hormigón en las calles, recolección de bolsas de barrido, ramas, montículos y escombros, zanjeo y corte de pasto, arreglo y colocación de luces, mantenimiento de plazas y espacios públicos, limpieza de basurales crónicos, limpieza de arroyos, etc. Asimismo, recibían los reclamos de los vecinos cuya cuadra requería algún tipo de tarea y contaban con un equipo de profesionales de la psicología y el trabajo social de la Secretaría de Desarrollo Social que brindaba atención al vecino. Por otro lado, colaboraban en la coordinación de obras públicas que abarcaban desde la construcción de centros recreativos, jardines maternos, canchas de bochas, fútbol y vóley, anfiteatros o sendas peatonales hasta la canalización de arroyos. Tanto las funciones más sencillas como las obras públicas de mayor envergadura se basaron en gran parte en la mano de obra aportada por los cooperativistas del Programa Ingreso Social con Trabajo, que en la Delegación de Santa Lucía implicó la coordinación de los referentes políticos de 40 cooperativas de la zona que incluían 1.500 cooperativistas.

La delegación de Santa Lucía, inaugurada por el anterior intendente en 2009 y reinaugurada en 2011, fue un espacio de disputa en el que se jugó la pertenencia al proyecto político del Intendente y, por lo tanto, las jerarquías en la futura estructura municipal. El delegado y los referentes políticos de las cooperativas trabajaron para fortalecer los pilares de su mandato a través de la constitución de la delegación como *modelo de gestión* eficiente y llevando a cabo obras de mediana y baja complejidad en los seis barrios comprendidos. Por su parte, el Intendente consagró a través de distintos actos de institución a quienes fueron parte activa de su proyecto.

¹⁰⁵ Muchas de las delegaciones datan de finales del siglo XIX tal como figura en los Diarios de la Municipalidad editados en 2010. Durante los años '90, la intendencia implementó un proyecto, dividiendo al municipio en 54 Consejos encabezados por organizaciones sociales. El proyecto fue lanzado en 1992, entró en descomposición a partir de 1997 y fue disuelto en el año 2000 por el gobierno de la Alianza (Ossona, 2011).

En 2011 Insaurrealde relataba en su blog los cambios que habían logrado en su gestión y mencionaba el rol de los delegados municipales como un ejemplo de la nueva relación con los vecinos: *“Resulta que hace varios años, al delegado municipal de la zona lo corrieron con un cuchillo en el medio de una de las tantas inundaciones. Un vecino, inundado, furioso y hastiado, corrió al Estado a los cuchillazos. Hoy, ese mismo vecino abraza al mismo delegado, feliz por las obras históricas. Los que hicieron posible eso son Néstor y Cristina. Reintrodujeron en la sociedad la política como única herramienta transformadora para construir un Estado que sea abrazado por sus ciudadanos y nunca más corrido con una cuchilla. Medida como proceso histórico esta concepción de país lleva muy poco tiempo aún como para desandar un proceso trágico de décadas y décadas de desguace del Estado, de un Estado ausente, de millones y millones de personas abandonadas a su suerte, expulsadas. Es necesaria la profundización de este modelo para que haya bienestar hasta en el último rincón de la patria. Néstor dio la vida por eso. Y Cristina está haciendo el mejor gobierno de la historia argentina. Los argentinos debemos demostrar ahora que estamos a la altura del desafío de consolidar para siempre el rumbo que ellos trazaron”* (Blog Insaurrealde, 16/05/2011). *“Hay una cuestión central que pusimos como eje de la administración municipal: que el vecino sienta que la gestión le pertenece. Durante mucho tiempo, quizá a la gente el Municipio le resultaba algo ajeno y distante. Nuestro objetivo fue llevarlo a todos los barrios, a todas las cuadras, a todas las esquinas”* (Sesiones 2011).

Como veremos en los próximos capítulos, el proyecto político del delegado de Santa Lucía como representante de ese nuevo Estado municipal que promovía Insaurrealde compitió con las aspiraciones de otros actores por el reconocimiento y la representación de las cooperativas.

3.7.3 La militancia

El discurso de la renovación política kirchnerista se basó en un elemento negativo: cambio de personas, generaciones, modos de construir y estructuras, y en una narrativa del líder sobre su trayectoria, que permitía aglutinar a actores de diversos tipos y que aparecía como un modo de organización política. Esta narrativa fue interpretada y

representada en el espacio público, en el marco de la militancia apasionada, conjugada con un proyecto esperanzador, en la que la historia personal convivía con la personificación del cambio (Lenarduzzi, 2010). Durante el cierre de campaña en octubre de 2011, Insaurralde hacía referencia a su lugar como joven político y a su historia personal de enfermedad, que lo mantuvo públicamente alejado durante la mayor parte de su campaña a intendente: *“La emoción superó la alegría. Primero, quiero agradecerles el acompañamiento. Elegí el cierre con todos los dirigentes, candidatos y jóvenes, porque quiero decirles ‘gracias’ mirándolos a los ojos. Me sentí, de corazón, muy bien representado estos meses, quiero devolverles lo que hicieron estos meses por mí y por todo el Municipio (...) En este proyecto en el año 2003, Néstor dijo viva la rebeldía, viva la juventud, viva el intercambio de ideas. Son ustedes los máximos responsables de una generación que no debe permitir que vuelva a pasar lo que pasó en la Argentina; los que tienen que defender la bandera del Partido Justicialista. La mejor forma de reivindicar a Perón y al Movimiento es trabajando, haciendo y profundizando el Kirchnerismo”* (19/10/2011).

La identidad de los nuevos líderes del kirchnerismo se relacionó, a su vez, con un modo de concepción de la organización política, como un vínculo con la militancia y las organizaciones que acompañan la gestión y que llevaban adelante las campañas, el electorado peronista en tanto vecinos y un bagaje de tradiciones y modos de hacer del peronismo que se daban por entendidos (Lenarduzzi, 2010). Como señalé antes, desde el gobierno nacional y, en particular, desde el Ministerio de Desarrollo Social se promovió la conformación de redes de referentes comunitarios, la politización de los territorios y la gestión conjunta de los programas. De esta forma, se legitimó a los militantes en su rol de gestión reconfigurando el posicionamiento y el juego político de los referentes de las cooperativas y los funcionarios locales en el Programa Ingreso Social con Trabajo en Lomas de Zamora.

3.8 Conclusiones

Lomas de Zamora data del siglo XVI, pero recién en la primera década del siglo XX comenzó su urbanización definitiva cuando se radicaron contingentes de inmigrantes

Europeos, se instalaron el ferrocarril y los tranvías y se desarrollaron los comercios, los servicios y la actividad industrial. El crecimiento demográfico fue explosivo entre los '30 y los '70 y en los '80 se produjeron grandes ocupaciones de tierras. Lomas de Zamora es el segundo municipio con más población dentro de la provincia de Buenos Aires y a nivel nacional.

Durante los años '90, el Estado nacional dejó de resolver cuestiones sociales críticas, transfiriendo funciones al mercado, los gobiernos subnacionales y las organizaciones de la sociedad civil, asociadas con el bienestar de los sectores más pobres, despolitizando la gestión y dejando de lado los derechos y garantías que antes regulaba. La pretensión de racionalización de la *gerencia social* se instituyó como un requisito para la obtención y la gestión de los recursos financieros de las políticas sociales dando lugar a un mercado de servicios *ad hoc* para técnicos y expertos y originando tensiones en el campo político, al limitar el dominio de la militancia. Frederic analizó la profesionalización de los políticos de Lomas de Zamora durante la década del '80 y del '90, el proceso de desvalorización de los militantes políticos y la emergencia de la categoría de *militante social*, que intentarían imponer otros criterios sobre las *buenas formas* de hacer política y en función de ello dirimían el crecimiento político o sucesión.

Entre diciembre de 1999 y 2003 se sucedieron cinco intendentes en Lomas de Zamora como reflejo de lo que sucedía a nivel nacional. La crisis de 2001 y las acciones de protesta que cuestionaban el sistema político y que ya venían gestándose y consolidándose desde la década del '90 fueron sucedidas por la recomposición del sistema político a partir de las elecciones presidenciales de 2003, junto a una nueva dinámica política de los movimientos sociales. Las organizaciones nacidas en el conurbano bonaerense se posicionaron como interlocutoras legítimas ante el gobierno nacional y aportaron el trabajo territorial. El reconocimiento estatal de la militancia significó su institucionalización y la aparición de nuevas tensiones en torno a las expectativas sobre la capacidad de resolución de los referentes y los militantes-funcionarios en los barrios.

En Lomas de Zamora, la primera gestión de Jorge Rossi, no terminó de concretar las

obras públicas, el saneamiento y la canalización de los arroyos y tuvo una abierta tensión con el gobierno nacional, pero con el apoyo del kirchnerismo, en 2007 logró la reelección con un magro 17,3%. Uno de los mayores actores en disputa con aquel intendente fue el *Chino* Navarro del Movimiento Evita, referente de gran peso territorial e importante poder en el gobierno nacional y provincial. Emilio Pérsico y luego Ernesto Paillalef, también del Evita, desde sus cargos en el Ministerio de Desarrollo Social posicionaron favorablemente al movimiento: se calcula que recibieron 13.000 cupos del Programa los cuales les permitieron fortalecer su política territorial en el conurbano, permitiendo inclinar la balanza en caso de disputas con otros actores locales.

La transición del duhaldismo al kirchnerismo se fue concretando entre aquella segunda gestión y las de Insaurrealde. Los aspectos *renovadores* de los nuevos intendentes victoriosos en 2007 buscaron reorganizar las lealtades de los actores políticos y posicionarse como nuevos líderes del Partido Justicialista: una mejor gestión, transparencia, modernización y superación del pasado, una relación directa con los vecinos, reivindicando la identidad de vecino-militante y de la juventud peronista en la política, y una transformación que transfería al espacio local el proyecto kirchnerista nacional, que respondía a su vez a las demandas de los vecinos del municipio en sus problemas cotidianos.

La gestión de Insaurrealde retomó y reinterpretó en sus discursos los lineamientos de las políticas nacionales, que aportaban un financiamiento hasta entonces inédito, buscando visibilizar que el municipio se había posicionado como un orgulloso reflejo del proyecto nacional. Insaurrealde capitalizó en el encuentro que tuvo con Kirchner cuando asumió como intendente, construyó nuevas alianzas con las diversas fuerzas políticas del municipio, tejió vínculos directos con los militantes de todas las agrupaciones y con los funcionarios de alto y bajo rango para erigirse como el representante del proyecto nacional en el plano local. En la conformación del gabinete a fines de 2010 se vio reflejada la heterogeneidad del abanico político lomense que incluyó funcionarios de la época de Duhalde, otros de confianza de Mariotto o Navarro,

así como funcionarios del ex intendente Rossi. La confección de la lista en las elecciones de 2011 también incluyó candidatos de diversas líneas internas del peronismo, incluidos referentes del Programa analizado. El intendente basó su discurso de asunción en 2011 sobre los tres ejes que le permitieron generar la base de legitimación necesaria para imponerse en las elecciones: la inversión en obras públicas, la descentralización municipal y el protagonismo de los militantes, todos ellos transversales al Programa Ingreso Social con Trabajo.

CAPITULO IV

INGRESO AL CAMPO Y DESPLAZAMIENTOS

El capítulo narra el proceso de construcción de mi objeto de conocimiento, su problematización como proceso de desnaturalización de lo real y su especificación, momento en que se relativizan los supuestos al abrirnos a la interrogación con los actores y al modo en que en sus propios términos le dan sentido a aquello que me interesa investigar (Guber, 2005).

4.1 Origen de mis preguntas

En 2004 cursaba una maestría en diseño y gestión de programas y políticas sociales, donde conocí a una politóloga de una organización comunitaria de Lomas de Zamora, quien me propuso integrarme al equipo técnico. Mi tarea fue sistematizar un proyecto sobre redes de organizaciones territoriales en el conurbano sur, coordinado por el Estado nacional y financiado por un organismo multilateral de crédito. Para ese entonces, habían pasado casi diez años del momento en que había decidido estudiar antropología y, más allá de las competencias intelectuales y científicas generales que había adquirido en la carrera, aún buscaba cierta maduración a través de la socialización política, diferente de la que había vivido como estudiante de grado en los '90 (Krotz, 2012). Trabajar en una organización en el sur del conurbano representaba un desafío para articular conocimientos académicos, trayectoria laboral y la curiosidad por comprender nuevos escenarios. A partir de esa experiencia elaboré mi tesis de maestría, donde busqué indagar sobre el proceso de profesionalización de las organizaciones comunitarias, en el marco de la capacitación promovida desde el Estado Nacional desde los '90, con una fuerte condicionalidad de las agencias de desarrollo y los organismos multilaterales de crédito. Este proyecto me permitió identificar qué tipos de organizaciones eran habilitadas a participar de las políticas sociales (en función de ciertas *capacidades esperadas*), qué rol se esperaba de ellas, qué conocimientos debían acreditar y en qué espacios públicos podían/debían participar. El estudio de caso exploró la división del trabajo político en una de las redes de

organizaciones y busqué comprender quiénes definían los objetivos, cómo lo hacían, para quiénes, qué usos del poder desplegaban y qué modalidades de participación eran posibles. De esta forma, adquirirían inteligibilidad las formas concretas y locales de los proyectos de capacitación destinados a la sociedad civil, dentro de un contexto histórico y político que le daba sentido.

Luego de esa experiencia, obtuve una beca de doctorado del CONICET que me dio la oportunidad de explorar ese campo del cual yo tenía una mirada fragmentada, subordinada a los intereses de la organización. Aquella tesis me aportó nuevas preguntas: ya no buscaba explorar la política en los niveles centrales, sino en sus límites, en sus márgenes. Ello requería un desplazamiento conceptual, pero también físico hacia otros barrios del distrito. El nuevo contexto político, ya consolidada la gestión de un gobierno nacional que enarbolaba la bandera de la política como herramienta de transformación social, económica y cultural y reivindicaba y jerarquizaba la militancia política, me impulsaba a explorar el proceso de politización de la vida cotidiana que resignificaba las relaciones de los argentinos con el mundo de la política. A diferencia del proceso que analizó Frederic durante los '90, se abría la posibilidad de estudiar el camino de la despolitización de la militancia hacia su repolitización. Los actores que me interesaba acompañar ya no eran quienes se identificaban con el tercer sector o la sociedad civil, sino aquellos que se reivindicaban activamente como militantes políticos. Si bien muchos de ellos tenían trayectorias de trabajo comunitario en los barrios, en el nuevo contexto se planteaban otras modalidades de relación con el Estado. Finalmente, me planteé identificar qué nuevas prácticas y representaciones se desplegaban en el actual contexto.

La elección del ámbito físico en el que se desarrolló la presente tesis, lugar lejano a mi residencia, me resultó ineludible: mi conocimiento del distrito, aunque fragmentado, podía servirme como punto de partida para recortar mi objeto de estudio. Seguí viviendo en la Capital, pero Lomas de Zamora se presentaba como un espacio en el que las relaciones políticas y sus actores adquirirían un atractivo y una complejidad que por momentos me abrumaban, pero cuya lógica estaba dispuesta a desentrañar. Ernesto,

un compañero de trabajo con el que había compartido apenas unos meses en la organización fue mi primer contacto. Tuvé varias charlas a comienzos de 2009 en distintitos bares del microcentro o la estación de Constitución, ya que él trabajaba en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en una de las áreas que dirigía Emilio Pérsico, el Subsecretario de Comercialización de la Economía Social. Por aquel entonces, Ernesto había decidido sumarse al Movimiento Evita de Lomas de Zamora, ya que consideraba que podía funcionar como una suerte de *paraguas*: sin la pertenencia a un colectivo de mayor escala, las organizaciones sociales de base de la red que él había formado en las localidades de Ingeniero Budge y Villa Centenario, no podían acceder a los programas sociales de Nación y Provincia.

Mis primeras indagaciones se relacionaron con los programas sociales creados durante la gestión de Cristina Fernández y las organizaciones sociales más alejadas del centro del partido. Como señala Piovani (2007) las fuentes de los temas que elegimos pueden identificarse a través de la literatura científica o la experiencia personal, entre otros caminos, con lo cual siempre estamos ante una elección condicionada: todo proceso de investigación se da en un contexto cultural, social, político, económico e institucional que configura las condiciones históricas que lo hacen posible. Asimismo, la elección del tema estuvo influida por la producción reciente de la antropología política argentina que me interpelaba con sus preguntas y sus temas de investigación. Mi postulación en el CONICET se enmarcó, para mi sorpresa, en las *líneas prioritarias de marginalidad y pobreza* que incluían las áreas de política socioproductiva (emprendimientos productivos; instituciones facilitadoras, de seguimiento y asistencia técnica; microcréditos y créditos para la generación de empleo; banca solidaria alternativa; alternativas de gestión que procuren la descentralización de la política social) y de política de ingresos (beneficiarios del planes/empleabilidad; ingreso ciudadano mínimo y único)¹⁰⁶.

En nuestras charlas, Ernesto me había comentado sobre la incipiente idea de la

¹⁰⁶ El aumento del número de investigadores y becarios fue sostenido desde 2004. Ver: Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación "Bicentenario" (2006-2010). Secretaría de ciencia, tecnología e innovación productiva. Ministerio de educación, ciencia y tecnología. 2006.

Secretaría de Comercialización de la Economía Social de trabajar con cooperativas dentro de los programas sociales por lo cual comencé a investigar en diarios y publicaciones virtuales sobre los programas y los dirigentes piqueteros que se habían incorporado al Ministerio de Desarrollo Social. Un día de junio, Ernesto me citó en la terminal de colectivos de Puente de La Noria para llevarme a conocer la red de organizaciones en la que participaba hacía varias décadas. El paseo fue largo dado que recorrimos en su auto varias localidades y tuvimos breves reuniones con los referentes de las organizaciones. Todos fueron muy acogedores y me relataban sus trayectorias de trabajo en el barrio en diversas instituciones: centros culturales, comedores comunitarios, centro de ex alumnos de una escuela, organizaciones de lucha contra las drogas, centros recreativos para adolescentes, organizaciones especializadas en microcréditos, iglesias, clubes de fútbol infantil. Había conocido muchas organizaciones del distrito y a quiénes las dirigían, pero descontextualizados de su práctica, por ello me produjo un gran impacto conocerlos dentro de los barrios en su dinámica cotidiana y en su geografía: atravesar los arroyos a cielo abierto, recorrer decenas de calles para utilizar los pocos puentes existentes, sortear los baches y el mal estado de las calles, observar de cerca las ferias que se instalaban sobre las avenidas así como las más grandes lindantes al Riachuelo, como la de La Salada de la cual tenía conocimiento sólo a través de los medios periodísticos, parar a saludar a los conocidos de Ernesto cuando pasábamos cerca de sus casas, comprar torta frita en una esquina cualquiera para finalmente esperar el colectivo mientras oscurecía en terminal de colectivos de Puente de la Noria. Me limité a escuchar lo que la gente quería contarme y, ya en casa, intentar organizar las ideas a través del registro de campo para definir los pasos a seguir.

Con las semanas mis visitas se hicieron más asiduas, mientras Ernesto instalaba una oficina en el Centro de Lomas donde pudieran reunirse las organizaciones de la red. Para la primavera, él me explicaba que la nueva línea de trabajo de Desarrollo Social de Nación y de Provincia se enfocarían hacia los microcréditos, por lo cual la red podía consolidarse y proyectarse en función de estos lineamientos. En ese momento, evalué la posibilidad de estudiar desde sus orígenes a esta red y su relación con un entramado de programas sociales en los tres niveles de gobierno. Paralelamente, en Lomas de

Zamora se lanzaba el PRIST, como uno de los distritos pilotos, en cuyo operativo de inscripción participó Ernesto como funcionario del Ministerio y en el que quedaron incluidas muchas de las instituciones de la red. En octubre, el panorama político se complejizaba con la abrupta renuncia del intendente y su reemplazo por el Secretario de Gobierno. En noviembre, se realizaba otra inscripción del Programa, particularmente para cooperativistas del Barrio 17 de noviembre conocido como Campo Verde, asentamiento de más de 100 hectáreas que había sido tomado exactamente un año antes.

Los sucesivos meses fueron también complejos para las planificaciones de Ernesto, ya que en octubre Emilio Pérsico había renunciado a su cargo¹⁰⁷ lo cual provocó gran inestabilidad laboral en quienes dependían de él en la estructura del Ministerio. Por esa misma época, yo cursaba los últimos meses de un embarazo de riesgo, lo cual espació mi asistencia a las reuniones que organizaba Ernesto. El fin de año trajo consigo el final del contrato de alquiler de la oficina de Ernesto y el verano paralizó, como observé que sucedía en todas las organizaciones sociales y en gran medida en el Estado, las actividades, los proyectos y los movimientos de expedientes.

Luego de mi licencia por maternidad, me contacté con Ernesto. El panorama había cambiado notablemente: él había comenzado a trabajar en el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires en La Plata y su militancia en Lomas de Zamora era escasa, dada las exigencias y los horarios laborales que tenía, así como las distancias por recorrer. La red que había intentado rearticular ya no existía. En el plazo que no nos vimos, Ernesto se había reencontrado con un conocido de su juventud, Eduardo, con el cual había participado en una organización cristiana y que se convirtió en su mano derecha en el territorio a partir de su inscripción como cooperativista del PRIST. Me propuso entonces contactarme con él para que me explicase cómo funcionaba el Programa en Santa Lucía, única delegación municipal que había comenzado a organizarse, ya que suponía que las cooperativas podían ser de mi interés.

¹⁰⁷ Pérsico tomó la decisión luego de que su hijo fuera arrestado por transportar plantas de marihuana en un vehículo oficial del Ministerio.

Las primeras reuniones con Ernesto en 2009 me permitieron internarme nuevamente en el contexto de Lomas de Zamora, las que mantuve en la Ciudad de Buenos Aires me permitieron comprender sólo algunos datos de la realidad política y de los programas sociales, recortados a través de la experiencia y la mirada de Ernesto. Por primera vez en su trayectoria militante, Ernesto se integraba a un colectivo mayor como era el Movimiento Evita, cuyo referente provincial era de Lomas de Zamora y seguía siendo una de las figuras centrales en la política local. El movimiento tenía representación territorial en todo el país y se había integrado a distintas carteras de nación y provincia. Sin embargo, su decisión de ser parte del movimiento estuvo en una permanente contradicción en relación a su forma de hacer política. Ernesto venía de una tradición de militancia cercana a los curas del Tercer Mundo, la izquierda y las formas de trabajo cooperativas y autogestionadas de los '80. Había colaborado en la conformación de muchas organizaciones sociales y redes, cuyas actividades financiaba a través de la gestión de proyectos ante organismos privados internacionales o locales, buscando sostener sus ideas y su independencia política por lo cual siempre se había resistido a ser parte de la estructura gubernamental. Sin embargo, la nueva situación política a partir de 2003 cambió su perspectiva y consideró que se trataba de una oportunidad histórica para llevar sus proyectos a una escala mayor. La propuesta de acercarme con Eduardo a las reuniones en la Delegación de Santa Lucía me permitió contactarme directamente con organizaciones sociales de Cuartel IX. Tenía avidez de explorar el territorio en el que trabajaban las organizaciones, poder llevar a la práctica la observación participante tan distintiva de nuestra disciplina como método de conocimiento y obtener información de primera mano. Ya había trabajado varios años junto a los referentes de las organizaciones, pero a partir de un conocimiento que consideraba descontextualizado de su práctica: ellos viajaban largas distancias desde los barrios hacia el centro para asistir a las reuniones de las redes, en el marco de programas sociales, y ahora tenía la oportunidad de trasladarme yo, por períodos extensos, para lograr abordar la relación entre las organizaciones sociales, las políticas sociales y la política.

Un docente con una larga trayectoria militante en el distrito, que se convirtió por breve tiempo en mi interlocutor, sostenía que:

“Siempre se vio, se comerció, se hizo política, se historizó, se ordenó el aparato estatal, se tomaron decisiones desde las “Lomas” de Zamora... Desde 1983 hasta hoy la mayor parte de los concejales de las diversas fuerzas políticas, representaban social y barrialmente esas “Lomas” surcadas por las vías del Ferrocarril Roca y sus aledaños. Las ordenanzas fiscales e impositivas se redactaron desde esos criterios y lo mismo sucedió con los códigos de edificación y de obras públicas (...) ¿Por qué ver a Lomas desde Cuartel Noveno? (...) porque allí está el corazón de nuestros 89 kilómetros cuadrados, dónde está el sustrato de este pueblo (...) Todo el que se dedique al quehacer político local sabe que en estas tierras los circuitos [electorales] 583 y 587 son fundamentales, en política eso se llama saber que cuartel Noveno contiene los circuitos electorales que definen una elección, sino basta preguntarle a las diversas variantes progresistas que en las tardecitas en las que terminaban las elecciones generales presentían estar cerca de tomar el Palacio, por haber ganado los circuitos de Banfield, Temperley o Lomas centro, hasta que llegaban los resultados de Budge o los de Fiorito y aplastaban sus sueños de departamentos ejecutivos hasta empequeñecerlos hasta tres concejales como máximo y apenas uno o medio consejero escolar” (Blog de Walter Besuzzo, 2010)¹⁰⁸.

Como señalan Das y Poole, los márgenes son implicaciones necesarias del Estado, así como la excepción es un componente de la regla. Usualmente el Estado parecería consistir esencialmente en *orden*, de allí la necesidad de rastrear sus efectos y su presencia en el entorno local, las racionalidades administrativas y jerárquicas que proporcionan vínculos con dicho aparato político y regulador, las manifestaciones de la burocracia en tanto interpretaciones de las prácticas y las formas que asume el Estado. Nos interesa recuperar esta idea de los *márgenes* como lugares donde simultáneamente

¹⁰⁸ Artículo “Panorama desde el Puente de la Noria”.

“la naturaleza puede imaginarse como salvaje e incontrolada y donde el Estado está constantemente volviendo a fundar sus modos de instituir el orden y de legislar” (Das y Poole, 2008:10). Estos lugares son territoriales donde las prácticas estatales son colonizadas por otras maneras de regular que emanan de la necesidad de la población de asegurar su supervivencia política y económica. Por ello elegí el desplazamiento que implica estudiar un programa social, no desde las oficinas del Ministerio en la Ciudad de Buenos Aires donde se diseñó, se implementó y se evaluó, sino en su concreción en un municipio del conurbano, más precisamente en una serie de barrios marginales a los que no se asocia habitualmente con el centro de poder político.

Los centros activos del orden social no son geográficos, sino fenómenos culturales, históricamente construidos, lugares que constituyen la arena política en los que se concentran los actos importantes que afectan directamente las vidas de sus miembros. En todo centro político existe una élite gobernante como un conjunto de formas simbólicas que expresan el hecho de que se es en verdad gobernante, justificando su existencia y ordenando sus acciones en base a una colección de historias, ceremonias, insignias, formalidades y accesorios que han heredado. Como reflexiona Geertz, “un mundo completamente desmitificado es un mundo completamente despolitizado” (Geertz, 1994:167). Si bien las expresiones de la vida social cambian, la autoridad política aún requiere un marco cultural en el que definirse y plantear sus demandas. Los actos públicos (inauguraciones de obras públicas, presentación de nuevos programas sociales, cierres de lista o de campaña, asunciones de gobierno, aperturas de sesión en un Concejo Deliberante), las visitas (a los diferentes barrios, las apariciones programadas y espontáneas, participar en las fiestas de las organizaciones), el otorgamiento de honores (reconocimientos públicos a trayectorias militantes, anuncios de nuevos funcionarios en sus cargos, etc.), el intercambio de obsequios, el desafío a rivales, entre otros, establecen *el centro* e imprimen los signos rituales de su dominio sobre un territorio. Ahora bien, la paradoja del carisma reside en que “sus expresiones más llamativas tienden a aparecer entre personas situadas a cierta distancia del centro, a menudo a una distancia bastante grande, y que prácticamente por ello desean fervientemente aproximarse a éste” como veremos en el

caso estudiado (Geertz, 1994: 168).

4.2 La delegación municipal de Santa Lucía

A comienzos de septiembre, acordé una cita con Eduardo en el centro de Lomas. Era un día de sudestada por la tormenta de Santa Rosa y llegar no sólo implicaba un largo viaje por diversos transportes, sino sortear las grandes inundaciones sufridas por el distrito. Eduardo me confirmó cordialmente por celular que asistirá a nuestro encuentro en uno de los bares de la estación de tren. En 2009, él había conocido a una de las coordinadoras del Comedor Comunitario Centenario en ocasión de la organización del día del niño, evento que lo había reunido otra vez con Ernesto, con quien había militado en los '80. Ernesto le había ofrecido inscribirse como cooperativista y comenzar a planificar un documental sobre las cooperativas del PRIST. Eduardo comenzó a participar en las reuniones de la Delegación de Santa Lucía, únicas que funcionaban en ese momento: *“Ahí los temas que se tocaban era mandar a la gente a limpiar las calles porque había un convenio con la municipalidad que necesitaba eso. Además no había una finalidad [clara] del Programa o no se conocía. Yo me encontré con distintos referentes que decían Y bueno, pasamos a limpiar las calles”*.

La administración local del Programa estaba basada en la descentralización y división del municipio en ocho delegaciones a las que los vecinos podían solicitar los servicios de poda, iluminación y recolección de ramas, pagar los servicios de tasa municipal, obtener información al consumidor y realizar trámites generales. El PRIST no fue el único programa implementado¹⁰⁹ en las delegaciones, pero sí uno de los que mayor cantidad de personas involucró entre empleados y destinatarios y tuvo aristas políticas centrales para el proyecto de reelección del intendente.

Luego de dos semanas de haber conocido a Eduardo, él se comunicó conmigo por mensaje de texto: su padre había sido dado de alta de una neumonía y él había retomado sus actividades en el barrio. Volvería a la Delegación Municipal de Santa Lucía el 21 de septiembre para retirar las planillas de asistencia de las cooperativas del Programa

¹⁰⁹ Envión, Fines, Alfabetización, Patios Abiertos, entre otros.

Argentina y me invitaba a ir juntos. Comencé esa primavera a hacer observación participante en las reuniones de la Mesa de Trabajo de la Delegación Municipal de Santa Lucía, las cuales se constituyeron en el centro de mi ámbito físico o unidad de estudio. A partir de observar la dinámica semanal de la Mesa, fui identificando una red de relaciones entre referentes, organizaciones sociales, dirigentes, empleados, funcionarios y políticas nacionales, provinciales y municipales. Los militantes de base denominados *referentes políticos* representaban 40 cooperativas o cuadrillas distribuidas en seis barrios, cuyas sedes se constituyeron en las organizaciones comunitarias previas, algunas con una larga historia y otras recientemente conformadas¹¹⁰. Las reuniones semanales eran el dispositivo regular de organización de una heterogeneidad de actividades que me permitieron introducirme en el mundo de la política local: mi asistencia me aseguraba estar informada de inauguraciones de obras públicas, actos públicos diversos a cargo de funcionarios nacionales, creaciones de agrupaciones políticas barriales, inauguraciones de instituciones comunitarias, piquetes frente a la Municipalidad u otras oficinas descentralizadas, movilizaciones en la Ciudad de Buenos Aires u otros distritos del conurbano, festivales culturales municipales o barriales, festejos patrios, etc. Las reuniones también permitían organizar encuentros mayores con la presencia eventual del intendente o algún representante de su círculo más cercano como el Secretario General y con funcionarios encargados del Programa, tanto municipales como nacionales, lo que llevaba a que el número de participantes oscilara de los habituales 40 referentes a más de cien o doscientas personas, según el motivo de la convocatoria.

Las reuniones no sólo eran semanales y rara vez se suspendían, sino que eran prolongadas, iniciándose con la llegada de los referentes a la Delegación, las charlas informales previas entre ellos y con los funcionarios, en los pasillos, los alrededores arbolados del predio o la sala de reunión, hasta que la reunión formal se iniciaba con la

¹¹⁰ Las *organizaciones comunitarias* son aquellas que poseen un núcleo reducido de miembros organizadores, estructura interna simple, ámbito de acción local y orientación hacia problemas concretos de la comunidad. Dependen por sobretodo de recursos externos públicos y son destinatarias de programas de capacitación, obras de infraestructura, micro-proyectos productivos y otras iniciativas de agencias gubernamentales, la Iglesia Católica, ONGPD o fundaciones (Forni, 2002).

lectura del acta por parte del delegado o su asistente administrativo y que concluía hasta cuatro horas más tarde. En ellas se trataban, por un lado, temas de índole operativa: traspaso del PRIS al PRIST, conformación de cuadrillas, coordinación y acuerdos sobre las tareas y áreas de cada cooperativa y confección del plano de los seis barrios, etapas del programa (en un inicio limpieza de espacios públicos y luego módulos constructivos), planillas de control de la asistencia, elección de la obra social, información sobre la categoría de *monotributista social*, reempadronamiento de los cooperativistas, entrega de tarjeta bancaria de cobro, entrega de indumentaria y herramientas, regularización de las cooperativas en el INAES, capacitaciones, monitoreo de la universidad, seguro de vida, etc. Por otro lado, se trataban temáticas consideradas de índole política que influían en el funcionamiento del programa: la propuesta de agruparse inicialmente por COC, el tratamiento de las denuncias de clientelismo por parte de referentes o funcionarios a través del cobro de un porcentaje a los cooperativistas, los pases de cooperativistas hacia otras cooperativas, el Instituto o la delegación, la organización de la Mesa como actor político, las disputas entre la Mesa y los funcionarios del Instituto, el reclamo por el reconocimiento del rol de los referentes en la gestión, los pedidos de altas y bajas hacia diversas instancias desde la delegación, pasando por el Instituto hasta el Ministerio, la designación ministerial de referentes políticos distritales, la imposición de vincular cooperativistas a cooperativas matriculadas y la asignación de nuevos cupos, entre otros.

Las reuniones fueron un campo de sociabilidad que trascendía la política, dado que incluso en un municipio o en un barrio, tanto los vecinos como los referentes no se encuentran con regularidad, más que con quienes viven cerca. Por ello resultó imprescindible la fijación de puntos de encuentro como focos de organización de la sociabilidad (Frederic, 2000a).

4.3 Desplazamientos: del Movimiento Evita a los referentes.

La dinámica de las reuniones me fue guiando hacia quienes serían mis sujetos de estudio o unidad de análisis: los referentes políticos de las cooperativas de Santa Lucía y sus relaciones con diversos actores de peso en la municipalidad, los dirigentes

políticos provinciales y nacionales y el intendente. Mi intención era lograr una muestra significativa en la que mi estudio de caso fuese pertinente para dar cuenta de cierto haz de relaciones en un sistema social (Ellen, 1984 citado por Guber, 2005). Como explica Guber, “los hechos, las prácticas, las verbalizaciones, los objetos materiales, etc., nos interesan también según su forma de integración en un sistema de significados y de relaciones sociales; por eso, considero que el criterio de significatividad es fundamental para la selección de discursos, personas, prácticas que observar y registrar, y para su ulterior incorporación al análisis y la construcción de esa lógica en su diversidad” (Guber, 2005:124).

Siguiendo a Soprano, utilizaré las categorías que él identificó y explicó en su investigación, dado que coinciden con los usos nativos observados en mi trabajo de campo. Como señala el autor, los peronistas han designado como *puntero* a “los profesionales de la política que conducían redes políticas ancladas territorialmente e integradas por una población que se definía o era nominada mediante categorías nativas como *vecinos/as, amigos/as, compañeros/as (...)* porque su poder político se *medía* por la cantidad de *puntos* –electores de los padrones electorales (...)- que sumaban a esas redes y o movían en *apoyo* de la candidatura de algún *dirigente* o de sí mismos durante los procesos electorales. También podían ser calificados o auto-definirse como *dirigentes y militantes* [lo cual] dependía de los interlocutores y de la situación social en que eran puestas en uso (...) *Dirigente* era una categoría con una jerarquía política superior a *militante*. Pero un encumbrado miembro partidario decía que era un *simple militante* si quería destacar su incorporación igualitaria en la totalidad social del partido o en un grupo partidario; en tanto que quien era clasificado por aliados y rivales como un *militante*, si aspiraba a erigirse en líder, bien podía presentarse como un *dirigente*. Coexistían, así, dos formas de identidad y sociabilidad política: una igualitaria que comprendía a todos los miembros del partido, los *compañeros*; otra jerárquica que diferenciaba entre *dirigentes y militantes*. Finalmente, estos individuos podían, además, reconocerse o ser nominados como *políticos* a secas, es decir, profesionales de la política con participación permanente en esas redes; hombres y mujeres que hacían de *la política* una actividad cotidiana en diversos

espacios sociales” (Soprano, 2008:2).

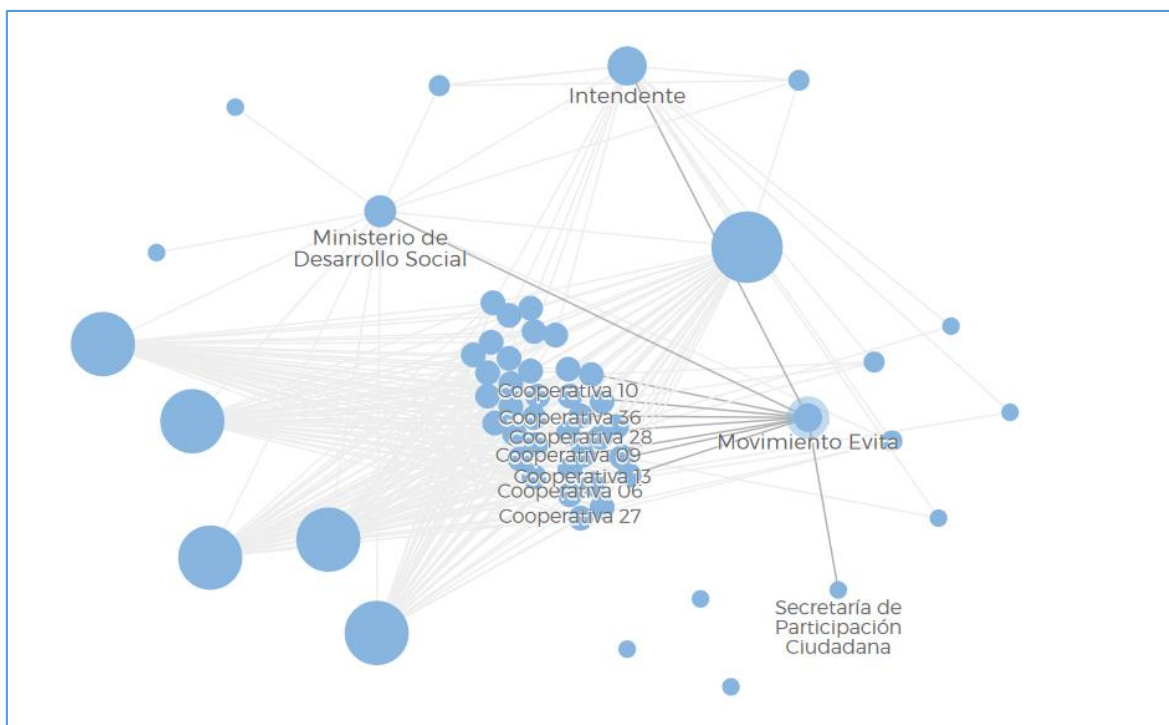
La clasificación de Soprano es sumamente útil en nuestro caso, con la salvedad que el término *puntero* en la actualidad tiene una connotación peyorativa muy fuerte y se utiliza como sinónimo de viejas prácticas clientelares que reciben la desaprobación de los dirigentes, los militantes y los vecinos. Por ello, utilizo la categoría nativa de *referente político* con la que se autodenominan los representantes de las cooperativas del PRIST. La distinción entre los usos de militante o dirigente en función de los interlocutores y de la situación social es válida también en nuestro caso.

En una entrevista con Eduardo explicaba los sentidos de dichas categorías de la siguiente manera:

“Se presentan como compañero... y cuando entran en confianza te dicen Yo soy referente de determinada organización social. Por ejemplo, las chicas del Comedor [Centenario] son coordinadoras del lugar y te aclaran que no participan políticamente y que nos les interesa, pero sí reciben ayuda, por ejemplo, de Ernesto [funcionario]... Así es casi con todas: después están las que te blanquean que sí están con determinado político. Por ejemplo, Marcelito de El Matadero te dice Yo milito para Martín, pero no es así: juegan políticamente con G. Viñuales... Después está el tema de Sandra del Manantial que ella te dice que es presidenta de una cooperativa y Diego, el marido, directamente se presenta como referente político, pero no te define con quién juega...”

Las cooperativas cuyo trabajo era coordinado por la delegación de Santa Lucía estaban ubicadas, en su mayoría, en la localidad de Ingeniero Budge. Se trataba de unos 40 hombres y mujeres en proporción similar, militantes de diversas agrupaciones políticas: Corriente de Liberación Nacional Kolina (Alicia Kirchner/Andrés La Blunda), Movimiento Evita (Emilio Pérsico/Chino Navarro), Segundo Centenario (Hernán Letcher/Miguel Modarelli), Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados

(Castells¹¹¹), Movimiento Libres del Sur (Humberto Tumini/Claudio Morell), Polo Obrero (Jorge Altamira) o una relación directa con figuras dentro del PJ como el intendente u otros funcionarios¹¹². La mayor parte de los *referentes* tenían una larga trayectoria como conductores o líderes en organizaciones comunitarias: clubes deportivos, centros culturales, jardines maternas, sociedades de fomento, comedores comunitarios, iglesias, mutuales, así como otros espacios como escuelas o locales de los partidos políticos.



17. Mapa de actores en relación directa con el Movimiento Evita (2010). Elaboración propia.

Cuando comencé a participar de las reuniones, se destacaba el número y el protagonismo de los referentes del Movimiento Evita: expresaban abiertamente su opinión, proponían soluciones ante los problemas operativos y políticos que surgían, eran escuchados por los demás y consultados. Hipoteticé por ello que estos referentes habrían acumulado un poder político mayor al resto, tendrían un conocimiento más profundo sobre las relaciones entre la política y las políticas sociales en una red de relaciones personalizadas que incluían desde los dirigentes nacionales y las diversas

¹¹¹ En 2009 se muda a Lomas de Zamora.

¹¹² Se detalla el nombre de la agrupación, el referente nacional y el municipal.

agencias estatales hasta llegar a los referentes de las cooperativas en Santa Lucía, información que yo suponía los colocaba en una situación de ventaja frente a otros referentes de la Mesa. El movimiento había conformado ocho cooperativas, muchas de ellas desglosadas en grupos menores, que incluían casi 600 personas. Comprender esta configuración fue muy complejo, por lo que una de las referentes intentaba explicármelo:

“Nuestra cooperativa tiene casi 600 integrantes. Nosotros tenemos sólo 60. Los demás son de Ernesto, Héctor, Mónica... Hay muchos compañeros y gente que no sabemos de dónde es y que están en Lomenses. ¿Qué es lo que pasó? Cuando se armaron las cooperativas iban a ser de 60. Pero se hicieron “multi funcionales”, dice Javier Ruiz [dirigente del Movimiento Evita]. En vez de armar 50.000 cooperativas, armaron cinco o siete que nucleen a 600 personas cada una, pero con distintos referentes. Ellos están dentro de Lomenses, pero la gente la manejan ellos. Se presta el nombre. ¿Por qué? porque no es fácil llevar una cooperativa. Hay muchos trámites. A nosotros cuando nos largaron el año pasado [2009] y nos dijeron Bueno, a armar una cooperativa. Yo no sabía que era el INAES, el Instituto, el IPAC, Efectores. Yo sabía que AFIP era “evasor del IVA”, no sabía qué era ingresos brutos. A partir de todo, esto vos aprendés. A nosotros nos dicen del Instituto, inscribimos gente en el operativo del Parque Lomas y después, al otro día, hicimos cambios, porque no se presentaron. Cuando vino el número de matrícula al Instituto, nos dicen que está todo bien, si te lo aceptó el INAES. Mentira, no está todo bien. Tuvimos que llevar todos los cambios a Efectores, que te efectoriza, ingresa, que te da el monotributo social, que te permite tener una obra social, que lo seguís teniendo incluso si te vas de la cooperativa. Nosotros no sabíamos. El INAES, te enterás después, que es una cosa, es a nivel nacional. El IPAC es el que se da la matrícula provincial. Efectores es que todos los integrantes cumplan los requisitos. Aprendés un montón de cosas. En enero [2010] nos salió la exención, tenemos todos los papeles al día del AFIP, los balances, la memoria. La gente de Argentina Trabaja se las ingresó sobre las PRIS. Los Argentina

Trabaja empezaron a cobrar el 5 de noviembre [2009]. Trabajaron sobre la matrícula que ya estaban dadas con las cooperativas PRIS. Los trámites lo hago Lomenses, a nivel general” (Sofía).

La opción de hacer un recorte de la muestra en función de esta pertenencia al Movimiento me llevó a conocer las instituciones en las que trabajaban y el espacio en el que se reunían como colectivo: junto a las organizaciones comunitarias de cada referente, el Centro Cultural Casa Abierta funcionaba en el centro de Lomas y permitía que los dirigentes municipales del Movimiento se reuniesen para transmitir a los referentes de las cooperativas información sobre el programa, coordinar las movilizaciones, dar cuenta de los recursos disponibles de otros programas y proyectos, discutir asuntos políticos u organizar charlas de formación política, entre otros.

Las reuniones en Casa Abierta de las que participé me condujeron a una nueva búsqueda de información en diversas fuentes para intentar comprender quiénes eran los referentes del Movimiento, así como buscar reconstruir la red de funcionarios que, partiendo del Municipio hasta llegar a Nación, nutrían material y simbólicamente las bases de la agrupación. Pude identificar cuatro actores claves, cuyas trayectorias eran complejas, y se relacionaban con el devenir político y los sucesivos gobiernos de Lomas de Zamora desde el retorno de la democracia. Fernando *Chino* Navarro, en los '80 había militado en el PI y en los'90 había sido electo concejal en el PJ. Se había desempeñado en varios cargos públicos como asesor y en 2000 su agrupación había pasado a formar parte de la propuesta de Néstor Kirchner. En 2005 como parte del lanzamiento del Frente para la Victoria, fue electo diputado provincial y Presidente del Bloque de Diputados Provinciales del FPV hasta 2007, año que se candidateó para intendente de Lomas de Zamora y obtuvo el quinto lugar frente a Rossi. En 2009 fue nombrado Vicepresidente Primero de la HCD de la Provincia de Buenos Aires y actualmente era referente nacional del Movimiento Evita. El *Chino* participaba de los eventos políticos de mayor peso, a los que asistía ocasionalmente Emilio Pérsico. Héctor Fuentebuena, responsable territorial del Movimiento Evita, era quien coordinaba las reuniones en Casa Abierta, estaba encargado de distribuir información y asistía a los eventos más

importantes en los barrios. Alfredo Luis “el Mono” Fernández había desempeñado varios cargos en el municipio como Secretario de Gestión Administrativa con Rossi, concejal por la agrupación de aquel intendente, había acordado su pase al FPV en 2005 y se desempeñaba como Presidente de la Fundación Conurbano creada por el *Chino* en 1995. Siempre asistía a los actos políticos relevantes en el distrito. Javier Ruiz, ex concejal justicialista y luego del FPV, Presidente del Consejo Deliberante hasta 2006, se desempeñaba como Subsecretario de Política Territorial dentro de la Secretaría de Participación Ciudadana del gobierno de la Provincia de Buenos Aires a partir de 2010. Era el que más conocimientos tenía sobre el funcionamiento operativo de los programas sociales. Estos cuatro actores eran mi punto de partida para reconstruir la compleja red de dirigentes, funcionarios y agencias estatales ubicadas en tres ciudades, que sostenían la existencia de las ocho cooperativas del Evita, 600 cooperativistas y sus referentes.

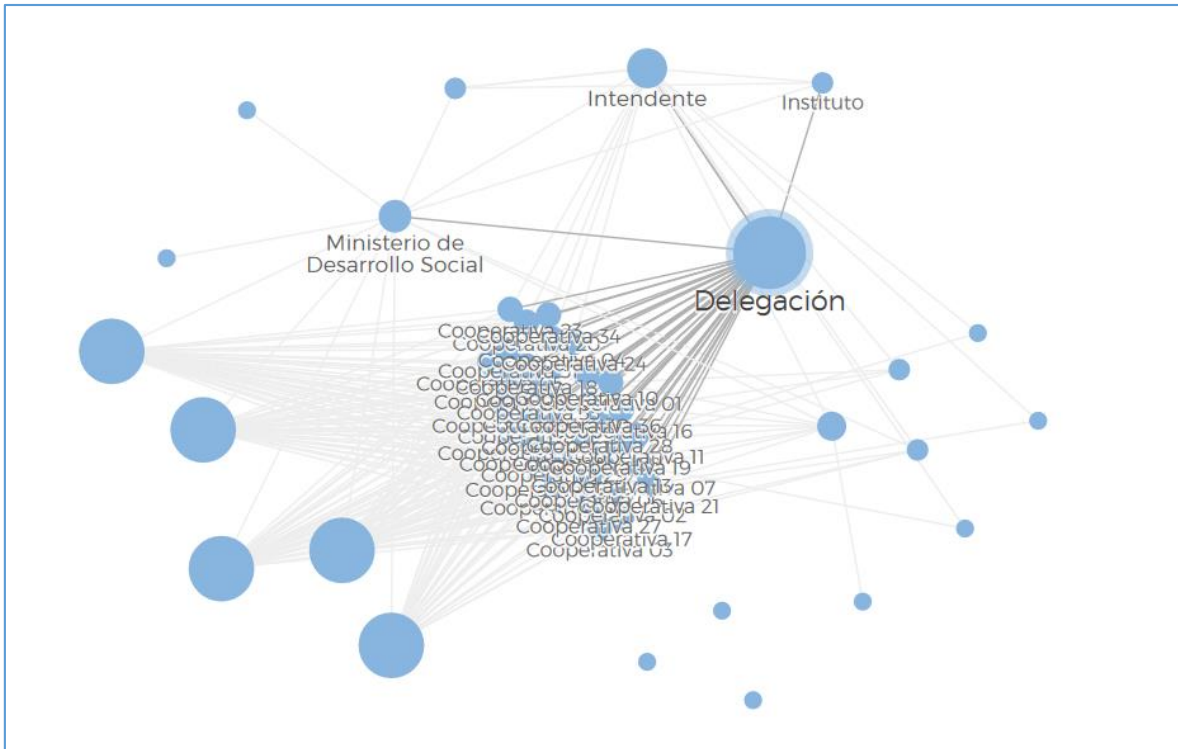
Las lecturas sobre la protesta social y los actores colectivos me habían ofrecido un primer acercamiento al Movimiento Evita durante los primeros años del trabajo de campo: Natalucci (2008, 2010), Schuttenberg (2010), Cortés (2010) y Gómez (2010)¹¹³. A ello se sumaron una serie de investigaciones de corte etnográfico sobre la política en nuestro país, como Soprano (2003), Frederic (2004), Manzano (2007), Quirós (2006 y 2011) y Gaztañaga (2010)¹¹⁴ que me ayudaron a recortar mi problema inicial de investigación. Dichas investigaciones, junto a la observación participante de las reuniones, las charlas informales y las entrevistas, me llevaron a desechar la idea de seleccionar a los referentes en función de su pertenencia al Movimiento. Los protagonistas de mi investigación serían quienes implementaban el Programa Ingreso Social con Trabajo en territorio lomense, nombrados por quienes no conocían mucho sobre su tarea como *los del Argentina Trabaja* o *las cooperativas de los planes sociales*. Siguiendo a Quirós (2011), me propuse aportar otra mirada al recurrente y dominante estereotipo de los cooperativistas y los destinatarios de programas sociales promovidos por los medios de comunicación y el sentido común, para acercarnos a la

¹¹³ Después del 2011 se multiplicaron las investigaciones en torno al Movimiento Evita, entre las cuales se destaca la tesis de doctorado de Francisco Longa (2019).

¹¹⁴ Podemos señalar otras posteriores: Ferraudi Curto (2014), Perelmiter (2016).

comprensión de quienes se involucraban políticamente en sus vidas cotidianas y que hacían de esa elección una opción casi irrenunciable y constitutiva de sus historias personales. La observación de lo que acontecía en las organizaciones de los referentes, las asambleas, las marchas, los actos públicos o los cortes de calle o autopista se amalgamó con las reuniones en delegación que convocaba a todas las organizaciones y a partir de allí me propuse reconstruir la experiencia de los referentes en su práctica social y política cotidiana: los espacios transitados desde sus casas, trabajos, estudios, vecinos, amigos, iglesias, ferias, comisarias, bares céntricos, clubes sociales, sedes del partido justicialista, dependencias municipales, provinciales o nacionales, entre tantos otros (Quirós, 2011).

En efecto, lo interesante en la trama de relaciones que se tejía a partir de la Mesa estaba más vinculado con el crecimiento político de los referentes y algunos funcionarios a partir de la aparición del Programa en el distrito, enfocándome en las disputas por los espacios de poder y la configuración de la división del trabajo político entre referentes, dirigentes y funcionarios. Para ello se tornaba necesario reconstruir, como vimos en el capítulo anterior, el proceso de despolitización y auge de la gerencia social en los '90 que marcó las formas de hacer política en el municipio, la consolidación de los movimientos sociales en el municipio en 2001, las cambiantes alianzas políticas entre los dirigentes y militantes con las autoridades de cada gobierno, la incorporación a partir de 2003 de algunos dirigentes en carteras ministeriales nacionales y provinciales y direcciones municipales, la abierta adscripción al kirchnerismo a partir de 2009 y con ella la potenciación del impacto de las políticas sociales en el municipio. A partir de estos antecedentes, abordaría la experiencia de los referentes políticos y la reconfiguración de las modalidades y el sentido del trabajo político en los barrios a partir de las formas de gestión que el Programa Ingreso Social con Trabajo proponía.



18. Mapa de actores en relación directa con la delegación (2010). Elaboración propia.

El reconocimiento social sobre las posibles formas de actuación política se desplegó a través de las evaluaciones de los actores en disputa. El proceso de regulación política se activó a través del reconocimiento político buscado por los referentes, los funcionarios y el intendente, dirimiendo los reordenamientos de la jerarquía política. Este proceso de regulación política contribuyó al crecimiento político a favor de unos en detrimento de otros y fue abordado desde dos dimensiones: por un lado, las visiones y las divisiones en torno a diversas formas de concebir y desplegar el trabajo dentro del Programa, a partir de las luchas entre los referentes de las cooperativas, reunidos en el colectivo de la Mesa, acompañados y representados por el delegado, en disputa con los empleados y funcionarios del Instituto; por otro lado, la movilización de los grupos que permitió analizar los vínculos entre los referentes de las cooperativas y los funcionarios y dirigentes provinciales y nacionales, observando cómo se negociaban las alianzas y lealtades, gracias a la representación que ejercían los referentes sobre las cooperativas, las cuales potencialmente podían convertirse en fuerzas políticas con alto poder de movilización.

4.4 Las organizaciones barriales: enlaces entre la historia y la geografía.

Como señalan Bourdieu y Wacquant, la construcción del objeto científico no se lleva a cabo de una vez para siempre, mediante un acto teórico inaugural ni un programa de análisis y observaciones elaborado de antemano, sino que se trata de un trabajo de larga duración, que se realiza poco a poco, mediante retoques sucesivos, correcciones y rectificaciones dictadas por la experiencia del trabajo de campo y la revisión y actualización del marco teórico inicial (Bourdieu y Wacquant, 2008). A partir de esta premisa, recorté una vez más mi muestra centrándome en el protagonismo político que observaba en un grupo de referentes en relación a la dinámica general de la Mesa, el despliegue de tareas del Programa en cada organización barrial y en las formas que desarrollaban su militancia. También tuve en cuenta la relación estrecha y comprometida que habían construido con el Delegado y con los demás referentes para que la Mesa se consolidase como portavoz del Programa en los seis barrios que conformaban la delegación. Finalmente, tuve en cuenta las cooperativas más numerosas, es decir, con mayor convocatoria territorial.

Tomé cinco referentes o duplas, ya que no realizaban su trabajo solos, sino acompañados por otros, ya fueran amigos o parejas, tanto en las organizaciones barriales como en las cooperativas del Programa. En todos los casos, se trataba de militantes peronistas, que militaban en distintas agrupaciones políticas: cuatro de ellos pertenecían inicialmente al Movimiento Evita, pero en el transcurso de las observaciones únicamente Gustavo y Alberto permanecieron en dicha agrupación, mientras que Diego y Sandra entablaron una relación estrecha con el intendente y la agrupación Kolina de Alicia Kirchner; Ernesto, Eduardo y Sofía se sumaron a La Kolumna de Omar Plaini; y Marcelo pasó de la agrupación de Pablo Paladino a tener una relación directa con el intendente.

| Referentes | Ernesto y Eduardo | Alberto y Sofía | Marcelo y Matilde | Gustavo | Sandra y Diego |
|-----------------------------|--|-----------------------------------|--|---|---|
| Organización barrial | Capilla | Club Social y Deportivo Rodríguez | Comisión de vecinos del Matadero | Club de boxeo y centro de apoyo escolar | Club Manantial |
| | Centro Cultural | | | | |
| | Comedor Centenario | | | | |
| Cooperativas | Sub grupo de Lomenses | Lomenses | El Matadero | 21 de febrero (subgrupo de Lomenses) | Corrientes |
| | | El barrio | | | Jauretche |
| Agrupación política | Movimiento Evita (2009-2010) La Columna (2011-2012) | Movimiento Evita | Paladino (hasta 2009) Insaurralde (2010-2012) | Movimiento Evita | Movimiento Evita (2009) Kolina e Insaurralde (2010-2012) |

19. Cuadro de referentes, organización social, cooperativas, agrupación política. Elaboración propia.

Las organizaciones habían sido construidas o remodeladas a partir de los recursos del Programa y se convirtieron en el espacio físico de referencia de las cooperativas. Estas organizaciones de base tenían un núcleo reducido de miembros organizadores, una estructura interna simple, un ámbito de acción local, una orientación hacia problemas concretos de la comunidad y dependían de los recursos que obtenían del Estado (Forni, 2001). Los referentes tenían una desigual experiencia en la gestión de programas sociales, que requería un saber específico para coordinar grandes grupos y sus tareas concretas, elaborar presupuestos y rendiciones o gestionar trámites administrativos y bancarios, entre otros.

Observando los mapas elaborados en base a la información recogida durante los años de trabajo de campo, establecí una conexión que no me resultaba evidente en un comienzo y sobre la cual nadie me había hecho referencia. Los lugares físicos que seleccioné en cuatro de los casos, así como la delegación poseían una conexión histórica y geográfica entre sí en función de dos elementos: el agua salada subterránea y/o los criaderos de cerdos. Iniciando el recorrido desde Puente de La Noria hacia el sureste, el Arroyo atravesaba la delegación y los barrios que dependían de ella, en los que se

encontraban el asentamiento El Matadero, el Club Social y Deportivo Rodríguez, el Centro Cultural, la Iglesia Evangelista y el Club Social y Deportivo Manantial. El arroyo es el más caudaloso del distrito, ya que transporta el agua proveniente de otros cuatro municipios, impactando directamente en la Cuenca Baja del Río Matanza Riachuelo. Su traza de 16 km se encuentra canalizada a cielo abierto en la mayor parte. Por un lado, en la cuenca que ocupa el Río Matanza Riachuelo, que contiene arroyos menores como el Arroyo del Rey, durante el siglo XX se realizaron obras de ingeniería para que su recorrido fuese recto, lo cual provocó que perdiera sus características naturales generando cambios en el flujo natural del agua y acumulación de sedimentos sobre el lecho del río alterando sus márgenes. Por otro lado, el crecimiento socioeconómico de las últimas décadas generó migraciones internas y asentamientos poblacionales a lo largo de la cuenca ocupando tierras bajas y reservorios naturales de agua. El aumento de la densidad poblacional y la urbanización conllevaron un crecimiento de áreas impermeabilizadas (viviendas, asfaltado, etc.) alterando el normal escurrimiento e infiltración del agua hacia el interior del suelo y saturando los sistemas de drenaje superficial. De esta forma, las obras realizadas para controlar las inundaciones resultaron insuficientes y, por ello, el municipio junto a la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) emprendió diversas obras para el saneamiento y canalización del arroyo, buscando evitar las inundaciones provocadas por las lluvias. La obra principal implicó el revestimiento del curso de agua en hormigón armado y la conducción a cielo abierto, complementada por tareas de pavimentación, desagües pluviales, sumideros, construcción de puentes y pasarelas peatonales para comunicar ambos lados del arroyo y permitir una mejor circulación dentro de los barrios (ACUMAR, 2011; Informe de la Intendencia, 2012)

Cada una de las organizaciones sociales tenía una historia particular, entrelazada a las aguas subterráneas y a los criaderos de cerdos del siglo XX. El origen de los piletones en la rivera del Riachuelo, que actualmente se habían convertido en los predios de las tres Ferias de La Salada, fue parte del plan de gestiones urbanas del primer gobierno peronista dirigidas al sector sudoeste del conurbano: forestación, construcción de nuevas vías de comunicación, conjuntos de vivienda, instalaciones deportivas,

asistenciales, educativas y de salud, y la construcción del aeropuerto internacional de Ezeiza. “Las gestiones urbanas del peronismo partieron de la base de que el poder político tenía una ‘deuda’ con el Gran Buenos Aires: esa deuda se originaba en la movilización política del 17 de octubre y se ‘pagaría’ mediante las políticas sociales aplicadas a la ciudad” (Ballent, 2005). En este marco, el balneario de La Salada se creó como un espacio de ocio popular en función de las piletas de aguas termales con propiedades curativas para el reuma, la artritis y los dolores musculares, que funcionaron hasta el ‘61 cuando fueron clausurados por el Ministerio de Salud sobre la base de la alta contaminación microbiana. Posteriormente, se culpaba a las serias inundaciones sufridas en la zona durante las décadas del ‘50 y ‘60 y a la presencia de numerosos criaderos de cerdos en la zona (D’Angiolillo et al., 2010). Los terrenos quedaron abandonados por décadas, hasta los inicios de los ‘90 cuando la comunidad boliviana fundó la primera feria de ropa y comidas típicas Urkupiña a la que siguieron las de Punta Mogote, de la Ribera y Ocean como referencia a los antiguos balnearios.

La referencia de La Salada me permite presentar otro de los espacios tomados bajo estudio: un frigorífico abandonado, cuyos terrenos fueron tomados en 2008 dando lugar al asentamiento El Matadero, hoy constituido en barrio. No he hallado información escrita sustancial sobre los orígenes o los albores de dicha empresa, pero los vecinos recuerdan que durante la década del ‘60 y ‘70 aún funcionaba: el testimonio durante las tomas de tierras en Ingeniero Budge recuerdan sobre esa época que *“cuando llegaban las fiestas de fin de año, expropiábamos camiones de alimentos y los llevábamos para la gente del barrio. Muy cerca, había un matarife que se llamaba “El Matadero” donde solíamos expropiar la carne para la gente del [barrio] San José Obrero”* (Rodríguez Heidecker, 2010:1). El referente de la Cooperativa El Matadero recuerda que el frigorífico *“empezó a funcionar antes que yo nazca, antes de los años ‘60 y dejó de funcionar en el ‘80 y pico. Fue un terreno baldío, custodiado una parte y la otra parte que era todo campo, arboleda, siempre estuvo desocupado. Ahí hubo varios muertos, ahorcados, violaciones hasta que un grupo de vecinos decidió meterse”* en 2008.



20. Mapa satelital de El Matadero, años 2008, 2010 y 2012 que permite ver el avance de la urbanización. Elaboración propia.

El ámbito físico de la investigación tuvo por epicentro la delegación municipal de Santa Lucía, que tomó el nombre de uno de los seis barrios que abarca. No resulta menor la elección del barrio de Santa Lucía como referencia por los demás, ya que históricamente ha sido un lugar en el cual se han desarrollado algunas de las principales actividades económicas y ha sido escenario del desarrollo urbano. En efecto, la delegación se emplazó sobre una antigua Estanzuela que en el año 1660 conformaba un bañado “anegadizo, pero por la misma razón dotado de fáciles aguadas naturales, formadas por acumulación de aguas en las hondonadas naturales y por los meandros del vecino riacho; en ese bañado pastaban los ganados vacunos” (De Paula, 2011:22), y que en el siglo XIX aún funcionaba como lugar de pastoreo. Sobre la misma, se construyó en 1945 un balneario privado, en 1998 el predio fue comprado a través de un subsidio del gobierno provincial y en 1999 quedó en condominio con un club deportivo de la zona. Durante 2001 y 2003 pasó a depender de la Secretaría de Acción Social, período en el que fue saqueado, quedando únicamente el bosque junto a los edificios a medio construir, las instalaciones de agua y los sanitarios abandonados, y luego dependió del Instituto Municipal del Deporte. En 2009 allí se inauguró la delegación, prometiendo que se recuperaría la pileta del parque para un plan natación. El delegado me relataría en una entrevista que los primeros meses, hasta que fue construido el edificio, habían trabajado *debajo de un arbolito* y las inundaciones eran permanentes. La delegación de Santa Lucía fue la única que organizó una Mesa de Trabajo de cooperativas, adquiriendo particulares características que la constituyeron como un actor central en el juego

político del distrito.

Para enero de 2010, un acto multitudinario encabezado por la Presidenta de la nación, el nuevo intendente y diversos funcionarios como la Ministra de Desarrollo Social, reunió tres eventos: la reinauguración de las piletas, obra realizada en el plazo de dos meses por las cooperativas del Programa, la visita a una Escuela de Adultos aledaña donde trabajaba un grupo de cooperativistas y al Parque Municipal donde se desarrollaba un *taller de salud, seguridad e industria* en el marco del Programa. En Santa Lucía, la Presidenta expresó en su discurso: *“Hoy estamos aquí festejando, celebrando lo que consiguieron a través de las cooperativas de Argentina Trabaja. Tenemos 42 en Lomas de Zamora, 1.696 cooperativistas que tienen el digno trabajo de hacer obras a lo largo y a lo ancho de todo el municipio de Lomas de Zamora (...) Vamos a seguir restituyendo derechos... a todos y cada uno de los argentinos a los que les hayan quitado esos derechos”* (Cristina Fernández, 26/01/2010). En el Polideportivo habló para un auditorio de 800 cooperativistas: *“Desde el 2003 hemos puesto en marcha este modelo que resistió de pie, firme, orgulloso, el vendaval más importante que recuerde la historia económica mundial. Así, hemos adquirido la certeza de que éste es el camino para seguir adelante (...) Por esta razón, para nosotros siempre ha sido una cuestión central construir un modelo de trabajo y producción en la Argentina. Sabemos que sólo por medio del trabajo podemos progresar como sociedad: miles y miles de argentinos nacieron en un país donde no importaba ni el trabajo ni la producción”* (Lomas digital, 26/01/2010).

Así como la Delegación y el terreno en el que se asentaba tenían una larga historia relacionada con las napas de agua salada, también sucedía con el predio del Club social y deportivo Manantial. A comienzos del siglo XX, se habían vendido parcelas en las que habían construido defensas para contrarrestar las inundaciones. Simultáneamente se había creado una empresa de agua potable, el balneario antes mencionado, un tranvía a vapor para comunicar la zona con el centro del Partido, se había donado un edificio para la comisaría y otro para la primera escuela. El Club Manantial fue fundado por referentes del barrio a mediados de los años '90, sobre la fábrica abandonada de la cual quedaban muchos vestigios: chatarra, la cisterna, maquinaria y decenas de cajones de

soda. El Club desarrolló como actividades principales fútbol infantil y un comedor comunitario y a partir del 2001 fue incluido en el FOPAR. El Manantial había sido sede territorial para el Movimiento Evita y el *Chino* Navarro, quien, desde su función pública como Diputado Provincial, había solicitado a la Cámara en 2008 la expropiación y donación del inmueble perteneciente a la Sociedad Anónima Fuente de Agua Mineral Santa Lucía, abandonado hacía décadas.



21. Club Manantial. Avances de obra 2000-2010-2012. Elaboración propia.

Por su parte, el Club Social y Deportivo Rodríguez inició sus actividades un tiempo antes de constituirse formalmente en 1999, trabajando con los jóvenes en el barrio y alrededores. El club ocupó una manzana que se encontraba abandonada a la vera del arroyo y su expropiación fue solicitada por el *Chino* Navarro en su rol de Diputado de la Provincia de Buenos Aires. Desarrollaba tanto actividades culturales (festivales), deportivas (fútbol infantil, boxeo) y sociales desde la gestión de trámites de los vecinos (pensiones, ambulancias, turnos médicos) hasta programas sociales como el PRIS, Agua más Trabajo y PRIST. El club era la institución de referencia territorial del Movimiento Evita, centralizaba la información y las gestiones cotidianas de las cooperativas, realizaba operativos de inscripción a programas, repartía insumos en coordinación con el Instituto (ropa y herramientas) y oficiaba de anfitrión en actos políticos del Movimiento, del PJ lomense o del Municipio.



22. Club Rodríguez (naranja), Club Manantial (verde), entubamiento Arroyo, años 2000, 2010, 2012. Elaboración propia.

Finalmente, las tres organizaciones que coordinaban Eduardo y Ernesto no tenían una relación con la historia de larga data del territorio. El Comedor Centenario había sido creado en 1999 en el barrio de Villa Centenario como *copa de leche*¹¹⁵. El inicial merendero se transformó en comedor y luego brindó talleres de capacitación para jóvenes y mujeres, bachillerato para adultos y un sistema de microcréditos para emprendedores locales. *"Unos años después de que se creó la ley de microcrédito, comenzamos nosotros articulando en una red de organizaciones marcadas por los lineamientos del Ministerio de Desarrollo Social y desde el 2003 hasta ahora, tenemos más de 3.000 créditos chiquitos en monto e interés destinados a los vecinos y vecinas del barrio. Además, sólo tomamos como garantía la palabra*¹¹⁶ *del que lo recibe"* (Jorgelina). El Centro Cultural era una agrupación de jóvenes que iniciaban sus pasos en la música y el cine y la tercera organización era una Iglesia Evangélica, cuyo pastor había militado junto a Mércuri.

4.5 Referentes y trayectorias de militancia.

A comienzos de septiembre de 2010 conocí a Eduardo, cuya participación en espacios comunitarios se remontaba a los '80 a través de un grupo de la pastoral social de la Parroquia de la localidad Villa Centenario: *"A mí lo que más tiraba no era la política partidaria, sino la política social. No necesitás ser funcionario para poder conseguir cosas, sino que organizando a la gente y tomando como base la Constitución del '49 íbamos*

¹¹⁵ "Los programas alimentarios o con componentes alimentarios que protagonizaron los '90 y los primeros tres años de esta década son el Promin, el Prani, el Programa Unidos y más recientemente el Programa de Emergencia Alimentaria, PEA. Estos comedores suelen funcionar con aportes muy irregulares provenientes de las transferencias nacionales o aportes provinciales y con donaciones que gestionan las organizaciones que los sostienen" (Britos y otros, 2003:24).

¹¹⁶ Adaptación del planteo de Muhammad Yunus, fundador del "Banco de pobres".

llevándolo a ese ritmo". En los años '90 contrajo matrimonio, dejó su tarea en la pastoral y comenzó a trabajar en una productora, hasta que cerró, fue indemnizado y debió combinar pequeños trabajos en otras productoras durante el día y un empleo de guardia de seguridad durante las noches. El encuentro con Ernesto de alguna forma era recuperar y resignificar *"una experiencia muy loca de querer llegar a un estilo gobierno, del que se está dando ahora: la coordinación de la gente, el tema de cooperativas, organizarlas... Lo que pensábamos en el año '84 surgió ahora y nos vemos reflejados en esto, por eso me enganché tanto... y gente de ese momento que volvimos a contactar para empezar a generar cosas"* (Eduardo). Ernesto le había propuesto organizar los inscriptos en el Programa que realizaban tareas comunitarias en la capilla evangélica, el comedor y el centro cultural y durante mucho tiempo, Eduardo desempeñó ese rol, incluso sin ser dado de alta en la cooperativa, ya que pasaron seis meses hasta que pudo regularizar su situación como monostributista porque continuaba facturando trabajos esporádicos que le impedían que su legajo siguiera el circuito de aprobación del Ministerio. En una de nuestras largas conversaciones, Eduardo me había explicado su definición sobre la militancia, diferenciando a los referentes que participaban en la Mesa de Cooperativas de los que habían logrado acceder a cargos en el Municipio:

"Son dos mundos distintos por las realidades que vive cada uno. En la mesa de las cooperativas hay un grupo de referentes que están muy comprometidos y ese es el verdadero militante... Marcelo, Sofía, Isabel, Sandra, Miriam, Silvia que se fue del Evita y se fue a la delegación, son personas muy militantes. Te das cuenta que no van por el mango. Marcelito el balazo que se comió es por ser militante. Él estaba con Paladino, me dijeron que estaba con Carasatorre, pero no lo veo... Con ellos se puede hacer una buena movida porque cuando tiré el proyecto de la carpintería, todos querían. Gustavo es la contrapartida del Movimiento Evita. Él es lo que el Movimiento Evita no hace. Él está por un contrato, pero si le decís vamos a llevar a otro espacio esto, se va con vos, porque tenía la posibilidad de irse, pero no tenía otro lugar, entonces vienen y te ponen 2 o 3 lucas y "me quedo..." Gustavo es espectacular porque tiene un

grupo de gente, un galpón, él lo consiguió, lo bancó, lo sigue bancando”.

“En este tiempo que yo estoy dentro de la política partidaria, no son militantes [algunos funcionarios de la Municipalidad], no se embarran, sino que vienen por un sueldo, no saben qué es llenarse de piojos y de sarna, compartir un mate con un vecino que realmente lo necesita, decirles a los vecinos que vamos organizamos de esta manera. Yo no vengo a prometerles que les voy a traer un camión lleno de mercadería porque es mentira. Si lo vamos a conseguir va a hacer entre todos. Yo tengo un contacto, fulano puede hacer tal otra cosa. Ese es el militante realmente”.

Luego del primer operativo, Eduardo citó a los cooperativistas para planificar las tareas. Les propuso elaborar mermeladas para luego comercializarlas, se contactó con el municipio que aportó un capacitador y, de esta forma, conoció a Sandra y Diego, referentes de otra cooperativa, interesados en sumarse a los cursos. Diego había comenzado militar en 2005 en la campaña de Cristina Fernández para senadora de la Provincia de Buenos Aires acercándose a la política como solución a su desempleo y el de su padre.

“Yo tenía 29 años y comenzamos a acompañar en actos políticos, fui conociendo a los actores políticos, los sociales, entendiendo las diferencias, las visiones de la política. Hasta que llegó el momento en que nosotros, por haber ido tomando personalidad propia, viendo que no estábamos cómodos en donde habíamos empezado, que sí fue como una escuela para ver cómo era la política, con muchísimo esfuerzo nos armamos nuestro grupo propio con los compañeros y militando en las cosas que creíamos. (...) Empecé a ver que yo ya no tenía lugar ahí, que ya había superado ampliamente mi objetivo, que era conseguirme un trabajo, es más, me fui a trabajar de vigilador. Mi trabajo ya no tenía nada que ver con lo que hacía, viajando dos horas por día a Capital, para tomarme un solo colectivo, porque no me daba, y estar 12 horas de lunes a lunes con un franco en la semana, y arreglándome para militar, para organizarme con los vecinos, para hacer algo. Hasta que de ahí nos fuimos al

Movimiento Evita, sabiendo que en esas estructuras ya estaban las cosas, no escritas, pero sí implícitas. Ya sabés qué podés hacer y qué no. Y yo quería hacer otras cosas...” (Diego).

En el Movimiento Evita estuvieron unos pocos meses participando activamente en la campaña de 2009 para Néstor Kirchner como diputado provincial y hacia finales de año se escindieron de la agrupación para comenzar a militar en Kolina en estrecha relación con el Intendente y la Ministra de Desarrollo Social. A partir de ese lazo con el Evita comenzaron los vínculos con el resto de los referentes que se mantendría por fuera de las adscripciones políticas. Diego evaluaba las diferentes formas de militar en su Municipio:

“Con los compañeros, por ejemplo vemos, qué se ha hecho de la militancia... como que nos sedujo la posición del gran barba¹¹⁷, esto del efectismo más que de la efectividad, una cuestión más para las cámaras, más mediática. Nosotros la crítica que hacemos es ésta, es no hacer un acto, por ejemplo, y poner la bandera delante de la cámara. Hay compañeros que nosotros los vemos siempre presentes en los actos y en otros lados no los vemos, trabajando en los barrios por los proyectos de los más necesitados”.

“Nosotros tenemos cerca la oportunidad de acercar un beneficio a través de los distintos organismos del Estado y les hacemos ver que son derechos a las personas: tenemos educación, tenemos Fines, tenemos alfabetización. Estas cosas son de ellos, nosotros somos articuladores para el que el Estado llegue a los barrios, que descentralice las políticas - que lo viene haciendo, que está muy bien-, el Estado más cerca de las personas es tener la educación a unas cuadras de tu casa, en otro contexto más relajado que en una escuela para personas que están en una situación más difícil. Como le está pasando a los compañeros que están acá, que a una determinada edad no saben leer ni escribir, que es una herramienta fundamental que está más allá de saber leer y escribir y que

¹¹⁷ Posible alusión a Emilio Pérsico...

es abrir el pensamiento y tener la posibilidad de decisión. Entonces todas estas cosas son argumentos que nos autorizan a hacer una crítica. Nosotros no tenemos nada que perder: no manejamos cargos importantes en una estructura, nosotros tenemos compañeros que, si no les gusta lo que yo les digo, son libres de expresarse” (Diego).

Como mencionara más arriba Eduardo, Sofía fue quien le ayudó a comprender el entramado barrial en clave política y no social, cómo se gestionaban los programas y cuál era el mapa de actores que se desplegaba a partir del Movimiento Evita. En el operativo de inscripción, Sofía, que era la mano derecha del referente del Club Rodríguez Alberto, ayudó a Eduardo a facilitar la organización: *“me dio una mano terrible, porque yo puedo manejar gente, pero yo venía de la empresa privada, y acá el tema partidario del que yo siempre renegué... porque cuando lo mirás de afuera decís esto no puede ser así”*. En el proyecto de consorcio de cooperativas Sofía era una figura central ya que *“sabe toda la movida de administración legal de las cooperativas. Ella sola se informó. No es que hizo un curso. La tiene bastante clara” (Eduardo)*. Sofía sostenía que la posibilidad de armar un polo productivo podía asegurar una mejor calidad de vida a cada cooperativista, muchos de ellos *“estamos, y me incluyo, obsoletos para este sistema. Porque después de los 30 años, 35 años, es muy difícil que sin estudios o algo que les abra las puertas, es muy difícil que encuentre trabajo. Si bien podés hacer changas... los que están en este círculo que estamos trabajando acá hay muchas necesidades porque el barrio es de gente humilde”*.

Sofía había emigrado desde una provincia del centro del país a Buenos Aires de muy joven, donde armó su familia. Reflexionando sobre sus inicios recordaba que *“en su momento siempre me gustó la política. No siempre pude militar, porque tenía los problemas cotidianos de cada uno que no te permiten... Yo, por ejemplo, hay un montón de lugares a los que quisiera ir, pero no puedo ir, porque tengo un tema de fondo, que es mi hijo [enfermedad compleja], entonces por más que yo no lo quiera meter, está ahí y es parte de mí”*. Las ausencias de Sofía en la gestión administrativa de las cooperativas eran frecuentes, pero nunca dejaba de resolver cada detalle a su cargo. Sofía había conocido

muchos años antes a Alberto, quien encabezaba una mutual en el barrio donde entregaban mercadería. Luego se habían mudado a un local alquilado y finalmente en 2007 comenzaron a trabajar en el Club Rodríguez. Alberto me concedió una sola entrevista y fue muy escueto: se lo notaba claramente incómodo. Alberto había militado con Tavano en los '90 y tenía una gran amistad con el *Chino* Navarro. Fue hacia el final del trabajo de campo, cuando ya habían ocurrido los comicios de octubre de 2001, en los que había sido electo concejal municipal. Me explicó que *él no quería estar en la rosca*, que tenía lugar durante tarde *en los pasillos de la Municipalidad*, por lo cual él proyectaba cumplir sus funciones de mañana y a la tarde iba a estar en el Club como siempre. *“Yo tengo séptimo grado nada más, no quiero quedar enredado en cosas que no entiendo. Se lo dije al Chino y él me respeta la decisión”*. De esta manera, podía estar con los vecinos y seguir con su tarea comunitaria.

Sofía era la mano derecha de Alberto, la gestora de la cooperativa en Lomas, CABA y La Plata, la representante en cada reunión en la que se firmaban cuestiones administrativas y legales. Alberto era el que acordaba los asuntos políticos. Ella valoraba que *“Alberto tiene una visión muy diferente a los otros compañeros. A las mujeres busca que tengan algo para hacer para no mandarlas a barrer. Por eso tenemos emprendimientos de salud, la ropa, copa de leche, tenemos chicas en la Salita, siempre hay algo que pueden hacer antes llevar. A la mujer hay que cuidarla. Por ejemplo, también ayuda a un compañero que no es el movimiento”*. Tiempo después Alberto me contaría que *lo lindo del Programa* era que servía para ayudar a los vecinos. En su cooperativa, hacían *trampa sin pedir permiso*, al prolongar las obras de los espacios públicos (calles, veredas) al interior de las casas de los vecinos que no podían mejorar sus viviendas. Por ejemplo, les hacían los contrapisos a quienes tenían pisos de tierra y a otros las rampas para las sillas de rueda, utilizando los materiales del programa y luego avisaban al Delegado sobre las obras ya efectuadas. En palabras de Sofía, la mayoría de los referentes trabajaban *socialmente*, como Alberto, más allá de la cooperativa: tramitaban pensiones, certificados de discapacidad, conseguían ambulancias, carnets para viajar, costeaban los velorios y gastos relacionados.

En relación a la organización de la cooperativa, Sofia debió aprender cuestiones administrativas, bancarias, impositivas, de gestión general, entre tantas otras, que le permitieron ser parte de proyectos de trabajo mayores, dar un empleo a un número grande de cooperativistas y, por lo tanto, recibir mayor y nuevo financiamiento. Sofia ya poseía la experiencia previa en gestionar el Programa de Inversión Social (PRIS) y el Programa como Agua Más Trabajo como antecedentes del PRIST. Ella me explicaba que no todas las cooperativas habían logrado comprender las gestiones diarias que implicaban y la trama de instituciones con las que debían interactuar.

“Sin hacer los trámites requeridos vas a funcionar un tiempo, pero son trámites que cualquier cooperativa los tiene que hacer. En este caso el Presidente, la Secretaria y el Tesorero. Yo no soy de ninguna de las tres, pero siempre llevé los papeles. Cuando van a generar un convenio voy con ellos. (...) Fuimos los únicos que presentamos el balance en tiempo y forma. (...) A nosotros nos dieron un estatuto y nos dijeron acá está, tienen una cooperativa, bárbaro. Claro y después nos dieron siete libros a ir a rubricar, ¿para qué? Entonces vos decís ¿qué algo acá? Después vas aprendiendo para qué rubricar un libro, para qué te mandan al INAES. El otro día rubricar un libro y me enteré de casualidad que tenía la obligación y no me lo habían hecho rubricar y ni siquiera en el IPAC lo sabían. A mí nunca nadie me dijo nada. Pero es lo que te pasa: te largan y no entender para qué. Vas aprendiendo sobre la marcha. Tenés quienes no aprenden nada y tienes que nos aprendemos de todo. Yo he ayudado a compañeros en determinadas cosas”.

En 2010, con el Programa en funcionamiento en una etapa piloto de limpieza de espacios públicos, sin coordinación por las delegaciones municipales aún, Ernesto y Eduardo indagaron en la web del Ministerio de Desarrollo Social sobre los lineamientos y detectaron la posibilidad de organizar los antes mencionados “polos productivos de abastecimiento” con cada cooperativa.

“Yo decía hagamos un polo productivo porque esto se termina de acá a un año. Más allá de que políticamente quiera preservar a los que cobran los \$1.200, la

movida es el polo productivo. (...) Con todos los referentes del Movimiento Evita nos juntamos en el Club Rodríguez. Ernesto hizo la propuesta y entregó a cada uno el proyecto y nadie le dio bolilla. Yo me quedo con una copia y empiezo a hacer un laburito finito en cada uno. Son 16 cooperativas que pertenecen al Movimiento Evita que trabajan en el distrito de Cuartel IX: acá es el Chino Navarro” (Eduardo).

De las 16 cooperativas del Evita, Ernesto y Eduardo invitaron a Gustavo, Alberto, Mónica, Sandra, Diego y Horacio. Eduardo contactó a un interesado del sector privado que podía proveer la materia prima para un polo de carpintería y a Gustavo que trabajaba en el Barrio de San Antonio. Gustavo había comenzado a militar en democracia en el centro de estudiantes de su secundario Lanús con una agrupación peronista, luego había participado en el Partido Intransigente en Villa Fiorito y ya en el '89 con Menem durante un tiempo. A mediados de los '90, luego de una breve residencia en la CABA sin militancia, participó de la recuperación del Club Manantial, que formó parte luego del estallido de 2001 de la Red Solidaria de Cuartel Noveno financiada por el FOPAR (comedores comunitarios) y en donde estuvo hasta que Diego y Sandra encabezaron la conducción en 2010.

Hubo muchos problemas, porque cuando tomaron el Campo Verde, tomaron el Manantial, para vender los terrenos. Yo me había cansado de la gente, me fui. Estuve un tiempo y me dijeron que era un ladrón, que yo quería vender los terrenos. Todos esos que me decían ladrón, se fueron... Yo quería que los chicos jugaran ahí, y al final jugaron. Después Diego fue a hablar [con el Chino] y salió lo de las Cooperativas y se metieron. Ellos confunden las cooperativas con los dueños del lugar. Los dueños del lugar es la institución del Club. Ellos no son los dueños. Ahora ellos lo reformaron todo, pero a la gente le gusta. Yo digo que no son los dueños. Yo trabajo en la Sociedad de Fomento de San Antonio, soy parte de la Comisión, de acá a la vuelta. La cooperativa es la cooperativa y el club es el club. Es un problema de conveniencia personal. Porque si no tenés eso, no tenés nada. No es tuyo, vos administrás. Cuesta mucho... (Gustavo).

Gustavo se sumó al Evita en 2002 militando junto a Julio Montenegro quien cubría los micros y los gastos de un grupo fútbol infantil y que le había presentado al *Chino* en 2005 cuando éste asumió como diputado provincial. En 2009 Gustavo creó la primera cooperativa del Evita dentro del PRIS haciendo mantenimiento de escuelas. Ya en el PRIST, la cooperativa se dedicó a la construcción de veredas en los barrios de La Loma y San Antonio, refaccionó dos escuelas, la Sociedad de Fomento y la Sala de primeros auxilios de San Antonio, el patio de juegos en la Capilla y las casas de los vecinos con problemas de salud. En diciembre de 2010, la cooperativa inauguró un centro cultural que ofrecía talleres de computación y apoyo escolar.

Sobre la militancia, Gustavo estaba en desacuerdo que las actividades de voluntariado que ya se hacían en los '90 fueran remuneradas y fuera consideradas como parte del PRIST: *“dar la leche en el comedor no lo veo como un trabajo, pero [sí] como una militancia. No lo veo como un laburo que te paguen para hacerlo. Si anteriormente lo hacían gratis... No es una obligación como para que te paguen...”*. En relación a su rol de capataz de la cooperativa, explicaba que *“cumplen la misma función que un cooperativista nada más que más comprometidos con la militancia”*. Remarcaba que en su organización quien no quería *“laburar por política acá no tiene lugar. Es así de sencillo. A un amigo que ahora está un poco mejor que me decía que no quería ir a los actos, los pasé a la delegación. “Esto lo conseguimos con actos, militando, haciendo los piquetes, ¿o no te acordás?”, le dije yo. “Ahora que estás mejor, me parece bárbaro que estés mejor, pero no vamos a cambiar la metodología”*.

Gustavo tenía su ingreso por su rol en el programa y había sido cuestionado por otros referentes del Evita por negociar la cobertura de los gastos que implicaba movilizar a los cooperativistas en cada acto:

“Trabajo para ganar plata y si milito no es para ganar plata. (...) Había muchos disconformes en el ME, yo también en lo personal... pero es una presión económica: vamos a hablar claro. Porque si yo milito lo hago porque quiero, pero sí para militar tengo que pagar plata, no puedo. No puedo sacar plata de mi casa -como muchas veces lo hice- para sostener la militancia y después

vienen los otros que se llevan toda la guita. Tenés que pagar la comida de alguien, comprar chori, la gente va a los actos y hay que comprar algo para comer, la gente necesita 50 mangos o 100 mangos y lo ven a uno con una solución del problema que tienen, un remedio, un trámite de... Yo tengo la moto, el teléfono, son gastos que uno tiene. Ahora se "abrió" un poco más, entonces ya no tengo que poner. En el Evita se charló el tema y a mí me lo solucionaron. Hablar desde la comodidad es sencillo..."

Finalmente, el último referente del grupo estudiado fue Marcelo de Villa Lamadrid. Había sido remisero, pero cuando se rompió su auto y no pudo afrontar los gastos, había puesto una parrillita a ocho cuadras de El Matadero. Su militancia en el peronismo se remontaba a los años '80 con Mercuri y Rossi. Luego de la separación entre ambos dirigentes, conoció a Elvira (coordinadora de un Plan deportivo municipal y concejal) y a Beto Carasatorre (presidente del Consejo Deliberante) a través del Plan del que participaba su hija y retomó su militancia con Rossi: *"Cada vez que llegaban las elecciones yo le hacía la política para ellos y me iba. Después se fue Jorge y hoy quedé para Martín"*. A fines de 2009 Ernesto supo que había un acto político en Ingeniero Budge en el Galpón de Viñales¹¹⁸ y fue a solicitar al intendente que los incluyeran en el Programa. En ese momento eran sólo un grupo de vecinos sin organización política y fueron derivados al Instituto, donde comenzaron a tramitar sus papeles. En el operativo del Club Asunción los convocaron e inscribieron:

"Tenemos la suerte de que los compañeros hoy tengan su sueldo. Hoy estamos colaborando con la delegación de Santa Lucía. Primero empezamos a limpiar la calle Grecia y a limpiar el predio de El Matadero. Después Martín le pidió a Ricardo que necesitaba pintar las escuelas porque estaban totalmente destruidas". Nos pedían que vayamos a limpiar la colectora de Camino Negro, los palos de luz en camino Negro. Cuando quedaba piedra en las calles le decía

¹¹⁸ Presidente del bloque de concejales del PJ de Lomas de Zamora y presidente del Servicio provincial de Agua Potable y Saneamiento Rural (SPAR) dependiente del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Muchos cooperativistas entrevistados explican que es un referente con una suerte de Municipio paralelo por la magnitud de recursos que maneja.

“Ricardo hoy no voy a barrer porque la cooperativa va al barrio”.

Marcelo era parte del grupo que había tomado los terrenos en noviembre de 2008 y había sido nombrado delegado de su manzana (una de las doce que conformaban el predio lindante a la Delegación). Una de las mujeres de la cooperativa El Matadero, Matilde, recuerda la toma:

“Los vecinos lo tomaron a la madrugada. Al mediodía llegó el grupo ese de la policía que los sacó a la calle. Los corrió con las balas de goma. La policía vino porque estaban en el Campo Verde, ¿viste? Nos quedamos toda la noche. Al otro día que estaban pasando una máquina porque era privado, que no se podía entrar... Entonces nosotros nos quedamos hasta el sábado. El sábado ellos se retiran y nosotros volvemos a entrar. Cada uno se ubicó su terreno. A los 15 días vino un desalojo total. Entonces acampamos en la plazoleta 15 días. Antes de la fiesta se fueron ellos. Vinieron con caballos. Nosotros nos juntamos con todos los vecinos y dijimos que para que no haya golpeados, a la mañana salimos y nos quedamos en el lado de enfrente. Esperamos a la policía y cuando llegaron algunos estaban durmiendo. Eran las 5:30 de la mañana. Parecía como un agua que venía limpiando cuando vinieron ellos sacaron todo y quemaron todo. En la plaza nos quedamos hasta que se fue el colectivo con la policía un día a las 7:30 de la tarde. Ya se venía una lluvia... Dormimos allá arriba [estructura abandonada del frigorífico]. Cuando se fue el colectivo las mujeres entramos primero y en eso llegó un patrullero “que no podíamos entrar”. Nosotros dijimos que nos íbamos a quedar. No nos pudieron sacar y nunca más vino el desalojo. Antes de nosotros este lugar estaba vacío, sucio e inundado, se encontraban personas muertas, basura, de todo”.

Marcelo era un hombre osco, callado, que rara vez sonreía. Se distinguía como el resto de los referentes en las reuniones de la Delegación por su participación, su opinión abierta y su deseo de consolidar la Mesa como colectivo. Conmigo mantenía una distancia prudente, pero cuando le pedí una serie de entrevistas, fue muy amable y compartió su perspectiva frente a mis preguntas.

4.6 Conclusiones

En el presente capítulo expuse el proceso de construcción de mi objeto de conocimiento a la luz de la experiencia de trabajo de campo, la mirada de los actores y al modo en que le dan sentido a aquello que me interesa investigar. Las primeras preguntas nacieron de una experiencia laboral en el distrito y mi tesis de maestría que indagó sobre el proceso de profesionalización de las organizaciones comunitarias, en el marco de la capacitación promovida desde el Estado Nacional entre 2003 y 2008. A partir de la beca de doctorado en 2007, ya consolidada la gestión de un gobierno nacional que enarbolaba la bandera de la política como herramienta de transformación y que jerarquizaba la militancia política, me interesé en el proceso de (re)politización de la vida cotidiana.

Comencé a interesarme en los programas sociales creados durante la gestión de Cristina Fernández y las organizaciones sociales que participaban en su gestión, tema que fue el fruto de la lectura de la literatura antropológica contemporánea, mi experiencia personal singular y el contexto específico que enmarcaba la beca. Mi antiguo informante clave durante la tesis de maestría, que había comenzado a trabajar en la Secretaría de Comercialización de la Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social, hizo de nexo con mi nuevo informante clave, quien me permitió hacer el primer desplazamiento de mi mirada desde el centro de Lomas de Zamora hacia Cuartel IX. Las charlas y recorridas en el territorio con ambos me permitieron hacer otro desplazamiento desde las organizaciones sociales dispersas hacia aquellas que articulaban su labor en torno al Programa Ingreso Social con Trabajo en una de las ocho delegaciones municipales. Las reuniones semanales de la Mesa de cooperativas fueron, por un lado, el dispositivo regular de organización de una heterogeneidad de actividades que me permitieron introducirme en el mundo de la política local y, por el otro, un campo de sociabilidad que trascendía la política, dado que incluso en un municipio o en un barrio, tanto los vecinos como los referentes no se encontraban con regularidad, más que con quienes vivían cerca.

El siguiente desplazamiento se produjo de la centralidad que le otorgué inicialmente al

Movimiento Evita hacia aquellos referentes políticos de las cooperativas con una participación activa. En efecto, lo interesante en la trama de relaciones que se tejía a partir de la Mesa estaba más vinculado con el crecimiento político de los referentes y algunos funcionarios a partir de la aparición del Programa en el distrito, enfocándome en las disputas por los espacios de poder y la configuración de la división del trabajo político entre referentes y funcionarios.

Los cinco referentes o duplas eran militantes peronistas de distintas agrupaciones políticas, cuyas organizaciones sociales habían construidas o remodeladas a partir de los recursos del Programa y se habían convertido en el espacio físico de referencia de las cooperativas. Tenían un núcleo reducido de miembros, una estructura interna simple, un ámbito de acción local, una orientación hacia problemas concretos de la comunidad y dependían de los recursos que obtenían del Estado. Los referentes tenían una desigual experiencia en la gestión de programas sociales que requería un saber específico para coordinar grandes grupos y sus tareas concretas, elaborar presupuestos y rendiciones o gestionar trámites administrativos y bancarios, entre otros. La incorporación al Programa Ingreso Social con Trabajo significó un reconocimiento político para los referentes, por parte de funcionarios y dirigentes, que permitió dirimir los reordenamientos de la jerarquía política en 2011. Este proceso de regulación política contribuyó al crecimiento político a favor de unos en detrimento de otros y será abordado en los siguientes capítulos desde dos dimensiones: por un lado, las visiones y las divisiones en torno a diversas formas de concebir y desplegar el trabajo dentro del Programa, a partir de las luchas entre los referentes de las cooperativas, reunidos en el colectivo de la Mesa, acompañados y representados por el delegado, en disputa con los empleados y funcionarios del Instituto; por otro lado, la movilización de los grupos que permitió analizar los vínculos entre los referentes de las cooperativas y los funcionarios y dirigentes provinciales y nacionales, observando cómo se negociaban las alianzas y lealtades, gracias a la representación que ejercían los referentes sobre las cooperativas, las cuales potencialmente podían convertirse en fuerzas políticas con alto poder de movilización.

CAPITULO V

LAS POLÍTICAS REINTERPRETADAS Y DISPUTADAS EN TERRITORIO

5.1 Recentralización y articulación de las políticas sociales.

A partir de 2003 se produjo en Argentina un pasaje de un modelo de desarrollo neoliberal hacia uno *productivo y territorial con inclusión*¹¹⁹, basado en la promoción de la producción, el empleo y la reactivación del mercado interno, en un contexto económico internacional favorable. Este marco permitió el crecimiento del Producto Bruto Interno, el aumento del empleo y la disminución de la pobreza e indigencia. La recuperación del ciclo económico nacional generó el incremento del Producto Geográfico Bruto vinculado al aumento de la actividad económica regional, donde Buenos Aires fue una de las regiones con mayor crecimiento, y una presencia más activa del Estado mediante la implementación de políticas públicas con dimensión territorial en la planificación. Se invirtió en obras de infraestructura, desarrollo productivo y social y programas orientados a los sectores de la producción (Casalis y Villar, 2011; García Delgado, 2015; De Piero, 2016)¹²⁰. La recuperación de la centralidad del Estado en la asignación de recursos y la implementación de políticas públicas se observó en la mayoría de las áreas de gestión junto a la reinstalación del debate sobre el desarrollo en la agenda pública. La recentralización se reflejó en la política económica a través del sostenimiento del mercado interno; en la laboral, con la reinstitucionalización del mercado de trabajo, la creación de las oficinas de empleo municipal y los programas con despliegue territorial¹²¹; en la política socioproductiva, con el Plan Manos a la Obra

¹¹⁹ “En la perspectiva productiva predomina el Estado como guía e impulsor de lo productivo (la acumulación), se vincula a la problemática de la inclusión, con apoyo mayoritario de la población a través de la configuración de un relato (la legitimación) y de una recuperación del control del propio destino por los estados nacionales, la “densidad nacional” (García Delgado, 2015: 162).

¹²⁰ Para un detalle de las características del Estado a partir del 2003 y de las políticas implementadas, ver el Capítulo I: *Crisis del Estado y reforma de las políticas públicas* de la tesis doctoral de Sergio de Piero (2016).

¹²¹ Capacitación y Promoción del Empleo y del Autoempleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

y el Plan Argentina Trabaja¹²²; en las políticas de infraestructura a nivel local¹²³; en la Asignación Universal por Hijo, las políticas de ampliación de las jubilaciones y el Plan PROCREAR¹²⁴; y en los programas del INTI e INTA¹²⁵, entre otros.

Dicha centralidad se tradujo en el incremento de la presencia territorial del Estado nacional mediante agencias y dependencias de ministerios, el diseño e implementación de políticas nacionales para el desarrollo territorial, la centralización de los recursos con mayor transferencia para inversión y gasto, la alta dependencia a nivel local del financiamiento nacional y la implementación de políticas a nivel local prescindiendo de las provincias como articuladores en la relación nación-municipios. Esta acción recentralizadora desplazó a algunos actores territoriales, visibilizó a otros y puso de manifiesto los conflictos existentes en el territorio. Esta modalidad de intervención redefinió la agenda local, observándose una tendencia a redirigir, acotar o condicionar la agenda a las pautas, los lineamientos, la oferta y el financiamiento de las políticas públicas nacionales. De esta forma, los gobiernos locales asumieron el rol de implementador de políticas diseñadas desde el nivel nacional (Casalis, 2017)¹²⁶.

La implementación participativa de políticas públicas y la articulación entre nación, provincia y municipio presentaron potencialidades y restricciones. Si bien la participación de distintos actores en la implementación de políticas públicas suele reducir la resistencia al cambio, enriquece los proyectos y resulta más sostenible en el tiempo, puede suceder que algunos actores políticos y sociales que apoyan públicamente la necesidad de la implementación participativa, pueden en la práctica mantener un estilo de conducción tradicional y verticalista al interior del propio espacio (Iturburu, 2009). Algunas de esas dificultades pude identificarlas en el municipio. En primer lugar, se observó una baja participación de los municipios en el

¹²² Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

¹²³ Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación.

¹²⁴ Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

¹²⁵ Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) e Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

¹²⁶ Entre ellas, el Programa Argentina Trabaja, oficinas locales de empleo, Programa Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), urbanización de villas de emergencia, PROCREAR e infraestructura local (asfalto, mejoramiento del espacio público, financiamiento de la construcción y/o mejoramiento de la infraestructura municipal, salones de usos múltiples en los barrios y centros vecinales) (Casalis, 2017).

gasto público: menos del 8% del presupuesto público total, cuando sobre ellos recaía gran parte del gasto social¹²⁷. La dependencia financiera de los niveles superiores de gobierno era permanente y sólo las transferencias por parte de la Nación permitían la implementación de programas sociales de gran envergadura y la realización de obras públicas. En segundo lugar, los municipios presentaban problemas en la dotación de recursos humanos, a la vez exhibían un exceso y una falta de personal, dado que contaban con importantes plantas de personal, pero con bajos niveles de capacitación y de especialización. Asimismo, carecían de funcionarios para el desarrollo de nuevas funciones lo cual requería no sólo una acreditación de conocimientos, sino competencias específicas para desenvolverse en el Estado. Existían bajos niveles de capacitación, ausencia de políticas específicas y el entrenamiento profesional dependía de las voluntades de los funcionarios que deseaban formarse en un contexto en el que los instrumentos de gestión requerían mayores niveles de profesionalización, dada la creciente complejidad de las tecnologías de gestión. En tercer lugar, los municipios carecían de mecanismos para tomar ciertas decisiones, incluso en relación a sus propios errores, dada la ausencia de una planificación adecuada y de una sistematización de la información y procesos que respondían a la voluntad de los funcionarios (Cravacuore, 2007).

Este análisis de política pública me permite tener un punto de partida para avanzar luego hacia un abordaje antropológico que tienda a resaltar la complejidad y lo desordenado de los procesos de formulación de políticas, las maneras ambiguas y disputadas en que son concebidas y a su vez recibidas por la población en los distintos territorios. El foco, entonces, estará en cómo los diversos actores y grupos dan sentido a esas políticas que los afectan en sus vidas cotidianas, las cuales buscan clasificarlos, regularlos y organizarlos. Sostendré que las políticas públicas construyen, en cada momento histórico, nuevas categorías de subjetividad y nuevos tipos de sujetos políticos. A través de ellas, los individuos son objetivados y categorizados como ciudadanos/vecinos, empleable/inempleable, pobres/vulnerables/excluidos, beneficiario/titular de derechos, etc. y no sólo los etiquetan y proponen una

¹²⁷ Observaciones de Cravacuore (2007).

intervención específica para su condición, sino que construyen activamente esas identidades. Las políticas y los programas sociales incorporan y están incorporadas en la lógica de los sistemas de clasificación que las crean y tienen la función de intervenir en lo social y darle forma al mundo, por lo cual su estudio nos permite comprender los motivos que fundamentaron dichas intervenciones y las lógicas culturales que las impulsaron (Shore, 2010).

El PRIST fue diseñado durante el 2009 por técnicos y funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y en su elaboración participaron actores que tenían una extensa experiencia territorial, particularmente en los movimientos sociales. La primera etapa se comenzó a implementar a fines de 2009 sólo en el conurbano bonaerense en 36 distritos¹²⁸ y Lomas de Zamora obtuvo el quinto lugar en la cantidad de cupos recibidos en función de la evaluación técnica. Los entes ejecutores, en nuestro caso el Municipio de Lomas de Zamora, colaboraron en el relevamiento territorial a través de visitas a los barrios y las villas más críticos, buscando detectar la *alta vulnerabilidad social* de los futuros destinatarios del programa; convocar las primeras charlas informativas; colaborar con las inscripciones individuales de los cooperativistas y la confección de sus legajos; capacitar a los cooperativistas sobre el funcionamiento del programa; firmar los convenios con el ministerio y otros entes y administrar los subsidios para el financiamiento de obras públicas de mediana y baja complejidad; acordar los módulos de trabajo que serían asignados a cada cooperativa; gestionar la compra de materiales, herramientas, útiles, libros contables y gastos administrativos (a cuenta de las cooperativas); supervisar técnica y económicamente la ejecución de las obras; elaborar informes mensuales de avance de obra; controlar la asistencia y realizar los informes; contratar seguros; realizar el seguimiento y monitoreo de las obras y actividades de las cooperativas.

Esta extensa y compleja lista de funciones daba cuenta de la tarea desafiante que debían afrontar los funcionarios y empleados del municipio en un breve plazo, sin contar con

¹²⁸ Los distritos con mayor cantidad de puestos fueron La Matanza (12%), Merlo (6.4%), Moreno (5.7%) y Florencio Varela (6%) y Lomas de Zamora (5%).

experiencia previa en la temática del cooperativismo. Los antecedentes en gestión de programas de gran escala eran escasos en el distrito. Las delegaciones habían tenido un papel secundario en la implementación de políticas sociales y muchas de ellas recién estaban siendo creadas. Los referentes de las organizaciones sociales de los barrios tenían experiencias disímiles en gestión de programas sociales, así como en la complejidad de tareas que les competían y el número de personas que debían coordinar. En este marco debe ser ubicada la experiencia de Santa Lucía, en un contexto político en que las políticas públicas volvieron a ser definidas como el “conjunto de acciones de gobierno ejecutadas para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político” (Vilas, 2011:1), poder cuyo *núcleo de politicidad* expresó intereses, fines y percepciones que orientaron la gestión gubernamental nacional y a la que algunos municipios anhelaron representar con la mayor fidelidad. Ese espejo de lo nacional en lo municipal incluyó negociaciones, construcción de acuerdos, tensiones y desencuentros, que modificaron la implementación concreta y los resultados del Programa en cada distrito y le dieron una impronta singular en Lomas de Zamora.

5.2 Estrategias: burocrática, piquetera y anti-orgánica.

Mussetta (2008) sostiene que investigar el Estado desde una perspectiva antropológica busca responder cómo las prácticas de los burócratas, los políticos y otros actores nos hablan de los efectos del Estado en la vida cotidiana y de las formas modernas de poder político. Indagar en lo cotidiano como espacio de producción, negociación, transacción y contestación de significados dentro de redes y relaciones de poder mayores parte de la premisa de pensar al Estado como un *efecto* de prácticas cotidianas, discursos representacionales y múltiples modalidades de poder. Las prácticas estatales permiten entender cómo el Estado es producido y reproducido, en su naturaleza fragmentada, tensiones e incoherencias frente a las ideas de objetividad y neutralidad. El Estado, entonces, es más bien un efecto producido por prácticas particulares: distribución organizada de tareas y roles, coordinación del control y combinación jerarquizada de elementos y su repetición, con un sentido de *unidad* “que hace posible que detrás de cada funcionario de gobierno, de cada sello, de cada edificio público, *veamos al Estado*.”

(...) Es necesario estudiar al mismo tiempo la imagen poderosa de una organización claramente arraigada y unificada que puede ser nombrada en singular, como si fuera un sólo actor pensando y actuando de una sola manera en el gobierno de un territorio claramente definido y las prácticas de una variedad de partes o fragmentos (...) La cohesión y unidad es una ilusión creada por los actores estatales mismos, y que, por el contrario, lo que emerge es una idea disputada y frágil en tanto es el resultado de un proceso de luchas de sentido” (Mussetta, 2008:21; Abrams, 2015; Gupta, 2015; Mitchell, 2015).

La reconstrucción de la trama de relaciones que configuraron el crecimiento político de los referentes de las cooperativas y los funcionarios municipales fue abordada a partir de las prácticas cotidianas y las disputas desplegadas en torno a las representaciones propias del campo político, entendiendo las múltiples modalidades de poder y la división del trabajo político. El proyecto político de sucesión en la intendencia de Martín Insaurralde buscó erigir la gestión de gobierno de aquellos primeros dos años en la interpretación local del proyecto nacional.

A partir de la priorización del gobierno local sobre la obra pública, la descentralización y la revalorización de la militancia, se reconfiguró la división del trabajo político heredada de la gestión de Rossi, generando una serie de disputas entre quienes pertenecían al gran abanico del Frente para la Victoria. De esta forma, se dirimió la regulación del crecimiento político, al poner en juego el reconocimiento social como mecanismo de evaluación de las personas capaces de acceder a la política consagrada por los cargos municipales y otras formas de honores a partir de 2011. El reconocimiento social de los diferentes actores se desplegó a través de las evaluaciones sobre las posibles formas de actuación política. Dado que la especificidad de lo político reside en el proceso de definición y redefinición de sentidos en el que se producen y despliegan las representaciones sociales, abordé las visiones de cada actor y grupo y las divisiones en torno a los sentidos del trabajo en políticas sociales basado en los saberes técnicos y/o en los saberes políticos; el Programa en su especificidad como un dispositivo territorial de un *nuevo* modelo de política social; quiénes y cómo

representaron localmente la narrativa del Estado nacional en torno a la participación política; y para qué comunidad de referencia se trabajaba.

La definición específica que asumieron estos asuntos fue parte constitutiva del *reconocimiento* como mecanismo de asignación, alteración y rechazo de identidades (Frederic, 2004). Cada definición permitió a los actores y grupos imponer sus puntos de vista, interpelar o deslegitimar los usos de sus competidores y reposicionarse en la carrera dentro de la futura jerarquía del gobierno municipal. En el caso estudiado, los referentes de las cooperativas representados por el delegado, enfrentados a los empleados y funcionarios del Instituto, desplegaron tres estrategias¹²⁹ que fueron modificando las relaciones de fuerzas y la distribución del capital político entendido como trabajo acumulado. Si nos centramos en los referentes antes de la implementación del Programa, cuatro de los cinco referentes o duplas desarrollaban acciones sociales en sus barrios, con o sin financiamiento del Estado, pero en una escala acotada, ya sea en el impacto alcanzado en la cantidad de personas alcanzadas como en la calidad de vida de las mismas. Alberto y Sofía desde Club Social y Deportivo Rodríguez, Gustavo del Club de boxeo y centro de apoyo escolar, Sandra y Diego desde el Club Manantial y Ernesto (antes de su reencuentro con Eduardo) desde la Capilla, el Centro cultural y el Comedor comunitario. Marcelo por su parte tenía una parrilla en la vía pública cerca de lo que luego sería el asentamiento de El Matadero. El delegado era funcionario de un área importante de la municipalidad, pero había pedido el pase a la delegación de Santa Lucía, inaugurada en junio de 2009, porque sostenía que ya no se podía avanzar más en las reformas que él había deseado. En relación al personal del Instituto, Julio era uno de los interlocutores centrales en aquella disputa, era empleado municipal desde hacía muchos años y fue designado como director en la recién creada Dirección Municipal de Economía Social del Instituto en 2009 en función de la aparición del PRIST.

La primera estrategia la denominaré burocrática. Existen ciertas ilusiones en torno al funcionamiento de las burocracias estatales, sus estrategias de legitimación e

¹²⁹ Las tres estrategias serán desarrolladas a lo largo del presente capítulo y el siguiente.

instrumentos conceptuales y materiales. Una de ellas es la idea del Estado como agregado inestable de estrategias individuales e intereses particulares, olvidando que, a menudo, quienes se sirven *del* Estado son los que *le* sirven y que no pueden hacerlo más que invocando los valores comunes y los intereses colectivos, fundamento de la identidad colectiva de los servidores del Estado. Los intereses burocráticos específicos se manifiestan en la producción de ficciones administrativas a través de la invención de originales representaciones sobre el mundo social o de la invención de problemas sociales que existen *por y para* los agentes del Estado que los formulan, exponen, afrontan e intentan resolverlos (Bourdieu, Christin y Will, 2000). En este sentido, tanto los empleados y funcionarios de la delegación municipal como los del Instituto fueron participes activos en la construcción simbólica de la imagen oficial de los representantes del Estado como encarnación de las ideas de universalidad y servicio al interés general. La disputa por su representación más virtuosa llevó a un enfrentamiento creciente entre ambos grupos. Las luchas políticas y la reconfiguración de las fuerzas se dirimieron a partir de las estrategias burocráticas de cada actor y grupo, estrategias que podremos abordar a partir de las representaciones sociales desplegadas que definieron y redefinieron los sentidos en torno a lo político.

La segunda fue la estrategia piquetera que, siguiendo a Manzano, retoma el concepto de piquete/protesta como aquella forma óptima para anunciar un conflicto social y producir compromisos del Estado en torno a la administración de programas sociales, forma de acción colectiva que debe ser abordada atendiendo a la trama de relaciones sociales en las que se inserta (Manzano, 2013). Los piquetes, como ocupaciones de espacios públicos, han sido experiencias y modalidades históricas de organización política que conforman un escenario de disputa, demanda y negociación y que permitieron analizar los procesos de intercambio y transacción entre la población y el Estado. Las disputas entre los referentes junto al delegado frente a los empleados y funcionarios del Instituto apelaron a la experiencia de los cooperativistas que, en sus historias desempleo, habían participado de los cortes de rutas y de las movilizaciones y utilizaron esta forma organizativa para interpelar al intendente y otros funcionarios. De esta forma, los referentes buscaron que sus reclamos y conflictos con otros

integrantes del municipio o con dirigentes políticos fueran escuchados y dirimidos.

La última estrategia que denominaré *anti-orgánica* hace referencia a aquellas situaciones excepcionales en las que un actor o un grupo deja de respetar las instancias tradicionales, los procedimientos ordinarios y las jerarquías prescriptas en ese saber-hacer tácito del campo político. Tanto los funcionarios públicos como los militantes que no ocupan cargos comparten ese respeto por las jerarquías. En su *Manual de Conducción Política*, Juan Domingo Perón expresaba que la organización peronista se regía por cuatro principios en la lucha política que debían ser respetados por el conductor, los cuadros intermedios y la masa en un encuadramiento orgánico definido en su organización: *simplicidad* para poder manejarla, *objetividad* dado que tenía una finalidad específica, *estabilidad orgánica* gracias a una estructura definitiva que *no se cambie todos los días* y *perfectibilidad* entendida como la evolución de acuerdo con el tiempo y la situación.

“Se conduce sólo lo orgánico y lo adoctrinado, lo que tiene una obediencia y una disciplina inteligente y una iniciativa que permite actuar a cada hombre en su propia conducción. (...) Hay una cosa que debe marchar sola; es decir, la doctrina, que pone a todo el mundo “a patear para el mismo arco”. Ya eso le da una dirección a la masa. Luego está la organización, que le da unidad en la ejecución de las cosas. (...) El conductor no es nada si los elementos de la conducción no están preparados y capacitados para ser conducidos. (...) Las condiciones que debe tener el conductor superior no son las mismas que las que debe tener el conductor auxiliar. ¿Por qué? Porque uno es el creador y el otro es el ejecutor de esa creación. Él no necesita tener espíritu creador; necesita tener espíritu de observación, de disciplina, de iniciativa para ejecutar bien lo creado por otro” (Perón, 2006:33).

Los referentes de las cooperativas y el delegado, así como los cuadros que integraban el Instituto, comulgaban con estos principios. Ahora bien, los conflictos suscitados en el caso estudiado demostraron que, ante el agotamiento de las primeras estrategias ensayadas, fue necesario romper con ciertos principios implícitamente aceptados y

subir la apuesta. De esta forma, apelaron a la autoridad de los niveles superiores de gobierno, ya fuera el intendente o los funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, para hacer públicos sus conflictos con el ente ejecutor del PRIST en el distrito.

5.3 Siete delegaciones más una.

El último día que visité la delegación Municipal de Santa Lucía ocurrió algo inesperado: el delegado decidió, ya despidiéndose, que *si era para eso [en relación a mi tesis] tenía que saber cómo había empezado todo*. Esta frase me permitió comprender que el tiempo transcurrido en la delegación, el *estar ahí*, cotidianamente y las distintas relaciones que había establecido con los referentes, empleados y funcionarios daban cuenta de una cierta incorporación al campo construido. Mis registros había sido inicialmente objeto de sospecha, pasando luego por una implícita anuencia y una asunción sobre mi trabajo como inofensivo en términos políticos, hasta llegar el consejo y la colaboración activa en el registro de aquellos discursos y prácticas que los actores consideraban relevantes para la comprensión de la dinámica de la Mesa de cooperativas como actor político (Daich y Sirimarco, 2009).

Mi participación en las reuniones fue objeto de diversas hipótesis desde un comienzo para finalmente tornarse una actividad cotidiana: luego de ensayar distintas identidades sobre mi presencia en la delegación (empleada del Área de Prensa del Municipio o del Ministerio de Desarrollo Social, militante del Movimiento Evita o del Club Rodríguez, entre tantas otras), a mitad de camino entre la desconfianza y el desconocimiento respecto de lo que efectivamente hacía una antropóloga, me aceptaron y naturalizaron como *la investigadora que los estudiaba*. Como científica social, avalada institucionalmente por la universidad y una agencia de investigación (el CONICET era una institución reconocida e instalada en gran parte del sentido común de ese momento), encarnaba la autoridad de la ciencia en general, posicionamiento que no dejó de incomodarme y que generaba en mí nuevos cuestionamientos: la reivindicación de científicidad entrañaba un ejercicio de poder y una implícita descalificación de otros saberes que buscaba comprender y jerarquizar.

Varios indicios a lo largo del trabajo de campo me habían llevado a considerar que mis potenciales publicaciones podían reportarle algún beneficio en la estrategia de crecimiento político del delegado, por lo cual su colaboración en ampliar mi registro sobre el eficiente desempeño de la delegación, en oposición a las otras delegaciones, fue permanentemente facilitado. Como señalan Daich y Sirimarco, “todos los sujetos, “inocentes” antropólogos incluidos, estamos (o somos) políticamente situados. Es decir, que en un obvio deseo de explicar quiénes somos, y siguiendo un propio marco de significación y entendimiento, somos continuamente posicionados por los otros” (2009:18). Por ello, parte de la estrategia del delegado consistió en aunar diversos relatos y saberes sobre su práctica política para posicionarse en el ámbito público: el saber del periodismo (había creado una Mesa de Prensa propia), el saber de la militancia que reivindicaba en la figura de cada referente y finalmente el saber científico que podía producir una interpretación nueva del campo político.

Ese 27 de octubre de 2011, luego de las elecciones presidenciales en las que fuera reelecta Cristina Fernández y de las elecciones municipales en las que fuera ganador el intendente, fue un día muy particular para la finalización formal de mi trabajo de campo. La jornada había comenzado con una entrevista en profundidad a Claudio, uno de los referentes de la Cooperativa 22 de noviembre, del asentamiento tomado casi tres años antes, que limitaba con la delegación. Descendí del auto al llegar a la delegación, agradeciéndole por su tiempo y él se quedó charlando con unos hombres que trabajaban en la construcción del nuevo edificio del ANSES en el predio de la delegación, en el cual se realizaría un mes y medio más tarde uno de los mayores actos de inauguración a cargo de la Presidenta que hablaría desde allí en cadena nacional.

Ingresé al recién estrenado edificio de la delegación, sabiendo que la reunión de la Mesa de Cooperativas había sido suspendida por la movilización a Plaza de Mayo en ocasión del aniversario de la muerte de Néstor Kirchner, a lo cual se sumaba una reunión general en el Consejo del Partido Justicialista del Municipio. El edificio ya demolido (estrecho y modesto con una estructura de container con precarios baños siempre inundables y una pequeña cocina) había quedado en el recuerdo. Las nuevas oficinas

de techos altos tenían paredes hechas con bloques grises y ventanas vidriadas que no sólo aprovechaban la luz del día, sino que permitían observar el movimiento fuera y dentro de la delegación.

En cuanto el delegado me vio entrar, me hizo señas para que pasara a su oficina. Allí estaban Eduardo y un referente de otra cooperativa. El delegado, ya electo en un cargo municipal de gran jerarquía a partir de diciembre, me consultó cómo estaba, muy amable como era habitual en él y me preguntó en que podía ayudarme. Resultó evidente que para él mi presencia siempre estaba ligada a la búsqueda de información, más teniendo en cuenta que ese día no había reunión. Le expliqué que había hecho algunas reformulaciones en mi investigación, en la cual la Mesa cobraba protagonismo y por ello le solicitaba copia de las actas de las reuniones. Llamó de inmediato a su mano derecha en la administración, indicándole que me hiciera una copia digital, junto a algunos mapas y la dirección de la página web donde habitualmente subían los informes diarios de las tareas realizadas por las cooperativas.

Luego de guardar la información, pasé nuevamente por la oficina del delegado en la que conversaba con algunos referentes de las cooperativas y empleados, para despedirme y entonces me preguntó más detalles. Me dio la sensación de estar contándole por primera vez sobre mi trabajo, ya que en otras ocasiones le había comentado mis intenciones, pero parecía no preocuparle ni interesarle mucho. Con un especial buen humor me contó que en abril de 2010 *se habían allegado a la vieja delegación* el vicepresidente del Instituto y su equipo. El delegado recreó la escena imitando la voz del vicepresidente al estilo del personaje de Vito Corleone en la película El Padrino. Éste había propuesto trasladar la reunión al Instituto de Deportes contiguo al predio, ya que el edificio de la delegación resultaba *precario*. El delegado se había opuesto y había preguntado, como solía hacer fiel a los procedimientos y directivas oficiales, *dónde debían hacerse las reuniones*: ante la respuesta incómoda de *en la delegación*, debieron aceptar quedarse allí. La comprensión del límite de injerencia del Instituto terminaba allí, territorio político del delegado. De esta forma, los representantes del Instituto se limitaron a comunicar las pocas directivas que conocían sobre el Programa y el

funcionamiento que tendría de acuerdo a la poca información que tenían en ese momento.

Eduardo recordaría años después a través del relato que escuchara del delegado: *“Es la única mesa que funciona. El Instituto la odia... Los bichitos que hicieron, empezaron a crecer y después no supieron cómo controlarlos. En las demás [delegaciones] sí las controlaron porque se instalaron ellos. Acá el viejo no permitió que se instalaran: vos no vas a venir a manejarme a mí el kiosquito... Venís, me traés las golosinas ¿y las querés vender vos? No... Yo te presento el local... Dejame que las venda yo...”*

Luego de aquella reunión, el delegado había llamado en forma privada al intendente para consultarle cuál era el rol que esperaba de él, si debía ser responsable del Programa en su delegación o no debía intervenir dejando que el Instituto tomase las riendas en cada una de las delegaciones. Días más tarde, cuando el vicepresidente convocó a los delegados en la sede del Instituto en el centro del Municipio, le entregó a cada uno una carpeta con información sobre el Programa, nadie hizo preguntas y se fueron retirando uno por uno. La última carpeta correspondía a Santa Lucía: quedaron entonces los dos funcionarios a solas. El vicepresidente le aclaró al delegado *que sólo él sería independiente para manejar el Programa por decisión del intendente* y le consultó *¿Me voy a enterar de lo que hacés?* a lo cual el delegado respondió en lo que sería una constante característica de su estrategia político-burocrática: *no te vas a “enterar”*: es mi obligación informarte.

A partir de aquella primera reunión, las relaciones entre el delegado junto a los referentes de las cooperativas de Santa Lucía y el Instituto representado por el Vicepresidente, el coordinador general del PRIST y otros empleados, generaron un campo de disputas en torno al reconocimiento social que definieron el crecimiento político de cada uno, disputas que llegaron a un pico máximo de conflicto en las semanas previas a las elecciones de octubre de 2011 convocando la intervención del Secretario de Gobierno, dado que el intendente se recuperaba de una compleja enfermedad.

Las tareas cotidianas en el territorio concernidas en la implementación del Programa

por parte de quienes conformaban la delegación de Santa Lucía funcionaron como estrategia de difusión del trabajo administrativo y político del delegado y los referentes de las cooperativas. Dicho despliegue puso en el tapete las prácticas de otros empleados y funcionarios municipales, tanto del Instituto como de las otras delegaciones, logrando una mayor visibilidad de los integrantes de Santa Lucía, creando o reforzando alianzas con el intendente y su entorno en vistas de las elecciones.

Para comprender la estrategia particular del delegado es preciso reconstruir su trayectoria: Ricardo se había jubilado tempranamente en el año 2003 como funcionario de la Provincia de Buenos Aires. Como peronista, mantuvo una militancia restringida mientras ejerció su cargo y fue productor de un programa radial en los '90 que consideraba le había reportado en la actualidad un gran respeto en su tardía introducción a la actividad política en Lomas de Zamora. Luego de su retiro como funcionario, el intendente Rossi, al cual evocaba imitando su voz de tanguero canchero y apurado, lo había convocado en una de las áreas del municipio que reorganizó ampliando el plantel. Su cansancio frente a los obstáculos para *profundizar la reforma* del área lo llevaron a pedir el pase a la delegación de Santa Lucía. *“Cuando no hay una decisión política y no se quiere cambiar nada, se hacen reuniones con el resto de las autoridades para discutir... No quieren que nada cambie. La pobreza es la base de la delincuencia, le gente necesita salud, trabajo y educación”*. Comprender la lógica burocrática que Ricardo desarrolló en función de su experiencia significa abordar el Estado que él representa en tanto delegado en su concreción, en sus encarnaciones y en sus funcionarios, analizando las entramadas relaciones de poder, los juegos de lecturas y reinterpretaciones, los silencios, las invenciones y los acatamientos entre los actores (Barragán y Wanderley, 2009). El caso de Ricardo resultaba singular porque aunaba esquemas de pensamiento¹³⁰ muy diversos como peronismo, cristianismo, periodismo y funcionariado, que lo llevaban a interpretar los múltiples discursos en el campo político, en lugar de buscar una verdad única y hallable. Estar inmerso en un sistema burocrático, cuya función era el descubrimiento de hechos y la asignación de

¹³⁰ Teorías de la vida cotidiana y formas de clasificación que ayudan a interpretar y ordenar el mundo social, y normas éticas implícitas para juzgar procesos y hechos sociales (Bourdieu, año).

responsabilidades, se amalgamaba con su búsqueda de la explicación y el significado de las prácticas sociales de la realidad que intentaba interpretar (Sirimarco, 2012).

Ricardo encarnaba y era partícipe activo en la construcción simbólica de la imagen oficial de lo que debía ser un funcionario del Estado en tanto representante de las ideas de universalidad y servicio al interés general. Su función era conducir el desarrollo de la Mesa trascendiendo los intereses particulares para poder producir proposiciones universales recurriendo a una retórica de lo oficial, asentada en valores de neutralidad y devoción desinteresada al bien público. De esta forma, se posicionaba frente a otros funcionarios municipales, sospechados de hacer un uso privativo del servicio público (malversación de bienes o servicios públicos, corrupción o tráfico de influencias) o en sacar provecho de la no aplicación o de la transgresión de las normas (salvoconductos, tolerancias administrativas) (Bourdieu, 1996).

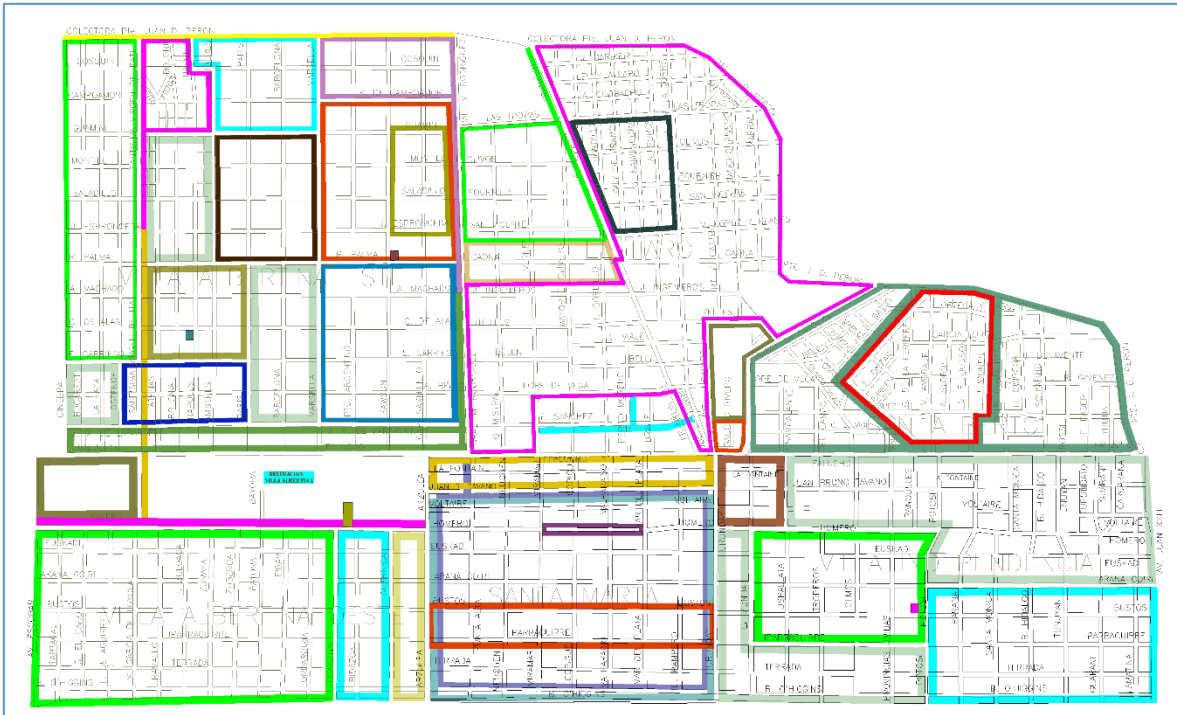
5.4 Gestionar lo nuevo desde la experiencia acumulada.

Si bien el PRIST se lanzó en septiembre de 2009 y las cooperativas comenzaron a cobrar en noviembre, las reuniones en la delegación de Santa Lucía comenzaron ocho meses más tarde. Luego de la visita del vicepresidente del Instituto, el delegado junto a su mano derecha se reunió en la delegación con cada referente de las cooperativas o las cuadrillas y un plano confeccionado a mano por ellos mismos¹³¹. Los referentes, en función de la cantidad de integrantes de sus cooperativas, definieron qué tareas¹³² podían abarcar en el radio en el que vivían y trabajaban habitualmente. En la siguiente reunión se consensuó dicha organización del trabajo con el conjunto de los referentes y quedaron algunas manzanas en las que las tareas de menor complejidad, como las de limpieza y recolección, no estaban cubiertas: algunas cooperativas habían definido con anterioridad a la delegación otro tipo de actividades, como era el caso del Movimiento Evita, diferencia que causaba malestar en la delegación que debía cubrir ese servicio

¹³¹ Es habitual que la organización de las tareas dependa de las capacidades, la creatividad y los recursos del personal municipal.

¹³² Saneamiento, infraestructura urbana, mejoramiento de espacios verdes, infraestructura comunitaria, viviendas o mejoramiento habitacional y del hábitat (Guía PRIST, 2010).

con su personal o con el de otras cooperativas. Aquella incomodidad, descubrí con el tiempo, estaba vinculada con tensiones políticas pasadas entre el delegado y el referente del Movimiento Evita.

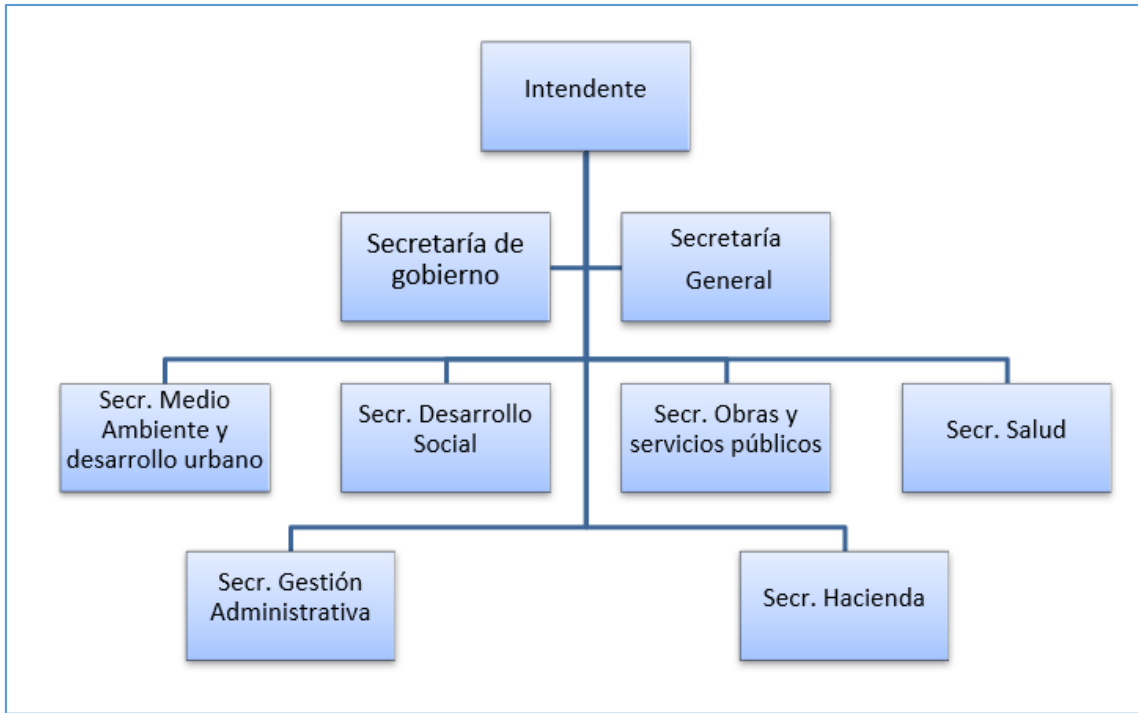


23. Mapa con la distribución del trabajo por cooperativa o cuadrilla en Santa Lucía. Elaborado y provisto por la delegación (2010).

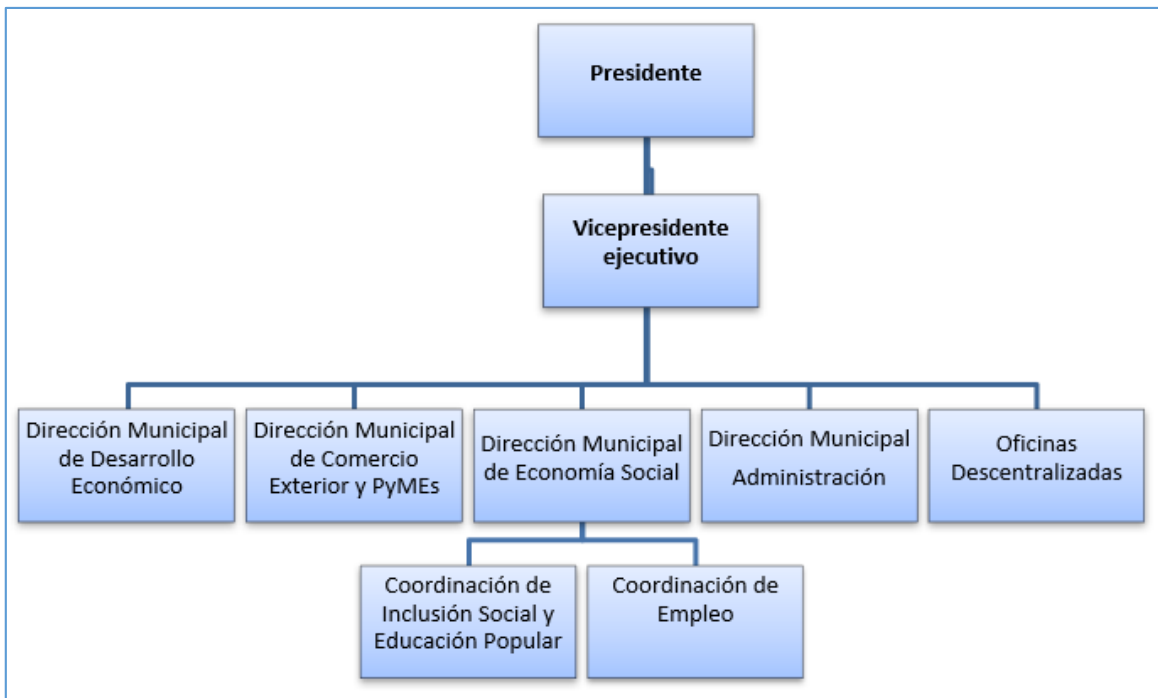
Luego de las reuniones preliminares, la Mesa de referentes comenzó a reunirse generando un corpus de actas en las que asentaban los dichos y hechos más relevantes de cada encuentro. A cada reunión asistía un representante del Instituto, ya fuera el Director Municipal de Economía Social y/o los empleados designados para el Programa. El Instituto era el ente ejecutor municipal con el cual el Ministerio había firmado los convenios y a quien transfería los recursos financieros, por lo cual entender cómo funcionaba y quiénes lo conformaban cobró una gran relevancia al intentar comprender las disputas en torno a la regulación del crecimiento político entre los referentes de las cooperativas y los funcionarios del gobierno municipal. El Instituto era un organismo descentralizado creado por el municipio a comienzos de la década del '90 con el objetivo de constituirlo en un centro de vinculación para la asistencia del trabajo, la producción y las actividades empresariales. Administraba un abultado presupuesto, como ejecutor de varios programas y proyectos, creando el escenario

propicio para la acumulación de poder político del intendente (quien ocupaba el cargo de presidente), del vicepresidente (un contador ocupó el cargo entre 2003 y 2013) y de funcionarios y empleados con aspiraciones crecimiento político. Las acusaciones de corrupción y clientelismo eran frecuentes, en especial esgrimidas desde los medios de comunicación local, pero también desde los opositores, algunos funcionarios, referentes políticos de las cooperativas, cooperativistas y vecinos. Poner en suspenso los elementos negativos habituales en los análisis sobre los procesos de modernización institucional en países como el nuestro nos permite comprender sin juzgar, abordando el conocimiento de la alteridad y descubriendo relaciones que dan existencia a la política, difícilmente aprehensibles mediante categorías ya preestablecidas (Frederic, 2004). Busqué abordar los modos en que las evaluaciones entre los diversos agentes del campo político configuraron la distribución del poder, socavando el prestigio y la posición de unos a favor de otros, alejándonos de aquellos rótulos que han sido utilizados para caracterizar a la política municipal como el lugar por excelencia de la *baja política* o la política de los pobres¹³³.

¹³³ Para una discusión en profundidad consultar Frederic (2004), Masson (2002), Quirós (2011), Vommaro y Quirós (2011).



24. Organigrama del gabinete del Municipio de Lomas de Zamora (2010). Elaboración propia.



25. Organigrama del Instituto municipal de la producción, el trabajo y el comercio exterior (2010). Elaboración propia.

En la reunión inaugural de la Mesa participaron una empleada por la delegación, otra por el Instituto y 11 referentes de las cooperativas, entre los cuales ya estaban Alberto, Diego y Sandra y Gustavo. Claudia, representante del Instituto, explicó las diferencias entre el Programa de Inversión Social o PRIS, limitado en ese momento a la construcción de veredas, y el Programa Ingreso Social con Trabajo o PRIST, destinado a la limpieza de espacios públicos en la primera etapa.

“Las cooperativas que no entiendan que deben trabajar con el Municipio quedarán afuera. La coordinación general la tiene la delegación Municipal”
(Claudia).

Luego explicó que los cooperativistas inscriptos y habilitados para trabajar que no pertenecieran a una cooperativa formalmente constituida, debían organizarse en *cuadrillas* de 15 a 30 miembros. Esta suerte de amenaza daba cuenta de los múltiples actores involucrados en la implementación del Programa y las tensiones que los atravesaban. La logística se había iniciado con la convocatoria de los futuros cooperativistas a través de las organizaciones territoriales, algunas de ellas con una gran representación en cuanto a instituciones con presencia barrial y a referentes con poder político y cargos claves en materia de política social dentro del Estado, como el caso del Movimiento Evita. Otras organizaciones tenían menor representatividad en el territorio en 2010, como la Corriente para la Liberación Nacional (Kolina)¹³⁴, Segundo Centenario o Libres del Sur. También se habían inscripto diversos grupos que no estaban organizados políticamente, como los vecinos del predio de El Matadero y personas que se acercaban individualmente al municipio para solicitar que los incluyeran en el Programa. Esta situación posicionaba a las agrupaciones políticas como los principales voceros de los cooperativistas ante el Estado que solo algunos militaban en una institución barrial y por ello ya conocían la lógica de los programas sociales. La dificultad organizativa inicial residía en que, en su gran mayoría, no se trataba de grupos consolidados que comenzarían a funcionar como cooperativas, sino que eran

¹³⁴ Kolina fue creada ese mismo año. El 27 de abril de 2011 se realizó el lanzamiento de la Corriente en Lomas de Zamora.

una sumatoria de personas contactadas por las instituciones barriales y las agrupaciones políticas de acuerdo a los parámetros establecidos por el Ministerio para participar en el Programa.

“Empezamos con esa convocatoria, se hacían encuestas con la gente del Ministerio, hacíamos mega-operativos. La verdad es que, en Lomas, ya una vez asumido el intendente Martín Insaurralde, siempre se trató de darle cupos a todas las organizaciones, con lo cual nosotros no tuvimos ningún tipo de apriete de las organizaciones. Se trató de abrir el juego a todas” (Julio).

El Instituto era informado por el Ministerio de Desarrollo Social sobre cada etapa y decisión relativa al Programa a través de diversos funcionarios que se trasladaban especialmente al municipio y otros que ejercían específicamente el rol de nexo entre ministerio y municipio. El Instituto, basado en su experiencia en gestión en otros programas, iba transmitiendo la información al resto de los actores: en agosto de 2009 la Presidenta presentó el programa desde el Salón Mujeres Argentinas del Bicentenario en la Casa Rosada, en septiembre se realizó el primer operativo de inscripción en Lomas de Zamora, en noviembre comenzaron a cobrar algunos de esos cooperativistas junto a la segunda convocatoria de inscripción y en mayo de 2010 comenzó un largo proceso para vincular los cooperativistas a las cooperativas que ya tenían su matrícula a través del INAES.

“La cooperativa es un paso posterior. Primero fue la gente, individual. Nosotros veníamos de la crisis del 2009 y el gobierno nacional salió rápidamente a conformar este programa, que no es un plan. Los municipios, en este caso Lomas, tuvo que salir rápidamente a conectarse con la gente, explicarle sus derechos, explicarse cuál era la tónica del programa y después inscribirlos.... Y después esperar obviamente todo el proceso de cobro. Cuando nos encontramos en el proceso de cobro, teníamos que vincular a las cooperativas y ahí se empieza a conformar las cooperativas. Entonces volvemos a hablar con todos los referentes, con las organizaciones, y empezar a bajar la línea de cómo iban a conformar las cooperativas del Argentina

Trabaja, que corresponden a la misma Ley de cooperativas del país: no hay un tratamiento especial. Sí hay una cuestión de facilitarle, de parte del municipio y del Ministerio de Desarrollo Social, todo lo que era la orientación de cómo conformar los libros, las asambleas, todo un proceso que este mismo municipio y nosotros como funcionarios tuvimos que ir aprendiendo cómo era el cooperativismo. Porque hasta ese momento los municipios no teníamos una línea con el cooperativismo en general. Entonces esto nos permitió, y al intendente también, acercarse a esta línea de asociación colectiva que ha dado tanto éxito...” (Julio).

Como vemos, las primeras disputas giraban en torno a *lo técnico* y *lo político* como criterios de legitimidad para dirimir quién detentaba la autoridad dentro del Programa, criterio que variaba en función del enunciador, su estrategia y el contexto. En un principio, el Instituto priorizó su rol técnico, asignado por el Ministerio, frente al rol de los referentes y los vínculos políticos que habían permitido resolver otros aspectos del Programa, como la convocatoria.

Los representantes del Instituto buscaban fortalecer su autoridad dentro del Programa ante un mapa de actores que la disputaban y que contaban con un desigual acceso a la información sobre el mismo: las instituciones o grupos que tenían vínculo con organizaciones políticas insertas en el Ministerio de Desarrollo Social y/o en el Municipio, como en el caso del Evita, tenían más posibilidades de inscribir personas, hacer el seguimiento y acompañamiento de los cooperativistas dentro del circuito en caso que hubiera observaciones, conformarse como cooperativas con todos los trámites que ello implicaba, ser incluidos en nuevas etapas o convenios, etc. El manejo de esa información también dependía de las capacidades personales de los referentes de las cooperativas para llevar adelante las gestiones cotidianas del Programa.

“Nuestra cooperativa tiene casi 600 integrantes, me estaba diciendo Alberto. Nosotros tenemos sólo 60. Los demás son de otros referentes. ¿Qué es lo que pasó? Cuando se armaron las cooperativas iban a ser de 60 [integrantes]. Pero ¿después qué pasó?: se hicieron “multifuncionales”, dice Javier Ruiz. En vez de

armar 50.000 cooperativas, armaron cinco o siete que nucleen a 600 personas cada una, pero con distintos referentes. Se presta el nombre. ¿Por qué? porque no es fácil llevar una cooperativa. Hay muchos trámites. A nosotros cuando nos largaron el año pasado [2009] no dijeron Bueno, a armar una cooperativa. A partir de todo esto vos aprendés” (Sofía)

Como estudió Longa para el caso del Movimiento Evita y el Municipio de Avellaneda, el PRIST generó un importante crecimiento en la base social de todos los movimientos, pero en ese distrito, al igual que en el caso de Lomas de Zamora, principalmente favoreció al Movimiento Evita, que tenía un número mayor de cooperativistas inscriptos. Uno de los referentes y luego director en el Municipio explicaba que *“El Evita tuvo que negociar la bajada del Programa Argentina Trabaja con el intendente: tenía que ver con la cantidad de cooperativistas para nosotros, para el municipio y para los distintos grupos que eran parte del tema político del municipio”* (Longa, 2017:45). Como analicé en el capítulo 2, las agrupaciones que no estaban alineadas con el gobierno debieron negociar, en otros municipios, la inscripción al Programa a través de piquetes y otras formas de relación con el Estado.

Los empleados y funcionarios del Instituto, que no contaban con experiencia en cooperativismo, debían combinar criterios técnicos emanados del Ministerio, que eran reinterpretados localmente de acuerdo a las capacidades de gestión instaladas, y criterios políticos, resultado de los lineamientos nacionales, pero que adquirían características singulares en Lomas de Zamora de acuerdo a las negociaciones con las organizaciones y los movimientos que eran parte activa de la implementación del Programa en el territorio.

La segunda reunión de la Mesa convocó a 24 referentes de cooperativas (entre las cuales se sumaron Marcelo y Sofía), el delegado y la representante del Instituto quien explicó que la indumentaria solo sería entregada a los cooperativistas una vez que se hubiesen capacitado sobre cómo debían conformarse y funcionar las cooperativas (formación a cargo de un empleado del Instituto), a pesar de que muchos de ellos ya se encontraban trabajando. Dicho proceso de formación resultó muy deficiente, en

palabras del propio empleado a cargo, por lo cual el Instituto impulsó la conformación de Mesas de Cooperativas en cada una de las delegaciones, convocándolas para transmitir información relevante del Programa.

En esa segunda reunión se plantearon los retrasos en el cobro del *ingreso mensual* por tarjeta personal bancaria que, según el Director Municipal de Economía Social, se encontraban en una *zona gris*: *“Vamos a ajustar lo que no está funcionando. Desde el INAES están realizando cruce de datos de cooperativistas y aquellos que reciban pensiones, subsidios, que posean autos registrados, etc. le van a dar de baja, lo que aconsejo es que si alguien reúne dichas condiciones presente la renuncia o una declaración jurada”*. Claudia explicó que se había gestionado ante el Ministerio el *levantamiento de retención* (suspensión en el cobro), admitiendo que habían existido *desprolijidades involuntarias* tanto en el Instituto como en el Ministerio y que, a partir de dichos *errores*, se había decidido reorganizar el sistema conjuntamente con la delegación y la Mesa de Trabajo. Asimismo, consideró que:

“...las falencias se basan en que los referentes de cooperativas son militantes: por esa razón se convierte en un problema político y los compañeros cooperativistas políticos tienen que comprender que sin organización no va a funcionar. Por ello, se están armando acuerdos políticos. Jorge [empleado del Instituto] está formando a los cooperativistas nuevos para cambiar el sistema que veníamos realizando”.

En esa reunión se hizo evidente una tensión entre las lógicas de los acuerdos políticos y técnicos del Programa desde su diseño inicial: como mencioné, se habían seleccionado los municipios en función de los criterios técnicos de las políticas sociales definidos por el Ministerio, ya fuera por NBI, desocupación, incidencia de villas o asentamientos, déficit extremo de infraestructura urbana y capacidad logística y gestión del municipio, y luego se habían convocado a los cooperativistas a través una trama de relaciones políticas que partían del territorio. Los dirigentes o los funcionarios locales habían hecho la convocatoria en cada barrio a través de los referentes barriales de las agrupaciones políticas o de las instituciones sociales, ya fuera a partir de las relaciones

preexistentes o a través de las que comenzaban a crear ante la aparición del Programa. El Instituto buscaba legitimar sus decisiones como técnicas, basadas en una lógica de racionalidad para abordar los problemas sociales, que respetaban el diseño y los lineamientos del Ministerio y el rol asignado al municipio, desplazando el discurso a un registro que posicionaba el debate fuera de la política y, por lo tanto, en una esfera donde el conflicto político era visto como inapropiado y contraproducente a los intereses del Programa y sus destinatarios: los cooperativistas y los vecinos. La apelación a una supuesta superioridad de los saberes específicos o expertos, por sobre la contingencia o el particularismo de las opiniones y valoraciones políticas, buscaba cerrar los cuestionamientos y reclamos que recibían de la Mesa de Cooperativas.

En la gestión de las políticas sociales del gobierno nacional, había una imbricación profunda entre gestión y política, no sólo explícita, sino que se trataba de un pilar a defender. Como expusiera la ministra:

“Lo que sostenemos es que el Estado debe ser el articulador de las políticas sociales. Lo que propusimos (y realizamos) es la recuperación del ejercicio de la política como herramienta de transformación de realidades, luego de años de que se instalase en la sociedad la cultura de la “no política” (...) “La ideología neoliberal pensó y piensa la política como técnica o administración y, desde una mirada economicista, transformó a las personas en individuos “beneficiarios” e implementó una gestión tecnocrática, propia de las reformas orientadas al mercado, desarticulando la participación y organización social” (Kirchner, 2010a:37-39).

Los referentes a través de su trabajo diario habían consolidado su vínculo con los movimientos, agrupaciones o funcionarios para poder sostener su trabajo en el barrio y facilitar la gestión del programa tanto en el distrito como en su relación con el Ministerio de Desarrollo Social. En el caso de Ernesto, al asumir su cargo de funcionario en La Plata, había delegado la coordinación de las cooperativas en manos de Eduardo y explicaba que ante *la ausencia de acompañamiento técnico* por parte del municipio y del ministerio para conformarse como cooperativa había decidido aceptar

provisoriamente que *la agenda del Movimiento Evita marcara las actividades* de las instituciones comunitarias que él representaba y no *las necesidades de la gente*, contando así con las conexiones y el asesoramiento que necesitaba. Por su parte, tanto Alberto y Sofía como Gustavo, que eran referentes barriales del Evita desde hacía un largo tiempo, el Movimiento Evita les aportaba la contención y la información para desenvolverse en el Programa. Diego y Sandra se habían relacionado con el Evita durante un breve período de la campaña 2009 y se vincularon luego con la Agrupación Kolina a partir del contacto personal con Insaurrealde y Alicia Kirchner en una visita al distrito, por lo cual contaron en ambos momentos con funcionarios que compartían con ellos la información específica. Finalmente, Marcelo mantenía una relación personal y directa con el intendente a partir de la aparición del Programa y los cupos otorgados para los habitantes del asentamiento, y contaba con la información que le proveían el delegado y los otros referentes. Todos ellos eran conscientes de la revalorización que la militancia barrial había adquirido en el nuevo contexto y desde ese reposicionamiento se consideraban representantes locales de las políticas sociales implementadas.

Los actores de ambos lados de la disputa, es decir, el vicepresidente del Instituto, los funcionarios y los empleados, por un lado, y el delegado, sus empleados y los referentes de las cooperativas, por el otro, tenían una larga trayectoria de participación en política local y sólo algunos de ellos en la implementación de programas sociales.

Al analizar los antecedentes en materia de gestión de programas del Instituto, que remontaba su origen a los años '90, encontré pocos registros y estudios que den cuenta de su experiencia. Un análisis presentado por el propio Instituto en un Congreso de la UNQUI recuperaba los testimonios de algunos funcionarios entre 1999 y 2002 y concluía que *la práctica política dentro del organismo le quitaba sustentabilidad en su desempeño, ya que "aún con la utilización de prácticas modernas de administración pública, para lograr el fortalecimiento de las instituciones y particularmente de sus políticas, queda pendiente el cambio político de manera que los representantes, sin importar las contradicciones partidarias, prioricen el beneficio para la comuna frente a otras cuestiones que, en definitiva, perjudican su gestión"* (Instituto, 2002:20). El estudio

sostenía que *la opinión pública* y el empresariado local consideraban que una vez obtenido *el patrocinio* del Instituto *debían* realizar aportes a futuras campañas políticas, la prensa local lo cuestionaba por la *forma discrecional* en que ejercía sus funciones y era la *politización* de su gestión la que había *beneficiado* a las empresas con *mejores contactos políticos* o que participaban activamente en la Cámara de Comercio e Industria, favoreciendo así *el manejo de las carpetas* y la gestión de créditos para microemprendimientos. El estudio señalaba que la crisis económica nacional y la crisis política local habían generado un período de tres años de paralización parcial del organismo que estaban tratando de ser *revertida* en 2003 a través de la designación de un vicepresidente con voto mayoritario del Consejo Deliberante que asegurase el *apoyo político de la intendencia*. Las funciones que había comenzado a desarrollar el Instituto a partir de ese momento eran la articulación con la Secretaría de Pequeñas y Medianas Empresas de la Nación; la asistencia para el proceso de reconversión de las Pymes con el Ministerio de la Producción de la Provincia; la información sobre los servicios que prestaba la Secretaría de Pymes; la construcción de un registro de consultores para terciarizar los servicios que el Instituto no pudiese brindar; la conexión entre emprendedores e inversores; la conformación de un registro de la oferta exportable de la zona junto a la Fundación Exportar, la Sepyme y la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales; y la organización de charlas sobre competitividad, marketing, gestión en tiempos de crisis y posibilidades del comercio exterior.

En el año 2003, el Instituto administraba 48.000 planes Jefas y Jefes de Hogar, según había expuesto el vicepresidente del Instituto en una entrevista. Si bien no fue posible contar con información detallada de los programas implementados durante las gestiones de Rossi, se pudo reconstruir un panorama aproximado del desenvolvimiento de dicho organismo. En 2010 el Instituto ya ofrecía servicios a las empresas de la región como cursos de capacitación, acceso a financiamiento y representación y ejecución de programas nacionales y provinciales, ayudando en el armado de solicitudes y proyectos para presentar y como ventanilla de difusión y recepción solicitudes, particularmente del *Programa de apoyo a la reestructuración empresarial*¹³⁵. El acceso a la información

¹³⁵ El PRE era un Programa de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional dependiente

y a los recursos humanos calificados era limitado, según el estudio, y no contaban con asistencia técnica a empresas. Las empresas locales consultadas, en su mayoría, no había utilizado los servicios del Instituto ni podía identificarlos, mientras que quienes sí lo habían hecho, habían mencionado importantes barreras para ingresar en los programas. En relación al financiamiento público, era prácticamente nulo (Baruj y Federico, 2010).

La evaluación del municipio hecha por el Ministerio de Economía y Producción de la Nación¹³⁶ en 2009 para poder planificar en conjunto las futuras inversiones permitió identificar tendencias positivas en la económica local que daban cuenta de un aumento de la actividad comercial, los flujos económicos, la producción industrial, los recursos económicos para tareas de desarrollo regional y local, las colocaciones del sistema financiero no bancario y los recursos municipales; mientras que las tendencias negativas daban cuenta de una disminución de la recaudación municipal y de los niveles de ingresos económicos de las empresas y familias. El Ministerio de Economía y Producción consideraba que institucionalmente evaluaba positivamente el *aumento de la conciencia* sobre la necesidad de consolidar procesos de planificación local y urbana y de la capacidad técnica municipal para el desarrollo local, el mayor interés por la formulación de instrumentos de gestión y por mejorar las relaciones de coordinación y programación de obras con el gobierno provincial y la mayor presencia de las instituciones públicas. Como tendencia negativa, mencionaba la desarticulación y fragmentación de las organizaciones de la sociedad civil, la escasa participación de instituciones públicas y privadas en los espacios de concertación local y la insuficiente cobertura de los programas sociales provinciales (Rondinelli, 2009). Dicha evaluación apuntaba a definir las prioridades de inversión y proponía una capacitación del personal municipal que permitiese sostener el *Plan de Desarrollo urbano-territorial del*

de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía y Producción, financiado con fondos del gobierno, las empresas participantes y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El objetivo era apoyar el fortalecimiento de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, facilitando el acceso a servicios profesionales de asistencia técnica y mejorando la oferta de dichos servicios. Beneficiaba a las empresas cofinanciando, mediante Aportes No Reembolsables (ANR), hasta el 50% de la inversión que las empresas realicen en la contratación de servicios técnicos profesionales para mejorar su competitividad.

¹³⁶ Fuente: "Plan de desarrollo urbano-territorial del municipio de Lomas de Zamora" (2009).

municipio de Lomas de Zamora.

Por su parte, los referentes y las organizaciones comunitarias bajo estudio habían administrado diversos programas desde los '80, entre ellos, algunos del Ministerio de Desarrollo Social de tipo alimentario¹³⁷ como el programa alimentario nutricional (PAN), el Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI) y el Fondo participativo de inversión social (FOPAR), así como el Programa PROHUERTA; programas de transferencia condicionada como el Plan nacional de desarrollo local y economía social *Manos a la Obra* (PMO), el Programa de inversión social (PRIS) y los microcréditos a través de la CONAMI. Algunos programas del Ministerio de Trabajo implementados fueron el Programa jefas y jefes de hogar desocupados (PJJHD) y el Plan Agua+Trabajo. Las organizaciones tenían iniciativas autogestionadas en el área educativa como apoyo escolar, alfabetización y escuelas para adultos; en el área deportiva, fútbol infantil, artes marciales y boxeo; y tramitaban asuntos tan diversos como pensiones, certificados por discapacidad, medicamentos y funerales.

El delegado contaba con una experiencia acumulada en gestión que le permitió crear e implementar un minucioso sistema de organización y seguimiento de la tarea de las cooperativas y sus casi 1.500 cooperativistas, dando cuenta de ello por escrito diariamente a las autoridades del Municipio. Para noviembre de 2010, luego de seis meses de funcionamiento de la Mesa, la delegación enviaba al Área de Prensa del Municipio un reporte diario de las tareas en *power point* con listados detallados y fotos de los cooperativistas trabajando que incluían, por ejemplo, la construcción en centros recreativos de cancha de bochas, futbol y vóley, sector de mesas, bancos y cestos de basura, juegos y anfiteatro; por otro lado, sendas peatonales, obras de pavimentación, plantación de árboles autóctonos, arbustos y flores, repotenciación lumínica y hormigón en las calles. En último término se enumeraban las *tareas especiales* realizadas por las cooperativas como recolección de bolsas de barrido, ramas,

¹³⁷ En 2003 el 54% de la población estaba bajo la línea de pobreza por lo cual se creó el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) que absorbió programas anteriores. Las líneas de acción financiadas en la Provincia de Buenos Aires fueron el Plan Más Vida, el Programa Servicio Alimentario Familiar y el Programa Tarjeta Plus Alimentaria (2010).

montículos, escombros, zanjeo y corte de pasto; camiones descargados en viales; trabajos de alumbrado; construcción de tapas para cubrir zanjas en la delegación; limpieza de basurales crónicos; mantenimiento de plazas y espacios públicos; limpieza general y tareas de mantenimiento en plazas.

El personal del Instituto había ensayado mecanismos de organización, registro, seguimiento y comunicación que dejaban en evidencia la falta de capacidad técnica del propio equipo para gestionar el programa, que permanentemente intentaban ser mejorados, pero que la delegación no tardó en poner en evidencia. El Instituto administraba los nuevos programas sociales con la experiencia de las gestiones anteriores, bajo el omnipresente mandato del intendente de lograr una administración modelo como distrito que se traducía en los discursos de sus empleados y funcionarios:

“Pudimos poner en práctica una filosofía diferente de lo que venía sucediendo en Lomas. En primer lugar, entendimos que el Municipio no es otra cosa que una institución que es propiedad de todos los vecinos de Lomas de Zamora, que todos somos más parte. Logramos todos juntos que el Municipio esté de pie, esté presente, esté en todos los barrios, para gestionar (...) Es importante destacar que Lomas de Zamora está viviendo una transformación inédita, sobre todo en los barrios hasta ahora eternamente postergados, gracias a que el Municipio se acopló a un proyecto nacional, un proyecto nacional que soñó y llevó adelante Néstor Kirchner y que hoy conduce nuestra presidenta Cristina” (Blog de Insaurrealde, 11/12/2011).

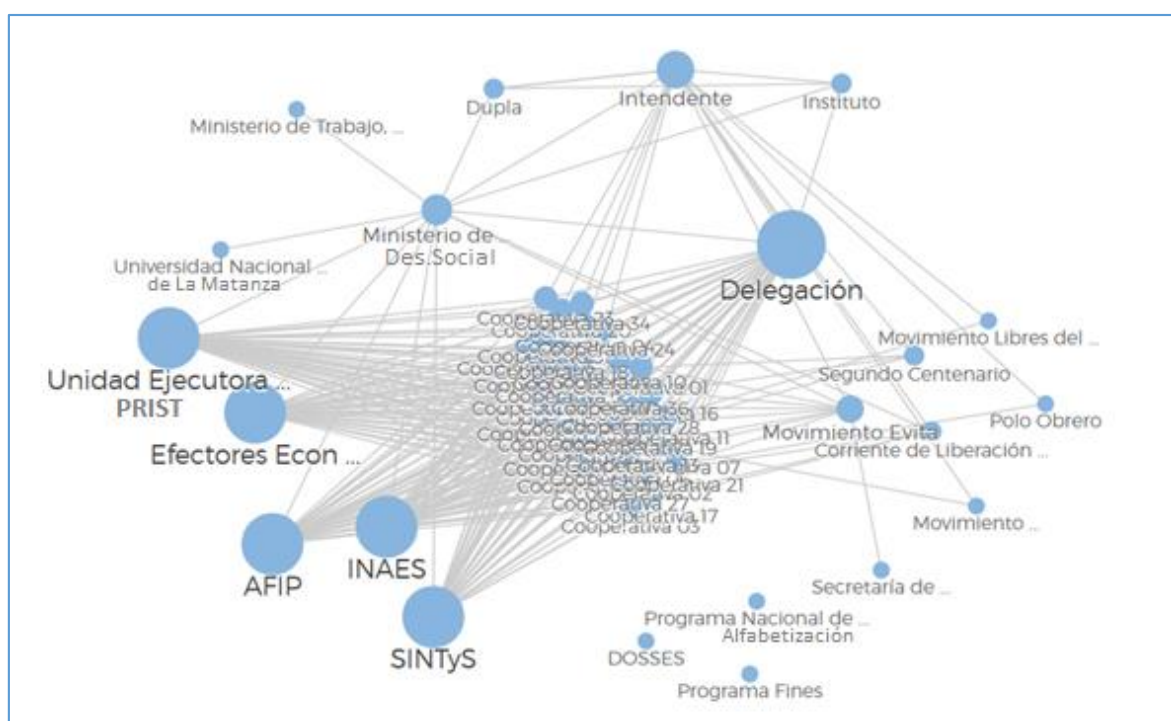
El vicepresidente del Instituto que ejercía el cargo desde 2003, con gran respaldo del ex intendente y también de su sucesor, y los funcionarios y empleados fueron aprendiendo sobre la marcha a dar respuesta a las directivas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, creando una nueva forma de trabajo para una gran magnitud destinatarios que amalgamaba a las formas propias del municipio de gestionar las políticas sociales:

“Esto es muy interesante porque no es un programa enlatado que se instala y

es de esta manera y “se acabó”. Vos te imaginás que nosotros como gestión nacimos... o sea... igual que las cooperativas. La Dirección toma la decisión de crearla el intendente: no existía. Nos ponemos en marcha como Desarrollo Cooperativo en febrero de 2010, o sea, es muy nuevo... El Instituto existía... los personajes que estamos dando vuelta éramos los mismos, pero fuimos ocupando distintos roles, transformándonos, aprendiendo, a partir de este conocimiento y lo que fuimos caminando...es decir hemos hecho un trabajo, un camino crítico y de desarrollo muy importante” (Entrevista a Julio, 2011).

La clasificación de los programas como *enlatados*, característicos de la década del '90, era central en la crítica que les hacía la Ministra de Desarrollo Social lo cual era retomado y reinterpretado por los actores locales: *“Consideramos que los planes enlatados no sirven porque no se pueden aplicar iguales remedios a diferentes problemas y necesidades. La política social es un proyecto de vida, que respeta la realidad de cada territorio”* (Kirchner, 2010b:97). El PRIST buscaba alejarse de aquella concepción de *“las reformas de los '90 [que] son expresiones de la economía del dolor. No nos sirven los programas enlatados propuestos por organismos internacionales, planteados como si fueran la verdad revelada, la solución mágica y definitiva”* (Kirchner, 2010b:35) y buscó apoyarse fuertemente en un entramado de actores territoriales que aportaran a su concreción y adaptación cotidiana. Ese entramado de actores que trabajaban junto al Ministerio se traducían en un mapa complejo de relaciones y actividades cotidianas. Por un lado, los cooperativistas, además de desarrollar las tareas diarias en cada barrio, debían reunirse en el Consejo de Administración de su cooperativa. El referente político de la cooperativa participaba en la Mesa de Cooperativas junto al delegado y sus empleados, los representantes del Instituto y eventualmente representantes del Ministerio de Desarrollo Social y de otros programas que articulaban con el PRIST. Los funcionarios y empleados del Instituto planificaban la tarea en sus oficinas a partir de las directivas del vicepresidente, quien informaba y consensuaba criterios con el intendente y estaba en permanente contacto con el Ministerio. Por otro lado, los referentes informaban y tomaban decisiones con los dirigentes de las agrupaciones políticas de pertenencia, las cuales negociaban con el Ministerio de Desarrollo de la

Nación trámites, cupos, participación en etapas nuevas (municipal, provincial) o convenios con empresas. Las organizaciones políticas a su vez tenían relación con dirigentes que habían sido designados como funcionarios en el Ministerio y con la Secretaría de Participación Ciudadana en la ciudad de La Plata, encargada de la capacitación, la supervisión y el monitoreo de las cooperativas de la provincia de Buenos Aires. Los funcionarios del Instituto también se reunían con la llamada *dupla* (un referente del Ministerio y uno del distrito específicamente para el programa, este último era a su vez responsable del Centro de Atención Local –CAL-¹³⁸ en Lomas de Zamora) y con el equipo del Ministerio designado: la Unidad Ejecutora del PRIST que tenía sede en la calle 25 de mayo de la CABA, pero que también se acercaba a los municipios.



26. Mapa de actores. Elaboración propia (2010)

La ministra reivindicaba que la nueva gestión de las políticas sociales debía aprender de la *experiencia vital y cotidiana* de los que menos tenían para que ser *capaces de hacer*.

¹³⁸ Los CAL dependían del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, estaban ubicados en los municipios y sus funcionarios eran los principales representantes del Estado Nacional.

Esto implicaba recorrer los territorios más vulnerables del país para darle al Ministerio una *institucionalidad operativa*, una política social construida *en cada lugar*. El *hacer* significaba entender que sólo desde la comunidad se podía producir la transformación de la realidad, logrando una escala que desde un escritorio era inalcanzable y promoviendo, entonces, la participación popular que era la que legitimaba la política social: “*queremos ser buenos militantes sociales, ocuparnos de la realidad*” (Alicia Kirchner, 2010a:10).

La reivindicación de la militancia, por parte del Ministerio, implicaba a todos aquellos que *comprendieran* la nueva forma de gestionar los programas sociales. Tanto los referentes como los empleados y los funcionarios del Instituto luchaban por el reconocimiento de su trabajo diario frente a la mirada del intendente y de la ministra. Quienes formaban parte del Instituto reafirmaban que su mandato emanaba del intendente y del Ministerio, que los habían instituido como responsables y administradores de la política pública local. Ellos también eran los autorizados a oficiar como articuladores entre el Municipio y la Nación dando cuenta de la gestión y los resultados del programa. Reivindicaban el conocimiento técnico acumulado en programas anteriores, que se diferenciaban del PRIST por haber tenido una menor complejidad y haber abordado temáticas ajenas a la economía social y el cooperativismo. Diego y Alberto, referentes de las cooperativas, y Matías, referente de la Mesa de Prensa de las cooperativas, frente a estos argumentos los interpelaban sosteniendo que las reuniones de la Mesa con los funcionarios debían servir *para organizarse y para proyectos de trabajos, y no de mera circulación de información administrativa*. No organizarse rápidamente como actor colectivo ni concretar el trabajo en el barrio podía debilitar a los referentes *llevando al fracaso el programa* y para ello proponían “*trabajar mancomunadamente con la delegación y consensuar los trabajos, ya que conocían el barrio y la gente*”.

Tanto los referentes como los empleados del Instituto se jugaban su reconocimiento a través de la validación de un saber, fruto de la práctica acumulada. Los referentes reivindicaban su contacto diario, *cara a cara* con los cooperativistas y con la comunidad

de vecinos (beneficiarios de las obras públicas y de las tareas en el barrio) y su conocimiento del territorio: cuadra por cuadra, casa por casa. Este conocimiento y experiencia eran reconocidos públicamente en los discursos del intendente y la ministra de Desarrollo Social, quienes revalorizaban el *trabajo social* acumulado durante las décadas anteriores, las prácticas de protesta o resistencia que habían *logrado reformularse en propuesta* ante el Ministerio y el posicionamiento político de aceptar y defender su rol como garantes de los derechos efectivos de los destinatarios de los programas sociales, trabajando por *convicción* y no *a reglamento*, sin días ni horarios (Perelmiter, 2012).

Durante la tercera reunión, a la que asistieron el delegado y sus empleados, el Director Municipal de Economía Social, sus empleados (Jorge y Claudia) y quince referentes de cooperativas, se informó que se había consensuado en los días previos la división por zonas de trabajo dentro los barrios comprendidos por la delegación. El empleado del Instituto Jorge anunció la conformación de 18 cuadrillas nuevas, quedando así conformados 34 grupos entre cooperativas y cuadrillas, lo cual provocó el rechazo de los referentes que sostuvieron que el Instituto no debía intervenir en la conformación de las mismas ni en la designación de los capataces, ya que era una función de cada cooperativa. Se produjo entonces una discusión acalorada en torno a las competencias de cada actor y la injerencia del Instituto:

Marcelo - Deben respetar a los referentes y el Instituto no tiene derecho a romper su organización.

Claudia - No estamos poniendo interferencias a los militantes. La organización de las cuadrillas es para garantizar que los referentes tengan presencia en los barrios.

Diego - No es así. El Instituto termina metiéndose en las organizaciones y deja de lado a los referentes.

Julio - La responsabilidad política de las cooperativas es estrictamente del Instituto. No hay reuniones paralelas [del Instituto] con las cooperativas en los barrios. Además, exijo que cada vez que se realicen reuniones donde se

tomen decisiones de trabajo es imprescindible que se notifique al Instituto.

Solicito que estas palabras consten en el acta.

Alberto - He visto que algunos espacios [políticos] no están presentes [en la Mesa], entonces no digamos que no hay cooperativas sueltas...

Julio - ...La organización de la Mesa no es casual... Vamos a respetar todas las decisiones que se tomen en esta Mesa...

El Instituto, por un lado, manifestaba que sus funciones se limitaban a promover la conformación de las cooperativas, según lo planificado técnicamente por el Ministerio y la Ley de Cooperativas¹³⁹, mientras que los referentes y el delegado sostenían que el Instituto intentaba tomar decisiones vinculadas con la organización interna de cada cooperativa, por sobre la autoridad de los referentes. Por un lado, el Instituto debía colaborar en la constitución legal de las cooperativas con los complejos y numerosos trámites administrativos que implicaba y que la mayoría desconocía. Esto implicaba la articulación con las agencias (SiNTyS, AFIP, Dirección Nacional del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, Unidad Ejecutora PRIST, Asistentes sociales, INAES, entidades bancarias, etc.) así como capacitar o informar a los referentes y cooperativistas sobre ese entramado administrativo. La presión por cumplir con los requisitos formales de las cooperativas provenía tanto del Ministerio como de las delegaciones y las cooperativas que interpelaban al Instituto en sus funciones de coordinación y asesoramiento.

Por otro lado, el Instituto justificaba sus acciones alegando que intentaba dar solución a varias demandas de los cooperativistas: había quienes que no podían cumplir con sus tareas diarias por razones diversas y apelaban a la autoridad del Instituto, ya fuese porque habían sido asignados a una cooperativa lejana geográficamente o porque no pertenecían al espacio político al que lo habían vinculado a través de una cooperativa o deseaban adscribir a uno diferente; en otros casos, había quienes no se habían presentado a trabajar por un largo período y querían renegociar su alta, entre tantas otras situaciones. Estos problemas eran interpretados por Julio como consecuencia de

¹³⁹ Resolución 3026/06 INAES.

las viejas prácticas clientelares de algunos referentes y como uno de los principales obstáculos en la implementación del Programa que el Instituto debía resolver a pedido expreso del intendente:

“...Con respecto a los referentes, que es la famosa palabrita como que siempre se juega, hay referentes, compañeros, muy piolas que acompañan este proceso, otros que ponen más palos en la rueda... Es así: se tiene miedo de que me saquen la gente. La gente no es de nadie. Esto es lo que tenemos que encarar y es lo que hemos discutido mucho en este tiempo. Porque nosotros tenemos el apoyo político del intendente para hacer esto. Por eso queremos aclararlo bien a quien hable a título del intendente en función de tal o cual cosa. Esto es lo que nosotros defendemos y mientras estemos en este cargo, a pedido del intendente, seguiremos trabajando en esta línea” (Julio).

Como analicé en el capítulo 2, el debate sobre el clientelismo dentro de los programas sociales y la decisión de la gestión de Alicia Kirchner de crear mecanismos para evitar reproducir viejas prácticas estuvo presente en el diseño del PRIST, por ejemplo, eliminar el rol de los intermediarios entre los programas y los titulares de derechos. Para ingresar al programa ya no se requería un gestor y se podía denunciar ante el Ministerio a quienes exigían dinero por las inscripciones y otras gestiones. Ya en la primera reunión la representante del Instituto había aconsejado realizar una *denuncia judicial* en los casos que alguien hubiese exigido dinero a los cooperativistas a cambio de eximirlos de realizar los trabajos o del derecho de inscripción al programa.

“Hemos tenido algunas dificultades, pero principalmente en las relaciones interpersonales, en que la gente sea libre, que tenga su derecho, que nadie venga a decir que son suyos. Siempre juega el tema del clientelismo. A nosotros este intendente nos dio instrucciones muy claras de romper con el clientelismo. Acá es trabajo para el vecino, construcción colectiva en torno a las cooperativas y que, en definitiva, los beneficiados directos son los cooperativistas y el vecino de Lomas de Zamora” (Julio).

El reconocimiento de los referentes políticos de las cooperativas, visibilizados en el barrio a través de la coordinación que hacían de las actividades del programa, buscó diferenciarlos de los antiguos *punteros*¹⁴⁰ en el discurso del Ministerio de Desarrollo Social. Perelmiter (2016) analizó la narrativa oficial a partir del ingreso de los militantes en el Ministerio, reconocidos por su actividad política y social en los '90, a los que se les asignó la misión institucional de conectar el Estado nacional con el territorio. Debían ejercer un *contrapoder* frente a los *expertos de escritorio* y los políticos locales, contrarrestando apropiaciones personalistas y manipulaciones de recursos de asistencia provistos por el Ministerio y siendo los *ojos* de la ministra en el territorio. Los militantes no se limitaban a la representación institucional del Ministerio en el espacio local, sino que traducían los intereses o particularidades locales, aceitando los mecanismos de intervención a través de la transmisión de pedidos, quejas e información, así como de un análisis personal de cada situación. La jerarquización de los militantes en el Estado invirtió la previa división del trabajo asistencial, “subiendo a los de abajo”: fue un modo de significar políticamente su recomposición, como un objetivo central y una bandera de la gestión de Alicia Kirchner.

Durante la séptima y la octava reunión se trató el conflicto que Julio había mencionado sobre los pases de los cooperativistas entre cooperativas, que había generado malestar en algunos referentes y ante lo cual la representante del Instituto alegaba *“nosotros tenemos la obligación de contener a los cooperativistas. No queremos que las cooperativas y los referentes se sientan mal, [pero] hay instancias administrativas que debemos cumplir”*. El referente Marcelo cortó bruscamente esta justificación pidiendo que

¹⁴⁰ Kasparian (2017) trabajó el caso de Esteban Echeverría donde las agrupaciones que no habían sido incluidas en el programa crearon el *Frente De Lucha Por Cooperativas Sin Punteros*. En ese distrito la idea de puntero se identificó con las organizaciones sociales y los intendentes alineados con el gobierno. En el capítulo II se encuentran las principales investigaciones sobre el programa, con casos bien diferentes al del Movimiento Evita en Lomas de Zamora, que tuvo un lugar destacado en la toma de decisión en las políticas sociales nacionales.

Laura Colabella en su tesis doctoral (La Matanza entre 2005 y 2007) colocó el foco sobre los grados de autonomía que el Estado concedía a piqueteros y peronistas al asignar recursos a sus vecinos. La posibilidad de *dar de baja* un plan y decidir si los alimentos eran los mismos para todas las familias (*mercadería*) tenían márgenes de maniobra diversos. Mientras que los piqueteros podían dar *altas y bajas* (reemplazar beneficiarios), los peronistas sólo podían inscribir y hacer reclamos. En dicha etnografía, la autora optó por no denominar a los actores como “punteros”, a diferencia de la literatura sobre clientelismo político, por ser un término peyorativo del juego político que descalificaba al oponente al acusarlo de perseguir sólo el interés por los votos; y porque no funcionaba como categoría de autoidentificación. La opción por la noción de “referente” era a la que apelaban para definirse como así también la de *militante* (Colabella, 2011).

dejaran de *“hablar de política y hablemos de trabajo que es lo que nos importa...”*. La representante defendió el posicionamiento del Director Municipal de Economía Social: *“...perdón, no puedo dejarte de hablar de política, y desde la política social tenemos que ser flexibles. Desde el lugar de militantes están haciendo un trabajo de mucho compromiso y si algún cooperativista no se siente a gusto, porque no le gusta la cara del referente o lo que sea, tenemos la obligación de contenerlo. Cuando una oveja se escapa del corral y salta al otro corral, desde el Instituto tenemos la obligación de contenerlos...”*. Lo técnico y lo político se habían amalgamado en las argumentaciones sobre el rol del Instituto frente a las disputas entre cooperativistas y referentes. Marcelo propuso frente a dicho rol que, ante los conflictos internos dentro de una cooperativa, los cooperativistas que quisieran desvincularse pasasen a trabajar en la delegación donde les designarían nuevas tareas. La moción fue aprobada por unanimidad en nombre del *respeto* por los cooperativistas, por los referentes y por la Mesa, resaltando la necesidad de no enfrentar a los cooperativistas con los referentes y de éstos entre sí. La decisión fue apoyada también por la representante del Instituto. De esta forma, la delegación llegó a coordinar el trabajo de unos 150 cooperativistas, equivalente al 10% del total que se desempeñaba en los seis barrios. La frase de Julio sobre la singularidad de la Mesa de Santa Lucía como algo *no casual* exponía la tensión experimentada por el Instituto en relación a la organización y los planteos de las cooperativas y el delegado, que contrastaban con la realidad de las otras delegaciones.

Lo que en términos analíticos se puede distinguir como dos formas de capital, burocrático y político, con sus lógicas singulares, se amalgamaba en el campo. La *politización* de las políticas sociales, que había adquirido connotaciones peyorativas en los '90, había cobrado una centralidad simbólica y efectiva a partir de 2003, siendo conceptualizada la política como una práctica social pública de producción de significados, central en la narrativa oficial del Estado. Toda política forma parte de un conjunto de concepciones y decisiones de mayor alcance que expresan intereses, fines y percepciones que orientan cada gestión gubernamental, y su implementación en los niveles subnacionales nos permite dar cuenta de las negociaciones y la construcción de acuerdos que modifican constantemente la política original (Vilas, 2011).

“Toda política de Estado se supone inserta en un modelo de país, con su carga ideológica y política (...) Primero está el proyecto de país y luego, en función de ese proyecto, se educa, se orienta culturalmente, se deciden los lineamientos económicos y también, se tiene la mirada sobre la cuestión social (...) Si el planteo es un Proyecto Nacional y Popular, sin duda la estructura que lo sostiene es la inclusión” (Kirchner, 2010a:18).

Como vemos en el caso analizado, la diferenciación entre la política y las políticas sociales fue resultado de una genealogía de conceptos construidos históricamente como opuestos y se constituyó como una estrategia argumentativa en la disputa por el crecimiento político¹⁴¹. La tensión entre dos formas de valoración de la actuación en el campo político se expresó en el problema de la regulación del crecimiento político, poniendo en juego el reconocimiento de referentes, empleados y funcionarios por parte del intendente.

5.5 Conclusiones

A partir de 2003, la recuperación de la centralidad del Estado nacional se tradujo en el incremento de la presencia territorial mediante agencias y dependencias de ministerios, el diseño e implementación de políticas para el desarrollo territorial, la centralización de los recursos con mayor transferencia para inversión y gasto, la alta dependencia a nivel local del financiamiento nacional y la implementación de políticas a nivel local prescindiendo de las provincias como articuladores en la relación nación-municipios. Esta acción recentralizadora desplazó a algunos actores territoriales, visibilizó a otros y puso de manifiesto los conflictos existentes en el territorio. Los gobiernos locales asumieron el rol de implementador de políticas diseñadas desde el

¹⁴¹ La distinción entre política y políticas coincide con la literatura académica y la política anglosajona sobre *politics* y *policies*. *Politics* refiere a las luchas electorales o de otra índole por el ejercicio del poder y el modo de ejercerlo a través de los programas de gobierno y de diseños de acción que dan unidad y coherencia a la variedad de intervenciones, mientras que *policies* son las acciones de gobierno emprendidas en campos determinados de la gestión pública. Muchos idiomas como el español no realizan una distinción entre *politics* y *policy*, en cambio en inglés tienen diferentes significados: *politics* es el ámbito de las relaciones de poder y la relación entre el gobierno y los gobernados, así como los debates en torno a las formas de gobierno; y *policy* incluye todas esas ideas y fórmulas codificadas que los gobiernos utilizan para lograr sus particulares visiones políticas. Se trata de un concepto complejo que aún es parte del debate dentro de la antropología (Shore y Durão, 2010).

nivel nacional. Las transferencias nacionales permitieron la implementación de programas sociales de gran escala y la realización de obras públicas en un municipio con una gran planta de personal con bajos niveles de capacitación y funcionarios que no acreditaban competencias específicas para desenvolverse en las nuevas políticas. El municipio carecía de mecanismos para tomar ciertas decisiones, incluso en relación a sus propios errores, dada la ausencia de una planificación adecuada y una sistematización de la información y procesos que respondían a la voluntad de los funcionarios.

El gobierno de Lomas de Zamora basó su gestión a partir 2009 en la obra pública, la descentralización del municipio y la revalorización de la militancia, reconfigurando la división del trabajo político heredada de la anterior gestión y generando una serie de disputas entre quienes pertenecían al gran abanico del Frente para la Victoria. La regulación del crecimiento político se dirimió al poner en juego el reconocimiento social como mecanismo de evaluación de quienes aspiraban a ascender en la estructura de gobierno local a partir de 2011, ya fuese a través cargos más importantes u otras formas de honores.

El reconocimiento de los diversos grupos y actores se desplegó a través de las evaluaciones sobre las posibles formas de actuación política y, para ello, abordé en el presente capítulo y en el siguiente, las visiones y divisiones en torno a los sentidos del trabajo en políticas sociales basado en los saberes técnicos y/o políticos, el Programa en su especificidad como un dispositivo territorial de un *nuevo* modelo de política social, quiénes y cómo representaron localmente la narrativa del Estado nacional en torno a la participación política y para qué comunidad de referencia se trabajaba.

Los referentes de las cooperativas junto al delegado, enfrentados a los empleados y funcionarios del Instituto, desplegaron tres estrategias que fueron modificando las relaciones de fuerzas y la distribución del capital político entendido como trabajo acumulado: burocrática, piquetera y *anti-orgánica*. La estrategia burocrática fue desarrollada en este capítulo y corresponde a las primeras disputas que giraron en torno a *lo técnico* y *lo político* como criterios de legitimidad para dirimir quién tenía

mayor legitimidad para detentar la autoridad dentro del Programa, criterio que varió en función del enunciador, su estrategia y el contexto. En un comienzo, el Instituto defendió y jerarquizó su rol técnico, asignado por el Ministerio, por encima del rol de los referentes y los vínculos políticos que habían permitido resolver otros aspectos del Programa, como la convocatoria. Los representantes del Instituto buscaron fortalecer su autoridad ante un mapa heterogéneo de actores que la disputaban y que contaban con un desigual acceso a la información en función de sus relaciones con el Ministerio, las organizaciones políticas y la singularidad de cada referente de cooperativa.

Los empleados y funcionarios del Instituto, que no contaban con experiencia en cooperativismo, debían combinar criterios técnicos emanados del Ministerio, que eran reinterpretados localmente de acuerdo a las capacidades de gestión instaladas, y criterios políticos, resultado de los lineamientos nacionales, pero que adquirirían características singulares en Lomas de Zamora de acuerdo a las negociaciones con las organizaciones y los movimientos que eran parte activa de la implementación del Programa en el territorio. La apelación a una supuesta superioridad de los saberes específicos o expertos, por sobre la contingencia o el particularismo de las opiniones y valoraciones políticas, buscaba cerrar los cuestionamientos y reclamos que el Instituto recibía de la Mesa de Cooperativas. Sin embargo, el delegado contaba con una experiencia acumulada en gestión que le permitió crear e implementar un minucioso sistema de organización y seguimiento de la tarea de las cooperativas y sus casi 1.500 cooperativistas, dando cuenta de ello por escrito diariamente a las autoridades del Municipio. El personal del Instituto había ensayado mecanismos de organización, registro, seguimiento y comunicación que dejaban en evidencia la falta de capacidad técnica para gestionar el Programa, que permanentemente intentaban ser mejorados, pero que la delegación no tardó en poner en evidencia. Los referentes eran conscientes de la revalorización que la militancia barrial había adquirido en el nuevo contexto y desde ese reposicionamiento se consideraban representantes locales de las políticas sociales implementadas. El reconocimiento de los referentes políticos de las cooperativas, visibilizados en el barrio a través de la coordinación que hacían de las actividades del Programa, buscó diferenciarlos de los antiguos *punteros* en el discurso

del Ministerio de Desarrollo Social, lo cual era puesto en entredicho por las autoridades del Instituto.

El caso nos permite observar cómo la diferenciación entre política y políticas sociales, lo político y lo técnico, es el resultado de una genealogía de conceptos construidos históricamente como opuestos, resignificados a partir del 2003, y que se constituyó como una estrategia argumentativa en la disputa por el crecimiento político entre los diversos grupos.

CAPÍTULO VI

ENTRE LO POLÍTICO Y LO TÉCNICO:

DISPUTAS ENTRE REFERENTES DE COOPERATIVAS Y FUNCIONARIOS MUNICIPALES

6.1 La burocracia como espacio de apuestas políticas.

Los programas y políticas públicas contienen narrativas retóricas que justifican o condenan el presente o el pasado, legitimando a quienes están en posiciones de autoridad, unificado lo transitado con lo reciente, otorgando coherencia, orden y certeza a las acciones estatales que, a menudo, también dan cuenta de muchas de las incapacidades, incoherencias y renunciaciones. Dichas narrativas unen a quienes se sienten artífices y participantes activos de las políticas en una finalidad común, definiendo una frontera simbólica que separan un *nosotros* de un *ellos* (Shore, 2010). Quienes encarnan al Estado en un momento dado nombran a la población destinataria de los dispositivos que han creado a través de estas narrativas, constituyéndola en sujetos portadores de derechos, pero también de responsabilidades, obligaciones y roles esperados.



27. “Hay futuro porque hay presente”. Foto de portada de la página web del Ministerio de Desarrollo Social (2012).

La manera de nombrar a los destinatarios es parte de los giros conceptuales que identifiqué en la nueva narrativa del Ministerio de Desarrollo Social. En los diagnósticos

y las planificaciones, se diferenciaban tres modelos de políticas sociales, clasificación creada para pensar el pasado reciente y el presente que se estaba construyendo¹⁴². El primero era el modelo *mitigador*, prototípico de la década del '90, con una política compensatoria que buscaba disminuir los riesgos de una persona o una familia, implementada a través de programas focalizados, con elección *discrecional* de *beneficiarios* o *clientes*. Se trataba de *padrones de pobres* que *naturalizaban la pobreza*, basados en un concepto utilitarista de la caridad que permitía *evadir impuestos* de manera *pseudo comprometida* o hacer marketing político. La idea de *beneficiarios* implicaba tomar a las personas como objetos, cuyos *sufrimientos individualizados y demostrables* debían ser paliados, buscando la tranquilidad social y la gobernabilidad antes que el desarrollo social. Los beneficiarios eran vistos como meros receptores de recursos, deudores de la dádiva del Estado tutelar, personas *pasivas incapaces* de participar en las decisiones para resolver las problemáticas que las atravesaban.

Por su parte, el modelo *reparador* de las desigualdades sociales se fundaba sobre la concepción de que donde *hay una necesidad, hay un derecho*, retomando la experiencia de la Fundación Eva Perón y los contenidos de la Constitución del '49, con un Estado *presente y activo*, junto al *pueblo*, la *comunidad* y la *familia*. Aquella Constitución había expresado un modelo de país con soberanía y justicia social, había dado rango constitucional a los derechos de los trabajadores, sociales y económicos y había creado los instrumentos para que el Estado pudiera viabilizarlos (Azzali, 2014). El modelo *reparador* comprendía políticas sociales de protección y reconstrucción y se complementaba con el modelo *constructor* de inclusión social, preventivo y promotor de la ciudadanía, basado en la educación y el trabajo. Ambos modelos reconocían a las personas como *titulares de derecho*, sujetos activos y protagonistas claves en la implementación de las políticas sociales y la transformación social, dentro de procesos

¹⁴² Andrenacci y Soldano (2006) han hecho una exhaustiva revisión de las teorías de la política social argentina y han construido una propuesta propia en el interjuego, por un lado, de la política de trabajo, la de servicios universales y la asistencial, y por el otro lado, los tres períodos de la política social moderna: Estado capitalista clásico (1880-1943), Estado social (1943-1991) y Estado capitalista neoclásico (a partir de 1991), caracterizando el caso de Argentina. La clasificación de los modelos de política social del Ministerio identificaba el *modelo mitigador* con las políticas del Estado capitalista neoclásico analizado por los autores y creaba nuevos modelos a partir de la experiencia iniciada en 2003.

colectivos.

La ministra Alicia Kirchner promovió la elaboración y publicación de una diversidad de materiales donde se propuso repasar el enfoque de las políticas sociales desde 2003, explicitando la concepción del modelo de país que buscaban construir, el rol del Estado y el lugar que las personas ocuparían como ciudadanos en sus territorios (Kirchner, 2010a)¹⁴³. Desde su rol¹⁴⁴ en el Programa de Gestión de las Transformaciones Sociales MOST-UNESCO¹⁴⁵ promovió el estudio de las políticas públicas argentinas implementadas desde el año 2000. En *Radiografía de las políticas sociales del Siglo XXI. Las miradas populares* (2015) se abordaron las condiciones de vida y las transformaciones que *vivenciaron los sujetos individuales y colectivos* a partir de los derechos instaurados por las políticas sociales, económicas y culturales, para lo cual se recopiló el testimonio de diversos referentes comunitarios en función de tres ejes¹⁴⁶. La mirada y la voz de los titulares de derechos se constituyeron en el insumo central para poder dar cuenta de las políticas y su impacto en la vida de la población.

Tomando específicamente las acciones del Ministerio de Desarrollo Social, en el eje de la economía, trabajo y producción, destacaron los 150.000 cooperativistas del Programa de Ingreso Social con Trabajo, los 719.000 Monotributistas Sociales con empleo formal y acceso a condiciones de equidad en la salud y aportes jubilatorios, así como los 535.000 microcréditos, los 20.000 espacios de comercialización para productos de la economía social y los 1.150 titulares de Marcas Colectivas. En el eje de las políticas vinculadas a la familia, mencionaron las pensiones no contributivas para personas en situación de vulnerabilidad social, las huertas familiares, escolares y comunitarias creadas, los centros de desarrollo infantil, los cuidadores domiciliarios de adultos mayores y personas con discapacidad y el voluntariado social en temas de

¹⁴³ Los más destacados son Kirchner, 2007 y Kirchner, 2010.

¹⁴⁴ Fue elegida como vicepresidenta para la región latinoamericana en 2007 y como Presidenta del Consejo Intergubernamental desde 2009 a 2015.

¹⁴⁵ El Programa *Management of Social Transformations* (MOST) es uno de los seis programas científicos intergubernamentales de la UNESCO que aborda cuestiones sociales críticas a través del fortalecimiento de las capacidades de investigación, el armado de redes y la cooperación nacional, regional e internacional.

¹⁴⁶ Ampliación de derechos en la organización del trabajo y la producción, en la organización familiar y en la organización de las comunidades.

adultos mayores. En el eje de la organización y la participación, se distinguieron el *Plan Ahí, en el lugar*, los Centros Integradores Comunitarios y las Mesas de Gestión.

En relación al Programa de Ingreso Social con Trabajo, los referentes consultados identificaron las políticas de empleo como *pivotes y constructoras de nuevas institucionalidades* a partir de la economía social que se había instalado como *una opción concreta* para los sujetos, las familias y las comunidades. Estas experiencias daban cuenta de procesos de *integración social*, en los que el trabajo se constituía en el objeto central de las *políticas de redistribución*. Finalmente, concluían que la participación en esos programas había generado “una fuerte conciencia sobre el rol del sujeto como *agente*, no sólo en la defensa y el sostenimiento de lo ya conquistado, sino también del cambio y la transformación de su realidad” (MOST, 2015:35). En estos resultados podemos ver que los ejes centrales del discurso de la Ministra y su equipo eran retomados por quienes participaban en los programas sociales cuando se les consultaba por la experiencia vivida: “*el trabajo es la mejor política social*”, “*la política es la madre de las transformaciones sociales*” y “*las políticas sociales tienen la fluidez de lo creativo, de las oportunidades y el objetivo principal es la organización social*”¹⁴⁷.

Otro cambio importante fue el rechazo frente a la reproducción y publicación de *padrones de beneficiarios* de programas sociales, dado que eran funcionales a la estigmatización y discriminación. Frente a ellos, la ministra desafiaba, en sus discursos públicos, al sentido común instalado sobre el mundo de la pobreza: no había *padrones de la riqueza*, por lo tanto, tampoco *padrones de la pobreza*. En su lugar, se creó el Registro de Efectores de la Economía Social, incluyendo a los cooperativistas, pequeños emprendedores y de gestión asociada en la AFIP y en la seguridad social como *monotributistas sociales*. El asistencialismo paternalista que había generado dependencia debía ser reemplazado por la asistencia con *justicia social*, ayudando a las personas a generar sus ingresos y su patrimonio. *La mejor política social* era el trabajo y la familia como organizadores y generadores de la riqueza del país y la pobreza debía

¹⁴⁷ Frases de Alicia Kirchner.

ser abordada no sólo desde la generación de empleo *decente*¹⁴⁸, sino con educación y salud, trabajando en el acceso de oportunidades.

Cada gestión de gobierno ha construido su propia narrativa y los actores que las encarnan se han adaptado de diversas formas a las nuevas concepciones que guían sus acciones. La burocracia sobre la que se apoya cada gestión de gobierno tiene la misión de concentrar la información, tratarla y redistribuirla, ejerciendo una suerte de unificación a través del empadronamiento, la estadística, la cartografía y los archivos, centralizando, acumulando, codificando y monopolizando la información sobre la población sobre la que interviene. Estas técnicas permiten no sólo la homogeneización de las formas de comunicación burocráticas a través de múltiples formatos como los formularios, folletos y manuales, sino la clasificación de la población y su tratamiento (Bourdieu, 1996). En nuestro caso, dentro de estas técnicas encontré la centralidad que tuvieron los *listados* los cuales, gracias a la digitalización, permitieron crear complejas *bases de datos* que podían ser mejoradas, compartidas y actualizadas a lo largo del ciclo de vida del Programa, pero que ponían en evidencia el desajuste entre los diversos actores nacionales y municipales en su capacidad de administrarlas. Como veremos, los listados serán una herramienta fundamental en todas las etapas del Programa, desde el diseño hasta la evaluación, y permitirán gestionar los operativos de inscripción y las reiteradas actualizaciones de datos de los cooperativistas, el registro de asistencia, la definición sobre la continuidad dentro del programa y el relevamiento de las cooperativas que trabajaban efectivamente en el territorio o la fusión de las mismas, entre otros asuntos.

El Ministerio publicaba con asiduidad en su página web diversos tipos de documentos: desde folletos de difusión o guías explicativas hasta evaluaciones parciales e informes de gestión. Entre ellos, el *Documento descriptivo del flujograma de procesos* (2010) que contenía el proceso operativo detallado por el cual se incorporan los postulantes al Programa, desde su *detección* hasta el cobro del *adelanto en concepto de anticipo de*

¹⁴⁸ Para un análisis sobre el concepto de *trabajo decente* en las políticas del período, ver Hopp (2013) y Lijterman (2020).

excedentes. El mismo me permitió comprender el circuito administrativo completo, así como la terminología que utilizaba el Ministerio, que luego sería reinterpretada por el Instituto, quien a su vez lo transmitía a las delegaciones y a los referentes. Como explicaba una de las referentes de las cooperativas del Evita, el circuito era comprendido desde los actores territoriales de manera fragmentado, sobre la marcha, a través del ensayo y el error.

“Hay muchos trámites. A nosotros cuando nos largaron el año pasado [2009] y nos dijeron Bueno, a armar una cooperativa. Yo no sabía que era el INAES, el Instituto, el IPAC, Efectores. Yo sabía que AFIP era “evasor del IVA”, no sabía qué era ingresos brutos. A partir de todo esto vos aprendés. A nosotros nos dicen del Instituto, inscribimos gente en el operativo del parque Lomas y después, al otro día, hicimos cambios, porque no se presentaron. Cuando vino el número de matrícula al Instituto, nos dicen que está todo bien, si te lo aceptó el INAES. Mentira, no está todo bien. Tuvimos que llevar todos los cambios a Efectores, que te efectoriza, ingresa, que te da el monotributo social, que te permite tener una obra social, que lo seguís teniendo incluso si te vas de la cooperativa. Nosotros no sabíamos. El INAES, te enterás después, que es una cosa, es a nivel nacional. El IPAC es el que se da la matrícula provincial. Efectores es que todos los integrantes cumplan los requisitos. Aprendés un montón de cosas” (Sofía).

El flujograma partía de la *necesidad/derecho* de los destinatarios sin un ingreso proveniente de un trabajo registrado, pensión, jubilación, programa social nacional o provincial, que debía ser *detectado* en diversas *puertas*: operativos en villas y asentamientos, Plan Familias, Plan de Seguridad Alimentaria o *en el territorio*. Los entes ejecutores y la *pareja de nexos* del Ministerio¹⁴⁹, también denominados *duplas* por ser dos responsables, elaboraban las listas o *nóminas* de las personas que participarían en el Programa. Luego debían inscribirse en el Registro Nacional de Efectores de

¹⁴⁹ La pareja o nexo era designada por la ministra para el seguimiento del desarrollo del Programa en coordinación con los entes ejecutores.

Desarrollo Local y Economía Social que gestionaba el *monotributo social* y que funcionaba dentro del Ministerio, y se verificaba la *situación de vulnerabilidad* y que no recibiese prestación monetaria proveniente de otro programa o plan a través del *Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SiNTyS)*. El SiNTyS funcionaba en el ámbito del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y coordinaba el acceso de los organismos a la información personal sobre identidad, localización geográfica, social y fiscal, asegurando la privacidad y confidencialidad. Luego se verificaba en la AFIP¹⁵⁰ que la persona no desarrollase una actividad económica laboral registrada, jubilación, pensión o seguro de desempleo y se le asignaba un Código Único de Identificación Tributaria (CUIT). A través de una resolución del Ministerio se incorporaba como *efector social* a quien habían cumplido los pasos anteriores. Quienes no cumplían con los requisitos de AFIP quedaban fuera del programa y quienes no cumplían con el requisito del SiNTyS eran clasificados como *observados* y podían ser reevaluados por un asistente social de dicho organismo quien elaboraba un informe con la situación social de cada postulante. Dicho informe permitía rectificar la observación y seguir el proceso de incorporación al Programa. Asimismo, los *nexos* junto a los entes ejecutores locales podían *subsanan* la observación reincorporando al postulante al circuito.

La Unidad Ejecutora del PRIST, dependiente directamente de la ministra y encargada de la gestión técnico-administrativa del Programa, elaboraba y enviaba al ente ejecutor local una *nómina* con quienes habían cumplido los requisitos. Los nexos y el ente ejecutor confeccionan, a partir de ésta, una *Nómina de Asignados* distribuyendo los cooperativistas por proyecto, módulo y cooperativa. La Unidad Ejecutora la verificaba a fin de detectar reemplazos u omisiones involuntarias y construía una *Nómina ad-hoc* para que se hicieran las correcciones pertinentes. Una vez verificadas eran remitidas al INAES¹⁵¹ que las incorporaba en la *Base ad-hoc* y certificaba la matrícula, la cual era incluida en el expediente del Ministerio y en la *Base de Datos Operativa* del Programa.

¹⁵⁰ La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) es el ente encargado de ejecutar las políticas impulsadas por el Poder Ejecutivo Nacional en materia tributaria, aduanera y de recaudación de los recursos de la seguridad social.

¹⁵¹ Regulaba el funcionamiento de las asociaciones mutuales y las cooperativas.

Con esta Base de Datos la Secretaría de Coordinación del Ministerio tramitaba la apertura de las cuentas bancarias en el Banco de la Nación Argentina, así como la distribución y entrega de tarjetas de débito a los cooperativistas. Por su parte, el ente ejecutor local descargaba de la web del Ministerio las *planillas semanales de concurrencia* para cada cooperativa, que eran distribuidas para su registro, debían ser firmadas por el presidente y ser devueltas al ente ejecutor, quien hacía la carga en la web del Ministerio. Mensualmente, el ente ejecutor enviaba un informe a la Unidad Ejecutora que incluía las cooperativas que estaban trabajando y las que no habían presentado la información completa, así como un documento para hacer la liquidación o la identificación de las *liquidaciones cero*¹⁵². Finalmente, se remitía toda la documentación al Ministerio de Economía y al Banco Nación para que realizaran los depósitos.

Veremos más adelante cómo este complejo circuito administrativo fue uno de los factores de conflicto entre los referentes y el delegado, como representantes directos de los cooperativistas, frente a los empleados y funcionarios del Instituto, circuito que se reconfiguró en una estrategia para disputar la autoridad y el reconocimiento dentro del Programa.

El circuito administrativo antes descripto se materializaba en instancias presenciales en el territorio que requerían el despliegue de una capacidad logística por parte del municipio, capacidad que había sido ponderada por el Ministerio en la evaluación inicial para la distribución de cupos. Una de aquellas instancias eran los *operativos de inscripción* al Programa, que se constituyeron en actos públicos de gran importancia simbólica, a los cuales asistían los futuros cooperativistas, los referentes, empleados y funcionarios y dirigentes locales, provinciales y nacionales. Los discursos que allí se desplegaban buscaban traducir los principales lineamientos del Programa y transmitir la nueva concepción de política social del Ministerio. Cuando las autoridades nacionales no podían concurrir, se proyectaban videos para que los funcionarios y su palabra se

¹⁵² Quiénes no cobrarían ese mes.

hicieran presentes.

Previamente a las inscripciones, otro tipo de evento eran las presentaciones públicas del Programa como la del 17 de septiembre de 2009 en un gran acto en el Club Olimpia, a cargo del entonces secretario de Gobierno de la Municipalidad Martín Insaurrealde y el Subsecretario de Comercialización de Economía Social del Ministerio Emilio Pérsico, en el que se explicaron los lineamientos y se distribuyó un cupo para 300 cooperativistas y, más adelante, se realizó el *operativo de inscripción* en el predio del Sindicato de los Trabajadores Municipales ubicado en la zona céntrica del distrito. El 19 de noviembre se realizó un segundo acto de presentación, siendo ya Insaurrealde Intendente, en el Gimnasio Polideportivo del Parque de Lomas de Zamora en el que se inscribió a otras 500 personas, en su mayoría residentes del Asentamiento Campo Verde.

“Estas cooperativas van a cambiar la realidad y la calidad de vida de muchos barrios lomenses. Por eso quiero agradecer una vez más a la ministra Alicia Kirchner y a la presidenta Cristina Kirchner, por el compromiso puesto de manifiesto por el gobierno nacional. Ese compromiso lo venimos cumpliendo en tiempo y forma de acuerdo a la demanda de la obra pública a realizar desde las cooperativas¹⁵³. La municipalidad coordinará todo el trabajo, es la que tiene la iniciativa, determina los objetivos y prioridades de obra para los barrios y los vecinos, que son los que nos marcan sus necesidades y, desde la comuna, aportamos gente capacitada para coordinar tareas” (Insaurrealde).

Otro tipo de *operativo* eran aquellos que permitían resolver las *altas y bajas*. Esta denominación provenía de los programas anteriores que usaban dicha terminología, lo cual generaba confusiones en los referentes y los cooperativistas sobre las condiciones de permanencia¹⁵⁴. En el caso estudiado, en junio de 2010 había comenzado a circular

¹⁵³ Cooperativas de programas anteriores como el PRIS.

¹⁵⁴ Por ejemplo, el *Programa Trabajar* del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación creado en 1995 empleaba mano de obra para mejorar la infraestructura regional. Los proyectos eran diseñados por los gobiernos municipales, provinciales o una ONG. Los *beneficiarios* podían ser dados de *baja* por renuncias, faltas injustificadas o rendimiento insuficiente (Manzano, 2013).

el rumor que existía un listado con 300 cooperativistas que serían dados de *baja*. El Instituto había explicado en la Mesa que se trataba en realidad de unas 400 personas que no cumplían con el presentismo y que tampoco se habían presentado al *Operativo de capacitación*. “¿Para qué vuelven a citar a los cooperativistas para la capacitación si ya la hicieron en el mes de diciembre?” interpelaba Alberto, referente del Evita. “Desde el Instituto estamos trabajando para actualizar los datos. No es persecución la nueva convocatoria a la capacitación, sino que es para ordenar y entregar la ropa. Nosotros manejamos la base de datos muy seriamente” argumentaba Jorge del Instituto. El Instituto convocaba a los cooperativistas a través de diversos operativos para actualizar su base de datos, pero ésta siempre terminaba arrojando errores que los referentes y el delegado señalaban. Jorge solicitaba el aval de la Mesa para hacer efectivas las 400 *bajas*, lo cual fue aceptado por el delegado con la condición de que enviaran el listado detallado antes de ser remitido al Ministerio para poder revisarlo con cada referente, junto a los cuales entrevistarían a los cooperativistas para conocer los motivos de las ausencias “*teniendo en cuenta que se trata de seres humanos y no de números*”.

En la siguiente reunión el Instituto informó que el listado ya había sido entregado al Ministerio, sin esperar el chequeo de la delegación, alegando que “*lo pidió el Intendente a modo de ejemplo. Es por ello que hoy venimos a la reunión para poder intervenir y poder salvarlos. Haciendo un acta, ratificando que los cooperativistas cumplen funciones, lograríamos que no se les descuente*”. A partir de este anuncio, el delegado entregó las planillas con las *bajas* de cada cooperativa a sus referentes para que hicieran las *observaciones* pertinentes y fueran enviadas en una única nota al Secretario de Gobierno, al Subsecretario de Coordinación de Gobierno y al vicepresidente del Instituto para que éste las gestionase ante el Ministerio. Si bien el empleado del Instituto reiteraba que eran suspensiones de pago, se discutía la probabilidad de que fueran *bajas* definitivas que el Ministerio podía reasignar a otros distritos. Las interpretaciones sobre los criterios con los que funcionaban los circuitos administrativos muchas veces estaban fundadas en rumores y temores que circulaban entre todos los actores implicados. Una referente interpelaba “*La discusión pasa por los 400 cupos, no se puede perder en Lomas y que lo lleven a otro lugar*” a lo cual Jorge

respondía *“Creo que son cupos de Lomas, si el Ministerio está procesando esos cupos para otros distritos, no lo sé...”*.

Una semana después del conflicto, una representante del Ministerio de Desarrollo Social participó por primera vez de la Mesa en Santa Lucía y explicó que el listado del Instituto finalmente no había sido procesado debido a la falta de documentación remitida, razón por lo cual se había reunido con las autoridades locales para aclarar el modo en que debía llevarse a cabo en el futuro el trámite de las *suspensiones de pago*. La funcionaria había aclarado que no existían *bajas* en este Programa, sino que lo que se hacía era liquidar los ingresos mensuales de los cooperativistas, pero eso no los excluía del dispositivo a largo plazo. De esta forma se resolvía la incertidumbre sobre la situación de los cooperativistas que se habían ausentado de sus tareas.

Dichos listados de cooperativistas con pedido de *suspensión de pago* se construían a partir del control de la asistencia. En junio de 2010, la Mesa había acordado que la asistencia fuera responsabilidad de los referentes, tal como había dispuesto el Ministerio, la cual se presentaba cada viernes en la delegación y desde allí se enviaba al Instituto. En septiembre Sara, integrante de una cooperativa de Barrios de Pie, comentó en la Mesa que una empleada del Instituto se había acercado a su cooperativa para tomar asistencia mientras trabajaban: *“A nosotros no nos molestan los controles, sí que se hagan sin que la Mesa de trabajo haya tenido conocimiento previo. Recibimos el control de la Universidad de la Matanza tal como lo prevé el Programa, por ello consideramos que es una falta total de respeto a la cooperativa, al delegado municipal y a toda esta Mesa de Trabajo. No es la primera vez que pretenden atropellarnos, desconfiando de lo que hacemos”*. Jorge explicó que el Instituto había decidido hacer *un doble control* y Claudia sostenía que tenían la obligación de hacerlo para detectar situaciones irregulares y *conversarlas* con la Mesa con el objetivo de evitar problemas en la liquidación. Frente al planteo y al desacuerdo, ella asumía la responsabilidad de no haber informado al delegado, quien propuso resolverlo en la siguiente reunión con la Mesa.

En los siguientes días los referentes relataron diversas situaciones vividas en las cooperativas: los empleados tomaban lista sin los cooperativistas presentes, circulaban

planillas con menos integrantes de los que tenían las cooperativas, se hacían registros fotográficos inconsultos mientras trabajaban en la vía pública, se efectuaban controles en uno solo de los turnos o se realizaban sólo en determinadas agrupaciones políticas. El delegado expresó, ante los relatos, que *“ningún organismo debería superponerse en la actividad de otro si es que vamos a desempeñar la dinámica de trabajo que normalmente impone el Estado en la organización jurídica y política que se dan los pueblos. Por todo esto, y como venimos haciendo desde que comenzaron a desarrollarse estas reuniones de trabajo, los inconvenientes se deben resolver popular y democráticamente”*. Por unanimidad se ratificó que el presentismo lo llevaría adelante cada cooperativa, las planillas se entregarían en la delegación y el monitoreo lo realizaría el Ministerio de Desarrollo Social de Nación a través de la Universidad de La Matanza. En definitiva, se continuaría con el sistema que se había implementado inicialmente en la delegación a partir de los acuerdos con la Mesa. De esta manera, se rechazaba el doble control del Instituto, impugnando una vez más las decisiones *ad hoc* que éste creaba de forma unilateral.

En el mes de agosto de 2010 el Instituto programó tres días para desplegar otro gran operativo en la calle Vetere con el objetivo de regularizar los legajos y poder acceder a la obra social que los cooperativistas reclamaban desde los comienzos del Programa. El Instituto explicó a los referentes de la Mesa que su inquietud sobre la obra social se había planteado en el Ministerio y que solo FEDECAMARAS, la obra social de encuadre para monotributistas sociales que incorporaban a los efectores cooperativistas y a los beneficiarios del Programa Argentina Trabaja, había aceptado incluirlos: *“Estamos trabajando, es muy lento por el sistema burocrático. El ministerio, ante las negativas de las obras sociales, convocó a FEDECAMARAS que son empresarios extranjeros y están en plena conversación para solucionar el tema”*. Luego del operativo, Jorge informó que el Municipio había saldado, con el dinero transferido desde nación, el monotributo de 7.500 cooperativistas del distrito, pero que en lo sucesivo sería el Ministerio quien lo haría. Los cooperativistas podrían acceder a la obra social recién luego de 90 días de haber realizado el trámite en FEDECAMARAS.

Sara, integrante de una cooperativa de Barrios de Pie, representaba a la Mesa en un programa de radio local junto a Matías, de una cooperativa de Segundo Centenario. A diferencia de lo que sostenía el Instituto, Sara compartió con los referentes que su agrupación había tenido una reunión con las autoridades del Ministerio donde les habían aclarado que, a excepción del mes de agosto, los fondos anteriores de la obra social no habían sido depositados por el Instituto. Hacia fines de octubre, Sara trató este tema en el programa radial generando que su agrupación la desvinculara: *“A mí me echan por haber hecho públicas cosas que no querían que el Intendente se enterara, no me van a callar, mi lucha sigue”*. El delegado manifestó que: *“A partir de ese programa de radio, todos los cooperativistas se vieron beneficiados pues se están entregando los carnets de la obra social. Entonces creo, y pongo a consideración de los presentes, que debemos sostener la participación de la compañera tanto en estas reuniones como en el programa de radio de la Mesa”*, dándole un pase para que continúe trabajando desde la delegación. La propuesta del delegado de respaldar a Sara fue aprobada por unanimidad. El criterio de la Mesa era respaldar a aquellos referentes cuya participación fortalecía al colectivo y el pase a la delegación permitía resolver los conflictos con las cooperativas de origen, de la misma forma que se otorgaba el pase de cooperativistas para evitar disputas entre referentes. Luego aquel programa de radio, en el mes de noviembre, el Instituto debió convocar a los cooperativistas en el Parque Industrial para que retirasen las constancias de todos los pagos atrasados, fundamentales para acceder a la obra social.

El traspaso de las cooperativas del Programa de Inversión Social (PRIS) de 16 integrantes hacia las cooperativas del Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST) de 60 integrantes implicó la incorporación de cooperativistas que pertenecían a espacios políticos diferentes. Esta reconversión de formatos de cooperativas, decidida por el Ministerio, generó una serie de listados de cooperativistas que fueron entregados a los referentes para informarles quiénes debían incorporarse en sus cooperativas:

“No entiendo. ¿Cómo van a quedar mis dos cooperativas? ¿Tengo que agregar cooperativistas hasta los 60 a quienes no conozco? En la PRIS somos

16 personas” (Sandra) “A nosotros nos entregaron un listado con 506 cooperativistas que no conozco, pero tenemos que citarlos para saber cómo van a seguir en la segunda etapa del Programa Argentina Trabaja” (Florentín, cooperativa del Evita).

En la primera reunión de la Mesa en mayo de 2010, ya se había charlado sobre las diferencias entre los programas que coexistían buscando entender la transición de PRIS a PRIST que proponía el Ministerio. El Programa de Inversión Social (PRIS) se había creado en 2009 para conformar nuevas cooperativas o reconvertir otras preexistentes, por ejemplo, las de los Centros Integradores Comunitarios¹⁵⁵, caracterizadas por su pequeña escala y pensadas para la ejecución de obras y trabajos en distintas localidades, incluyendo las textiles, de turismo y de atención en el cuidado de la persona, entre otras, en el marco de la economía social. Por su parte el Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST), creado hacia fines del mismo año, promovía la conformación de cooperativas de mayor escala para obras públicas municipales o provinciales y polos productivos. En Lomas de Zamora, las cooperativas del PRIS habían construido veredas y las del PRIST estaban a cargo, en los comienzos, de la limpieza del espacio público. Pocas semanas después de iniciadas las reuniones de la Mesa, Alberto del movimiento Evita compartía con los demás referentes que le habían informado que solo quedaban tres meses para terminar con el traspaso de un tipo de cooperativa hacia la otra.

La empleada del Instituto FABIANA expresaba en una de las reuniones que *“entendemos la preocupación: el planteo es político y administrativo. Nosotros estamos de intermediarios, no nos lavamos las manos, esto es un desafío para todos. Es una decisión política y así debemos comprenderlo”*. Miriam, referente de una cooperativa de Segundo Centenario, le respondía que *“aquí hay que respetar las referencias políticas y las cooperativas conformadas, nuestro espacio no está dispuesto a ser incorporado a otro con personas que no conocemos”*. Las decisiones técnicas del Ministerio, que habían llevado

¹⁵⁵ En la publicación del Ministerio “La bisagra” (2007) informaban que se habían construido en todo el país 230 Centros Integradores Comunitarios, hechos por 855 cooperativas de desocupados de 16 integrantes. Entre 2003 y 2015 se crearon un total de 812 CIC (Most, 2015).

a reconvertir las cooperativas no contemplaban las afiliaciones políticas diversas de las cooperativas del PRIST, forzando así la fusión de grupos con distintos referentes y espacios políticos.

Esa diversidad entre las cooperativas era constitutiva desde su inscripción en el Programa, ya que habían sido convocadas a partir de la participación en una organización política, una institución comunitaria o una iniciativa particular de un grupo: en Santa Lucía el resultado era un abanico que iba desde cuadrillas conformadas por pocas personas hasta cooperativas de 170 integrantes. La representatividad territorial definía la magnitud de cada grupo, dado que la convocatoria del Movimiento Evita (*Chino Navarro*), Segundo Centenario (*Gabriel Mariotto*) o el Intendente distaban ampliamente de la de otras agrupaciones como Libres del Sur, el Polo Obrero o dirigentes del PJ. En el caso de Lomas de Zamora, muchos cooperativistas habían ingresado al Programa a través de pedidos personales al intendente y esos grupos nunca habían llegado a conformarse como cooperativas de acuerdo a los lineamientos del Ministerio, por lo cual se las denominaba *cuadrillas*. Jorge explicaba que, ante ese mapa tan diverso, era preciso *normalizar* los diferentes grupos de trabajo, aceptando la fusión hasta alcanzar los 60 integrantes: *“los cooperativistas que queden afuera [suelos] tendrán que reinscribirse en las cooperativas que tienen una matrícula. Éstas deberán contenerlos. No existe otra opción”*. Si bien Alberto había señalado que los plazos eran perentorios, hacia finales del año 2010 la fusión aún no se había completado en el distrito: el INAES había identificado sólo 54 cooperativas matriculadas para Lomas de Zamora, requisito indispensable para avanzar en la *nueva etapa* del Programa. Se planteó entonces que esas cooperativas fueran las que incorporasen a los cooperativistas, mientras las demás cooperativas tramitaban sus matrículas.

“Informo a los presentes que he recibido en mi cooperativa a 17 cooperativistas provenientes de la Ciudad Llavallol. Vinieron en un colectivo y me preguntaron por la obra social. Me apersoné en Efectores en el Ministerio de Desarrollo Social. Mi sorpresa fue que se me informa que mi cooperativa está conformada por 820 personas, manifesté que es imposible,

que somos tan solo 54 personas. Pregunto qué pasa con el Instituto, hacen todas estas macanas y se ausenta a la reunión sin avisar nada. ¿Qué pretenden? ¿Que nos hagamos responsables de los terribles errores que generan?” (Sandra)

Una semana después Sandra concurre nuevamente a la oficina de Efectores para retirar un informe impreso donde solicitaba la cantidad de cooperativistas que figuraban en su cooperativa, pero el error había sido resuelto. En 2011 la incorporación de los cooperativistas *suelto*s dentro de las cooperativas con matrícula supuestamente no se había concretado, pero a través de las consultas individuales como la de Sandra los referentes supieron que el Instituto lo había resuelto inconsultamente y había enviado la información al Ministerio. Como veremos más adelante, este asunto abonó a la disputa con el Instituto y se dirimió luego de las elecciones de octubre.

La generación de *listados de suspensión de pagos* fue constante a lo largo de toda la implementación del Programa, constituyéndose en un eje de conflicto entre los referentes y el Instituto. Se elaboraban en función de los pedidos de los referentes y de criterios del Instituto, generando preocupación y tensión en las cooperativas, pero llamativamente siempre terminaban siendo anulados por el propio Instituto. En noviembre de 2010, los empleados de menor escalafón encargados del Programa fueron desplazados de sus cargos a raíz de las quejas y denuncias elevadas por la Mesa de Santa Lucía. Una empleada fue designada por el Instituto para la delegación de Santa Lucía y fue la primera que explicó, ante el malestar y la consulta reiterada de la delegación y de los referentes, los tiempos que insumían las *suspensiones de pago* (dejar de cobrar) o los *levantamientos de pago* (volver a cobrar), ya que implicaba un trabajo de coordinación desde el referente de la cooperativa hasta el Ministerio de Desarrollo de más de 60 días. *“Hace tiempo que venimos pidiendo suspensión de pago para quienes no trabajan. Hemos agotado todas las instancias y no logramos que levantaran el pago a aquellos que sí venían a trabajar todos los días”* exponía el delegado. *“Se premia a los levantamientos de pedido a los Cuenta Cero. Cuando uno pide suspensión de pago se entiende que es para que no se le pague y no para que luego se le reintegre lo acumulado.*

Seguimos con lo mismo: premiamos a quien no trabaja” sostenía Miriam de la cooperativa de Segundo Centenario.

La nueva encargada de articular con la delegación, que en su presentación había expuesto que *“vengo a trabajar con ustedes y no a hacer política”*, explicó que *“el que realiza los pagos es el Ministerio de Desarrollo y es quien paga los retroactivos, yo no tengo una información exacta. Tengo el listado de los N.N.¹⁵⁶ y de los observados que me entregó el sr. delegado. Antes de dar lectura, debo decirles que el sr. intendente ha tenido una comunicación telefónica con el que mueve los hilos, el sr. Lablunda¹⁵⁷, a quien el sr. intendente le pidió por todos los observados y los N.N. del distrito. El sr. Lablunda le contestó simplemente que “saque los 6.800 cooperativistas a trabajar a la calle y después hablamos de los observados y de los N.N.”*, exponiendo así información interna del Instituto que pocas veces era compartida en la Mesa.

Esa directiva de parte del Nexo del Ministerio hacia el Intendente y el Instituto de identificar a la totalidad de cooperativistas del distrito y de visibilizar su trabajo en las calles, se tradujo en una orden expresa en el mes de diciembre. *“De los 6.800 cooperativistas que tenemos ya encontramos 4.800 y nos falta ubicar a los 2.000 restantes de los cuales no sabíamos a qué cooperativa o cuadrilla pertenecían o quiénes eran sus referentes. Lo que quería hacer el Instituto era bueno, pero no supo cómo aplicarlo, no lo hizo de manera correcta, debía haber hablado con cada delegado”* explicó Griselda a la Mesa. Los nuevos responsables del Programa dentro de Instituto idearon otra metodología de registro diferente de la que se había llevado hasta el momento y organizaron un nuevo operativo de reempadronamiento en el Parque Industrial entre mayo y junio de 2011 para actualizar la base de datos.

Junto a los requerimientos de mejorar la base de datos con la que se venía trabajando, el personal designado por el Instituto reconoció que, durante la primavera de 2010, en

¹⁵⁶ En la reunión que estuvo presente la representante del Ministerio había explicado que “con respecto a los N.N. significa *no encontrados en base de datos*. Definirlos como N.N. es muy chocante”. Según la Real Academia, *NN* designa las iniciales del latín *nomen nescio*, o sea, *desconozco el nombre* y en la jerga policial argentina se utiliza “Natalia Natalia” o NN para una persona sin nombre identificado. En nuestro país también es utilizada para referirse a los cuerpos no identificados hallados de las personas detenidas y desaparecidas durante la última dictadura militar.

¹⁵⁷ Nexo entre el municipio y el Ministerio.

la mudanza de las oficinas se había perdido parte de la documentación del Programa. El director de recursos humanos designado también en esta nueva etapa exponía que *“lamentablemente la base de datos que teníamos no servía para nada. Cuando asumí sabía que no iba a tener la mesa servida y sabía que tendría muchos palos en la rueda. Aún hoy en día los sigo teniendo y lo que es más grave: desde adentro del propio Instituto. Por ello es que estoy armando un equipo de mi máxima confianza porque, como todos ustedes saben, en todo lugar de trabajo hay pícaros. Dado que han pasado al Ministerio levantamientos y suspensiones a cooperativistas sin mi firma, es que me vi obligado a realizar todo este trabajo de reempadronamiento. Continuaré con el esfuerzo para cumplir con la misión que el intendente me encomendó”*. Roberto reconocía al delegado como *jefe territorial* quien, en adelante, y por disposición del intendente, controlaría los trabajos, los listados y daría la conformidad en cada decisión, junto a los referentes de las cooperativas. De esta forma, se habría lo que parecía una nueva etapa en las relaciones con el Instituto con un respaldo oficial a la Mesa de cooperativas y al delegado.

El último operativo del año 2011 fue en el mes de septiembre y estuvo organizado por el Ministerio de Desarrollo Social en el Club Olimpia, con el objetivo de evaluar nuevos cupos para los distritos. El delegado participó en una reunión con Claudio Santana como nexo con el Ministerio y Julio como director del Instituto estableciendo un cronograma de presentación de los cooperativistas. Dicho operativo requería que previamente el Instituto tuviera un registro actualizado de las cooperativas que efectivamente estaban trabajando en el distrito. El delegado comentó que se había realizado una reunión en el Palacio Municipal para preparar, por un lado, los festejos por los 150 años de Lomas de Zamora y, por el otro, para transmitir desde la vicepresidencia del Instituto que el Ministerio de Desarrollo Social de Nación le había informado *“que faltaban 3.436 cooperativistas del Programa Argentina Trabaja de acuerdo al relevamiento que estaba desarrollando”*. Lomas de Zamora había recibido 8.530 cupos entre las dos primeras etapas del programa. El Instituto debió entregar a cada delegado un listado con las matrículas de las cooperativas, sus nombres y la cantidad de cooperativistas de los cuales no se tenía registro, contando con dos semanas para su regularización.

El delegado a su vez comunicó en la siguiente Mesa el pedido del Instituto y comentó que éste estaba realizando un relevamiento de cooperativistas para saldar las diferencias entre las bases de datos que coexistían en el distrito. Los referentes se preguntaron cómo harían para ubicar cooperativistas que no conocían y Matías de la cooperativa de Segundo Centenario consideró que *“nosotros no tenemos que justificar absolutamente nada. Todo esto es claro, al Instituto le faltan 3.436 cooperativistas y quiere que se presenten en el Club Olimpia porque de no hacerlo, Nación no le baja los fondos. Si hacemos las cuentas es fácil, multipliquemos los \$ 565 por los cooperativistas que le faltan y veremos que es mucho dinero”*. El delegado hizo un recuento de los logros alcanzados a través de la organización de la mesa en sus 69 reuniones y recordó que ya había enviado una nota al Secretario de Gobierno para tratar estos temas, en una época de gran efervescencia, ya que faltaba menos de un mes para las elecciones.

Las tensiones entre los grupos nos permiten entender cómo el desigual manejo de las lógicas burocráticas permitió reconvertir un conocimiento administrativo específico en estrategias eficaces para acrecentar el reconocimiento político de los referentes y el delegado en detrimento de quienes se desempeñaban en el Instituto. Como señala Bourdieu, devolviéndole al control burocrático su importancia como forma específica de gestión de asuntos y personas y como técnica particular de legitimización, podemos acercarnos a la comprensión de los conflictos internos que atraviesan a las administraciones y a las instituciones estatales. La burocracia no puede ser pensada como un colectivo unificado y dotado de intenciones y voluntades homogéneas, sino que se trata más bien de un espacio de juego donde los actores con orígenes, trayectorias, intereses, capitales y competencias heterogéneos y contradictorios se encuentran y confrontan por la definición misma de la cuestión pública y del servicio del Estado, compartiendo un cierto número de apuestas, conceptos y métodos (Bourdieu et al, 2000).

6.2 “Esto es lo que se viene: el Estado somos todos”.

“Ahora no solamente se está redistribuyendo la riqueza, los recursos. También se está redistribuyendo la palabra y eso es muy fuerte, porque nos da a todos,

en nuestro lugar, en nuestro barrio, en nuestro territorio, en nuestro país, una responsabilidad” (Alicia Kirchner, 15/11/2010)¹⁵⁸.

La *territorialidad* fue una de las iniciativas del Ministerio para aproximarse al espacio local, encarnada en las oficinas de nivel subnacional, la red de militancia barrial, las instituciones itinerantes¹⁵⁹ y los desplazamientos de los agentes centrales a terreno. Los Centros de Referencia (CDR), los Centros Integradores Comunitarios (CIC) y el programa Promotores Territoriales para el Cambio Social (PTCS) conformaron parte de esa estrategia. El PTCS, que incorporó a los movimientos sociales de desocupados y otras organizaciones territoriales en la estructura ministerial, tuvo como rasgos novedosos que no distribuía recursos propios, los promotores no estaban rentados, sino que tenían una beca para gastos operativos, quienes coordinaban debían ser militantes de las fuerzas cercanas al gobierno y el responsable del programa era director, pero una mesa de las organizaciones funcionaba como órgano decisorio y estaba integrada por un vocero de cada fuerza (Perelmiter, 2016). Sobre la experiencia de este programa se consolidó la narrativa sobre el rol y las características esperadas de quienes gestionarían las políticas en territorio.

Quienes militaban el proyecto de construcción de una nueva forma de hacer políticas sociales trabajaban para la *comunidad*¹⁶⁰ como espacio de referencia territorial, idea que se amalgamaba a la noción de *pueblo* del peronismo: la participación del *pueblo* permitiría que las personas dejaran de ser meras receptoras de planes o programas sociales y volviesen a ser protagonistas. La comunidad debía capacitarse dentro de un proceso colectivo, donde el conocimiento no se impartiría desde arriba, sino que se construiría y se aprendería desde “las experiencias, las historias de vida, el sentido común de los barrios, las comunidades, desde los territorios y sus identidades”. Crear y

¹⁵⁸ Primera Asamblea Nacional de Políticas Sociales “Protagonistas Construyendo Futuro”.

¹⁵⁹ El *Tren de Desarrollo Social y Sanitario* facilitaba el acceso a las políticas a través de equipos interdisciplinarios del Ministerio de Desarrollo Social y de Salud. Articulaba con el Ministerio de Planificación Federal, otros organismos gubernamentales y no gubernamentales.

¹⁶⁰ Del Prado (2020) expone que las publicaciones del Ministerio alternan los conceptos de (organizaciones de la) sociedad civil, organizaciones no gubernamentales (ONG), tercer sector y comunidad indistintamente. En cambio, los profesionales del Ministerio, las autoridades locales o los destinatarios de las políticas utilizan únicamente *comunidad* para referirse al colectivo que los incluye y por el cual trabajan en la implementación cotidiana de los programas y proyectos sociales.

compartir percepciones, conocimientos e información, así como construir obras de patrimonio comunitario, proporcionarían un *sentido de pertenencia* para las comunidades (Kirchner, 2010a:87). La ministra, en uno de sus primeros discursos destinados a los cooperativistas, exponía que el Programa “*implica un desafío de mejorar la calidad de vida del barrio y de otros argentinos y argentinas. ¿Qué les puedo pedir?: que entiendan la enorme responsabilidad social que tiene cada uno. Les pido compromiso, dedicación, porque si fallamos, nos estamos fallando a nosotros mismos, a la familia, al grupo con el que trabajamos, pero también a la comunidad. (...) Tienen que mostrar al resto de la comunidad todo lo que podemos hacer. (...) Lo que van a estar haciendo es transformar la realidad*” (Video institucional del Programa, A. Kirchner, 2009).

El concepto de comunidad tiene una larga tradición en las ciencias sociales y particularmente en las políticas sociales argentinas¹⁶¹. Cristina Cravino (2004) exploró los supuestos de este término polisémico, acotado a la idea de *barrio* durante los '90 en relación a las políticas sociales: las iglesias lo utilizaban para nombrar a sus miembros, los trabajadores sociales para denominar su objeto de intervención y como pretensión de reconocimiento de las organizaciones sociales con las que esperaban construir articulaciones horizontales y el Partido Justicialista en los municipios del Gran Buenos Aires había recuperado el término *comunidad organizada* para referirse a su base de sustentación política. Las reformas neoliberales del Estado habían promovido la transferencia de responsabilidades a otros sectores, pero no había implicado el desplazamiento del Estado como usina central de la toma de decisiones: apelar a la comunidad aparecía en el imaginario estatal como sinónimo de proceso democratizador, presuponiendo en ella comportamientos con normas distintas a las de la *sociedad* concebida como una totalidad, con códigos diferentes y una cultura propia basada en el contacto cotidiano cara a cara. *Lo social* era reemplazado por *lo comunitario* como un territorio nuevo para la gestión de la existencia individual y colectiva, en el que las relaciones micromorales entre las personas podían ser administradas. No se trató meramente de nuevas denominaciones, sino de estrategias

¹⁶¹ Para un análisis del concepto de comunidad, ver Cravino (2004), De Marinis (2005) y Álvarez Leguizamón (2006).

que moldearon los programas pensados para abordar los problemas sociales y actuar sobre la dinámica de las comunidades, investigadas e interpretadas por los expertos, quienes harían inteligibles los destinatarios y sus conductas en términos de creencias y valores de su comunidad (Rose, 1996, De Marinis, 2005).

El hecho de vivir en un barrio-comunidad con los altos índices de pobreza de por sí *visibilizaba* a sus habitantes como objeto de políticas sociales focalizadas. La pertenencia a un barrio *carenciado* era reapropiada por los habitantes de modo instrumental para interpelar al Estado asistencial, construyéndose como los legítimos y prioritarios destinatarios de los programas. Certificar un domicilio que acreditase la pertenencia a un barrio permitía acceder a un paquete de programas que se administraban localmente y que excluía a otros sin tener en cuenta su inserción laboral. Los habitantes de un barrio-comunidad eran considerados cultural y socioeconómicamente homogéneos y reproductores de pautas aprehendidas de sus padres, lo cual autopetruaba la pobreza. Como consecuencia, requerían la tutela del Estado paternal, pero al mismo tiempo eran conceptualizados como virtuosos modelos de participación local gracias a sus organizaciones de base como fieles representantes de la toma de decisión democrática.

La idea de comunidad a partir de 2003 apareció en el discurso del Ministerio y del Programa Ingreso Social con Trabajo y era retomada por el Intendente y los actores locales, muchas veces equiparada en los discursos a la idea de pueblo¹⁶². En la narrativa del Ministerio *pueblo* refería, por un lado, a todo grupo de personas que constituyese una *comunidad* definida por un territorio o en virtud de una cultura, religión o elemento similar común; y por el otro, a la pertenencia a los *sectores más humildes* de la sociedad, en referencia a los usos políticos e históricos del concepto a partir del peronismo (Kirchner, 2010a). Como analizan Muñoz y Retamozo, este uso del término recuperaba la experiencia histórica entre 1955 y 1973, en la que concepto de pueblo y sus relaciones significativas con el trabajador y el peronismo habían servido como

¹⁶² Para una genealogía de la idea de pueblo en las ciencias sociales y en el caso concreto de la Argentina, ver Muñoz y Retamozo, 2008.

referencia para quienes antagonizaban con los gobiernos no peronistas y los sectores dominantes. Así, las articulaciones políticas que combinaban proyectos e identidades políticas heterogéneas encontraban en el significativo pueblo una referencia común y definían una frontera en la sociedad entre quienes pertenecían al campo popular o la oligarquía. Luego de la crisis de 2001, el uso del concepto de *pueblo* permitió desarrollar una estrategia para instituir un nuevo orden social y funcionaba como testimonio de la vigencia de la política como práctica transformadora. En los discursos de Néstor Kirchner, el pueblo aparecía como la víctima dañada, cuyos designios se constituían en mandatos ineludibles: el pueblo se convertía en el soberano y su representante legítimo era el gobierno, quien se consideraba parte de ese sujeto colectivo e intérprete de sus intereses. El Estado se erigía como instrumento de redención a partir de una promesa de plenitud social a través de la producción y el trabajo como medios para superar los conflictos o mejorar la calidad de vida (Muñoz y Retamozo, 2008). Por su parte, Frederic (2005) propone pensar la idea de comunidad “como una superposición de imágenes que refieren a estereotipos que los actores esgrimen en su cotidianeidad y que, en la medida en que coincidan entre sí, producen el efecto de hacerlos sentir parte de una comunidad, en tanto grupo de pertenencia” (Frederic, 2005:319). En dicho concepto coexisten imágenes de comunidad en pugna, en las que las nociones de *barrio* “son imágenes territoriales de comunidad que producen las luchas de los agentes interesados por ser/pertenecer a ciertos ámbitos de poder” (Frederic, 2005:317).

La definición de comunidad por parte de quienes se desempeñaban en torno a la delegación municipal, hacía referencia a los vecinos para los que se trabaja, los cooperativistas y referentes y los barrios de influencia de la delegación. En esa idea de comunidad como espacio de origen y pertenencia y como actor colectivo que incluía por igual a quienes participaban (funcionarios, empleados, referentes, cooperativistas) y a quienes no (vecinos), se retomaban y resignificaban algunos elementos de los discursos de la ministra que los legitimaban en su práctica cotidiana, tales como la participación activa junto al Estado como medio de transformación social, de recuperación e instalación de derechos y de reconocimiento del rol social y político de los referentes, así como la prioridad de las acciones que elevasen la calidad de vida de los que menos

tenían.

Los funcionarios de mayor jerarquía, como el Secretario de Gobierno, los del Instituto y el delegado, recurrían al concepto de *comunidad organizada* para referirse al modo de funcionamiento de la Mesa. La *Comunidad Organizada* había sido el título del discurso pronunciado por Perón en 1949¹⁶³, que junto a las *Veinte verdades peronistas*¹⁶⁴ y otros documentos, eran las fuentes de referencia peronista más citadas por los actores lomenses. Aquel texto aunaba diferentes aportes para pensar la acción política: la noción de *hombre y comunidad* de Platón, la dimensión *espiritual* y la *dignidad humana* del cristianismo, la *organización* de Hegel y el sentido de *comunidad* de Rousseau. Siguiendo las teorías organicistas, cada individuo y grupo se complementaba armoniosamente con los otros a través de la colaboración, el consenso y el acuerdo, expresados en el amor humano, los cuales conducirían al progreso social y la igualdad en la distribución de los bienes. La *comunidad organizada* era posible cuando se superaban el individualismo y los rencores, se optaba por la concordia y se guiaba por la virtud para así construir una sociedad más justa. El Estado debía tener una presencia importante en la vida económica y social y el sistema político debía ser acompañado por ciudadanos comprometidos desde la participación social. La idea de pueblo aparecía como la comunidad de integración, participación y articulación de espacios diferentes en torno de un liderazgo político. Como analiza De Piero, esta propuesta teórica no profundizaba en las tensiones y los conflictos entre los diversos grupos en la búsqueda por ocupar espacios de dominación o definir políticas (Sergio De Piero, 2016)¹⁶⁵.

El delegado era uno de los actores que más se valía de la narrativa peronista de *comunidad y pueblo* para interpretar sus acciones y la de la Mesa que encabezaba. Estaba interesado desde los inicios de las reuniones en darle difusión al trabajo colectivo de los referentes y las cooperativas que organizaba junto a la Mesa: “estas

¹⁶³ Congreso de Filosofía en Mendoza.

¹⁶⁴ Discurso pronunciado por Perón el 17 de octubre de 1950, en ocasión de cumplirse el quinto aniversario de la fundación del movimiento peronista.

¹⁶⁵ Sergio De Piero (2016) analizó el uso de este término en relación a la experiencia de los Centros Integradores Comunitarios del Ministerio de Desarrollo Social de la nación.

reuniones, donde se decide las formas de administrar los recursos públicos asignados al ámbito territorial de esta Delegación mediante el Programa Argentina Trabaja, resulta ser en la práctica una forma de democracia directa". Javier, un periodista reconocido en la zona, le había propuesto hacer un programa de radio junto de la Mesa *"donde todos tengan la ocasión de expresar sus experiencias laborales, poder comunicarse con el vecino y así informar que los cooperativistas no son subsidiados para no hacer nada, sino que trabajan por el sueldo que perciben"*. Sara apoyaba la iniciativa ya que *"más allá que no pertenezcamos a los mismos espacios políticos, la propuesta es interesante y, de esa forma, informamos a los vecinos y a toda la comunidad lomense qué es lo que hacemos los cooperativistas en el ámbito de esta delegación"*. La comunicación a través del programa de radio se complementaba con la información sistematizada de las tareas diarias de cada cooperativa, enviada a la Dirección de Prensa y Difusión municipal y publicada en un diario electrónico local que había sido creado en 2009. Los destinatarios de esa información detallada eran tanto los vecinos como las autoridades del municipio, actores centrales en la legitimación del rol de las cooperativas, los referentes y el delegado. De esta forma, la comunidad formada por vecinos, cooperativistas, referentes, empleados y funcionarios se organizaba para mejorar la calidad de vida del distrito, comunicando las tareas diarias que se desarrollaban en el marco de las políticas sociales en territorio.

La expresa necesidad de los referentes, planteada en la Mesa, de romper con las ideas y prejuicios sobre el rol de los cooperativistas, instaladas en el sentido común de los vecinos, es decir, de la comunidad lomense, encontró en la comunicación de las acciones diarias del programa una estrategia para intentar revertir el discurso instalado sobre el *oscuro* destino de los recursos públicos, el uso de los impuestos para mantener personas que no hacían ninguna contraprestación o la concreción de obras públicas sólo en tiempos de campaña. Para poder sostener trabajos cotidianos en las calles, los referentes reclamaban constantemente al Instituto la provisión de indumentaria, herramientas y transporte para los cooperativistas y la maquinaria de trabajo porque *"nosotros somos la cara visible de todo esto, los vecinos ya nos conocen y si no realizamos nuestro trabajo nos vienen a ver y nos reclaman"* (...) *"Los trabajos están parados, los*

vecinos se quejan y nosotros no podemos hacer nada” (Alberto). “Hemos dejado muchas veredas inconclusas y los vecinos están reclamando furiosos y amenazando con levantar firmas para hacer las pertinentes denuncias. Por ejemplo, si la empresa de camiones no cobró y no viene más, el vecino no lo entiende, ellos quieren las veredas que el Intendente le prometió” (Sandra).

Claudia, como empleada del Instituto, expresaba que la Mesa *representaba como ninguna otra delegación* el concepto de organización de la comunidad, reconociendo la importancia de la labor de los referentes y admitiendo los reclamos que le trasladaban por incumplimiento en las entregas de insumos. Contrariamente, Julio siempre rescataba la centralidad de los cooperativistas como destinatarios privilegiados del Programa, muchas veces cautivos de las prácticas clientelares de los referentes, así como la comunidad de vecinos: *“nuestra idea era llegar como gestión de este programa a los sectores más vulnerables, de mayor necesidad, pero no quedarnos ahí, sino generar el desarrollo personal, colectivo. Aquí el trabajo es para el vecino, una construcción colectiva en torno a las cooperativas y que, en definitiva, los beneficiados directos son los cooperativistas y el vecino de Lomas de Zamora. Ante eso, no tiene que haber intermediarios, con lo cual el clientelismo queda un poco de costado”.*

El delegado expresaba que la forma de gestionar el Programa que había logrado junto a la Mesa de referentes se destacaba frente a y se diferenciaba de lo actuado por el Instituto:

“Acá la cosa es sencilla: sin la participación de todos, esto sería imposible. Nosotros vamos por la reunión número N°74 y esto denota el compromiso de los compañeros. (...) Esto es lo que se viene: el Estado somos todos. Entonces, entre todos, vamos a conseguir cosas. Haremos las cosas lo mejor posible con los elementos que nos dan: no se puede hacer tanto problema por una pala y un cepillo para los compañeros que están trabajando con las napas freáticas sin guantes. Después cantamos la marcha peronista y hablamos de justicia social... Entonces lo que decimos, hagámoslo”.

El Estado somos todos daba cuenta de la idea de comunidad organizada que se encarnaba en cada declaración del delegado y que era apoyada por los referentes, quienes buscaban marcar la diferencia con las modalidades de gestión del Instituto: la complementariedad de los grupos a través de la colaboración, el consenso y el acuerdo, expresados en el amor al prójimo, la búsqueda de la igualdad a través de la distribución de los bienes, la superación del individualismo y los rencores para construir una sociedad más justa y el Estado presente acompañado por la participación social aparecían en cada reunión de la Mesa. Frente a estas premisas, las prácticas de los funcionarios del Instituto eran evaluadas como fragmentadas, ineficientes, unilaterales y contrarias a los intereses colectivos del Programa, los valores del peronismo y los intereses de la comunidad. Las gestiones del Instituto, según sus oponentes, profundizaban la desigualdad y la pobreza de las condiciones de vida de los vecinos, así como la distribución discrecional y discontinua de recursos materiales entre las delegaciones. La mesa denunciaba que las experiencias de participación popular descentralizadas como la suya, que podían poner en cuestión las decisiones del Instituto, eran sistemáticamente boicoteadas.

La Mesa buscaba constituirse, en sus disputas cotidianas con el Instituto, como el representante legítimo de la comunidad, es decir, el pueblo: los vecinos, los cooperativistas y los referentes, los empleados y los funcionarios de la delegación, conformaban la comunidad a la que apelaba el Programa esperando su participación y compromiso dentro de las políticas sociales, que redundaría en una transformación colectiva del presente. Dicha comunidad como espacio de referencia territorial sumada a la participación del *pueblo* como protagonista revertiría los efectos de las políticas pasadas que lo habían puesto como actor pasivo merecedor de asistencia paternalista. Contaba con conocimiento y experiencia acumulados, revalorizados ahora por el Estado Nacional, donde las trayectorias políticas, las *historias de vida* y *el sentido común de los barrios, las comunidades y los territorios* habían cimentado *identidades* y *sentidos de pertenencia* desde los cuales se transformaría la realidad.

6.3 Disputas en torno a la distribución de bienes materiales y simbólicos.

Las políticas sociales tienen vidas propias y efectos que pueden sobrepasar los diseños e intenciones originales de sus autores: una vez creadas entran en una compleja red de relaciones con actores e instituciones que pueden generar consecuencias imprevistas e inesperadas. Parto del reconocimiento de la formulación de políticas como una actividad eminentemente sociocultural, inmersa en los procesos sociales cotidianos, en los mundos de sentido y en las prácticas culturales que los crean y sostienen. Este tipo de análisis de la política pública implica dar sentido al conocimiento tácito, a las múltiples interpretaciones y a las definiciones en conflicto que las políticas tienen para los actores, observando las maneras ambiguas y disputadas en que son recibidas (Shore, 2010).

El diseño del Programa Ingreso Social con Trabajo distribuía las funciones en una diversidad actores, siguiendo la lógica jerárquica desde el Ministerio de Desarrollo Social y otros organismos nacionales con los que articulaba, hasta los entes que lo implementaban localmente, como el municipio a través del Instituto, que tenía su particular trayectoria en gestión, ciertas capacidades técnicas y políticas y complejos conflictos internos. Desde los inicios de las reuniones de la Mesa de Santa Lucía, uno de los ejes de la disputa entre los referentes y el delegado frente al Instituto fue el suministro de indumentaria, herramientas y transporte para poder realizar las tareas. En julio de 2010, una representante del Ministerio (Bárbara Baggio) participó en una reunión de Santa Lucía en la cual los referentes le cuestionaron que las compras de las cooperativas fuesen hechas por el Instituto: *“Así como nosotros respetamos al gobierno nacional, al municipio, al Instituto y al delegado, queremos ser consultados e informados de las compras que se hagan en nombre de las cooperativas. El Instituto ha realizado compras sin darnos explicaciones. ¿No es que las cooperativas son autónomas?”* (Sandra) *“¿Para qué estamos nosotros si se toman todas las decisiones detrás de un escritorio sin consultarnos?”* (Irene). Baggio justificaba que era una decisión tomada por el Ministerio, entre muchas opciones que se habían evaluado. La disputa por los insumos era central en la interpelación hacia la representante del Ministerio en las ocasiones que ella

participaba de la Mesa, cuestionándole el rol asignado por el Ministerio al Instituto en el manejo de los recursos de las cooperativas. Los referentes exponían que el incumplimiento por parte del Instituto de los pedidos de las cooperativas llevaba a que realizasen los trabajos en condiciones de mucha precariedad, dado que no sólo faltaba indumentaria apropiada, sino también herramientas. Las cooperativas y la delegación planificaban la cantidad de insumos que precisaban en función de los cooperativistas activos y el tipo de trabajo que debían desarrollar y los elevaban al Instituto, pero nunca había una correspondencia entre lo solicitado y lo entregado. El Instituto argumentaba que las cantidades enviadas a las cooperativas eran adecuadas y la delegación respondía haciendo uso de los minuciosos registros que llevaba: *“la cantidad suministrada es insuficiente para la realización de las tareas. Se notificó al Instituto que, por el registro enviado por ellos mismos, los cooperativistas designados en el radio de la delegación son 1.307 que conforman 40 cuadrillas o cooperativas. Las herramientas suministradas no alcanzan para darles un juego, como mínimo, a cada cooperativa”*. La imposibilidad de cumplir con los pedidos de la delegación también se basaba, según el Instituto, en que debían rendir las partidas anteriores para poder recibir nuevos fondos y hacer nuevas compras. El delegado exponía que *“venimos hace meses poniendo en actas los mismos reclamos. No estamos de acuerdo en la forma en que el Instituto administra el Programa Argentina Trabaja porque vemos que cambian algunas cosas para que nada cambie. Los referentes que concurren a estas reuniones son santos, porque si tuvieran que reclamar de la forma en que deberían hacerlo, es muy probable que todo sería muy diferente; pero permanentemente hablamos y solicitamos lo mismo de la mejor manera sin respuesta. Estamos reclamando el derecho que todos tienen a la obra social, las herramientas, la ropa, para poder trabajar en un marco de mínima dignidad”*. El delegado siempre hacía hincapié en el respeto de las vías administrativas como forma de reclamo en lugar de apelar a cortes de calles o manifestaciones públicas que cuestionasen el buen funcionamiento del municipio.

Frente a la acumulación de reclamos hacia el Instituto, en el mes de septiembre de 2010 las reuniones de la Mesa comenzaron sorpresivamente a recibir la participación de vecinos que se acercaban a escuchar los asuntos operativos del Programa. Esto llevó a

los referentes a decidir que no se reunirían más en hall central de la delegación y se trasladarían a la cocina, que se encontraba separada y aislada del edificio principal, por lo cual el acceso quedaba restringido a una puerta donde los referentes controlaban el ingreso. Los referentes comentaban que habían sido los empleados y funcionarios del Instituto quienes habían, por un lado, invitado a los vecinos a participar, y por el otro, informado a algunas cooperativas que las reuniones se desarrollarían en otro espacio por fuera de la delegación. Alberto advertía que *“si la intención del Instituto es romper estas reuniones que llevamos a cabo en la Delegación, donde no existe ningún inconveniente, al menos de parte nuestra, y llevarlas a otro ámbito para beneficio propio, no debemos permitir que ello suceda. Las autoridades del Instituto están acostumbradas a que cuando no tienen respuestas para darnos y pierden el control, dicen que fue una orden del Intendente. Estoy de acuerdo con Marcelo en enviar una nota explicando esta situación al Sr. Intendente”*. Las estrategias para desarmar el funcionamiento semanal de la Mesa por parte de algunos funcionarios del Instituto habían sido contrarrestadas una vez más.

En las siguientes reuniones la tensión fue aumentando, concretando una serie de audiencias privadas con el intendente y dando como resultado que el vicepresidente del Instituto desplazase a los empleados de menor jerarquía a cargo del Programa que articulaban con la delegación. En su reemplazo, nombró dos empleadas para la delegación de Santa Lucía (Griselda y Estela) y dos meses después designó a Roberto como Director de Recursos Humanos. Éste se presentó en la Mesa anunciando que: *“asumí esta función para cambiar lo que hasta ahora estuvo mal. El intendente me dio una gran responsabilidad: trabajar codo a codo con los delegados municipales. Tengo una reunión con el intendente y le voy a proponer que el tema de las herramientas también pase por mi área. El intendente hoy considera, al nombrarme, que puedo dar esas respuestas que nunca se dieron y, por ello, voy a poner todo mi esfuerzo para que el Programa Argentina Trabaja sea todo un éxito”*.

Como se analizó en el capítulo anterior, los listados de suspensión de pagos siguieron elaborándose sin ser chequeados por los referentes, según lo que ellos manifestaban.

Miriam, referente de una cooperativa de Segundo Centenario, consideraba que la minuciosa estrategia administrativa del delegado había sido adecuada en las disputas con el Instituto, pero que era momento de poner en práctica otras: *“Disculpame Ricardo, me parece muy bien que trabajes como corresponde oficialmente con notas, pero esto no va más. Si nos vienen nuevamente a pretender desprolijar y no reconocer nuestro trabajo, se terminó”*. Por unanimidad se decidió concurrir al Parque Industrial al día siguiente y cortar la calle, impidiendo la circulación del predio. Cuando llegué a la delegación varios referentes esperaban dispersos, ya que el edificio había sido demolido para iniciar las obras de la nueva delegación. Las grandes montañas de tierra y materiales iban mutando de forma con los días. Junto a Eduardo y Sofía nos acercamos al *trailer* que funcionaba como oficina del delegado, donde él y su secretario estaban repartiendo las copias de las notas pidiendo el alta de cooperativistas: una por cada cooperativa y una general, ésta doble faz, *para que no pudieran desglosarla y perder el trámite* en el Instituto, justificando así la demora en las respuestas. Sandra, que no tenía cooperativistas observados, se había sumado al reclamo porque *debían estar unidos*. Ella señaló que cuando en diciembre pasado sí los había tenido y su referente político distrital no había aprobado el reclamo, organizó por su cuenta dos piquetes frente a la Intendencia. El resultado fue se escisión de la agrupación y dejar de contar con un ingreso fijo: resaltó que fue el delegado quien la había ayudado entonces a pagar el alquiler de su casa.

Un micro escolar, costado por Sandra y Eduardo (práctica rotativa entre referentes), nos trasladó hasta el Parque Industrial, donde otros cooperativistas y referentes esperaban. El primer intento de dispersarlos fue del personal de seguridad y el segundo de Griselda, la nueva empleada del Instituto que articulaba con la delegación. La negativa general logró que el propio Roberto se viese obligado a salir del edificio para invitarlos a dialogar dentro. Éste explicó a los referentes que los listados se habían confeccionado en base a la información enviada por el delegado y que el Instituto estaba cumpliendo con una directiva del Ministerio que solicitaba *se distinguiera entre los cooperativistas que trabajaban y los que no: “De los 8.000 y pico de cooperativistas menos de la mitad está en las calles”*. Revisaron en ese momento cada uno de los casos de los

cooperativistas cuyos referentes estaban presentes, notando que los errores se debían a la falta de actualización de la base de datos con la que trabajaba Roberto: muchos cooperativistas habían cambiado de cooperativa y de referente político durante 2010 y 2011, pero no esos cambios no se habían registrado, perdiendo como consecuencia la conexión con el cooperativista que era suspendido. Roberto se comprometió a que no se repetirían este tipo de errores y para ello organizaría un operativo por cada delegación para que los cooperativistas fueran a ratificar sus datos y así poder actualizar los legajos. Matías, de la Mesa de Prensa de la delegación, entrevistó en el camino de vuelta a Eduardo, comentándole que el programa radial sobre las cooperativas era escuchado directamente por el Intendente.

Desde la asunción de Insaurralde en la intendencia, los piquetes como forma de visibilización del conflicto y negociación con el Estado no eran bien vistas, según se rumoreaba entre los cooperativistas y los empleados municipales. En efecto, no fueron muchos los cortes y solo tuvieron cobertura en los medios de comunicación nacionales aquellos que implicaban un problema en el tránsito vehicular, en particular en la conexión del distrito de Lomas de Zamora con la Capital. Aquellos cortes que no impedían el paso de los automóviles lograban repercusión en los medios locales, como las redes sociales, los blogs y los diarios zonales.

Durante la gestión de Rossi, uno de los cortes más importantes se había producido en el intento de desalojo de unas 2.000 personas del Campo Verde en noviembre de 2008. El corte de Camino Negro, arteria de comunicación entre la zona sur y la ciudad de Buenos Aires fue reprimido por unos 600 efectivos de la Guardia de Infantería, la Policía Montada y personal de las comisarías de la zona, equipados con balas de goma y gases lacrimógenos. El entonces gobernador de la provincia intervino enviando al Jefe de Gabinete, la ministra de Obras y Servicios Públicos y el ministro de Seguridad para negociar una resolución pacífica y se comprometieron a realizar un censo para solucionar el problema habitacional. El entonces secretario de Gobierno Martín Insaurralde convocó al propietario de las 120 hectáreas del campo a una mesa de negociación para evaluar la posibilidad de comprarle el terreno. Dos meses después, en

enero de 2009, los habitantes del predio realizaron un corte en la misma ruta, en reclamo de la regularización de las tierras, provisión de servicios de cloacas, agua potable y energía eléctrica, con la presencia de un centenar de policías de las comisarías locales y de la Guardia de Infantería. Un funcionario provincial fue quien llevó la propuesta de realizar una reunión en la Municipalidad de Lomas de Zamora para llegar a un acuerdo.

Ya en la gestión de Insaurralde, durante el mes de diciembre de 2010 en dos ocasiones los habitantes del barrio Gabriel Miró, ubicado en la localidad de Villa Fiorito, cortaron el Camino Negro en reclamo de agua potable. En una entrevista televisiva el intendente explicaba el corte de la ruta:

“Es la segunda vez y el reclamo es justo porque el sistema de agua potable, que antes tenían precariamente, ahora por el consumo de verano tiene cada vez menos. Yo asumí hace 14 meses, es un asentamiento de 7 años. Hemos trabajado intensamente este año para resolverle el problema y el gobierno nacional ha actuado inmediatamente a través de las autoridades de AySA. Hemos preparado la licitación, se adjudicó a una empresa. No sólo para estas manzanas (4.000 personas), sino para 70.000 personas de la ciudad de Fiorito. Esta gente no se puso de acuerdo: creo que hubo otras cuestiones, estoy totalmente convencido, porque el día jueves el compromiso que tuve con ellos lo hemos cumplido cada uno de los días. Han recibido los camiones cisterna por esta emergencia porque la obra grande se va a inaugurar en mayo, que es resolver el problema del agua potable y segura. En el día de ayer nos llegó del Ministerio de Desarrollo Social de Nación la ayuda de 5.000 sachets de agua mineral. La desinformación y la cuestión política... No porque la política sea mala, porque es una herramienta fundamental para cambiar la realidad: el mal uso, los aprovechadores... Son 4.000 personas y no hubo más de 40 cortando. El reclamo es justo, pero la necesidad no justifica perjudicar a la mayoría de Lomas de Zamora. El corte se levanta por la decisión de la mayoría de los vecinos porque el Estado municipal

*ingresó por la parte de atrás a resolver el problema*¹⁶⁶.

Los cortes que no llegaban a los medios nacionales se realizaban frente a la Municipalidad o alguna dependencia de la misma y tenían un poder de movilización y convocatoria mucho menor. Uno de ellos ocurrió en enero de 2011, organizado por el gremio de camioneros que reclamaba la pérdida de afiliados: quienes hasta ese momento habían manejado las grúas de una empresa privada pasarían a ser empleados del municipio como inspectores de tránsito. En el mes de febrero, la organización Barrios de Pie se movilizó al Consejo Escolar para reclamar recursos para los centros educativos de Cuartel Noveno. En abril, un grupo de vendedores ambulantes cortó la avenida Yrigoyen tras su desalojo del puente peatonal de la estación de tren y la calle Boedo. El municipio explicó que representaban al 15% de los desalojados y que no habían aceptado la oferta de ingresar a la planta de trabajadores municipales ni el pase a las ferias del distrito, agregando que respondían a directivas de sectores duhaldistas. En julio, docentes y alumnos del Instituto Municipal de Artes Audiovisuales se movilaron a la municipalidad para reclamar sueldos adeudados.

El municipio tenía la voluntad política de escuchar cada reclamo y negociar una solución en función de los recursos que disponía. El intendente buscaba incorporar a todos los sectores políticos que quisieran ser parte de su proyecto, así como darle *cupos* a las diversas agrupaciones políticas que gestionaban programas sociales. Por ello, los piquetes no estaban legitimados como forma de negociación y se convertían en un recurso extraordinario.

Luego del corte del Parque Industrial, Sandra propuso desplegar la estrategia que denominé *anti-orgánica*, al concurrir al Ministerio de Desarrollo Social en representación de la Mesa de Cooperativas, para cotejar los listados que el Instituto enviaba para las suspensiones de pago con los emitidos por la delegación. Eduardo apoyó la moción, al igual que los demás referentes, recordando que *“acá, en distintas reuniones y distintos representantes del Instituto manifestaron que había varias bases de*

166 Entrevista de C5N a Martín Insaurrealde 21/12/10 subida al usuario de youtube del Municipio.

datos. Julio en la reunión con el vicepresidente dijo que él tenía una base de datos distinta de la que tiene Roberto. Al escuchar esto, García trató por los medios de desmentirlo. ¿El Instituto es el que maneja el Programa Argentina Trabaja y los directores poseen distintas informaciones?' En el transcurso de la semana, el secretario de la delegación y Sandra se trasladaron a la ciudad de Buenos Aires y fueron recibidos por empleados del Ministerio, quienes les dieron acceso a los listados y les indicaron que en el futuro se contactaran con la persona que hacía de nexo entre el municipio y el ministerio ante cualquier duda.

La última estrategia hacía referencia a aquella situación excepcional en la que la Mesa de referentes había decidido romper con las instancias jerárquicas de la administración municipal y con ciertos acuerdos tácitos del saber-hacer político. La lucha política peronista, como remarcaba el delegado, debía regirse por un esquema de conductor, cuadros intermedios y masa en un encuadramiento orgánico, ya que *"se conduce sólo lo orgánico y lo adoctrinado, lo que tiene una obediencia"* (Perón, 2006:33). Los referentes de las cooperativas y el delegado comulgaban con dichos principios, pero los conflictos suscitados demostraron que, ante el agotamiento de las primeras estrategias ensayadas, fue necesario romper con ciertos principios implícitamente aceptados y subir la apuesta. De esta forma, apelaron a la autoridad de los niveles superiores de gobierno, directamente con el intendente y con los funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, para hacer públicos sus conflictos con los funcionarios del Instituto.

Luego del operativo de actualización de legajos organizado por el Director de Recursos Humanos, un nuevo motivo de tensión enfrentó a los referentes y el delegado con el Instituto, ya que los *orientadores* de las cooperativas denunciaron en la Mesa que quienes pertenecían a la delegación de Santa Lucía habían sido excluidos de los *Foros de Orientadores* que se realizaban en el municipio. Las disputas trascendían la materialidad de la distribución de elementos de trabajo para ubicarse en un plano más simbólico: la participación y el reconocimiento del rol de los orientadores, previsto específicamente por el Programa en cada cooperativa. Cada cooperativa tenía un

orientador, que se estaba formando en la *Diplomatura de Extensión Universitaria de Operador socioeducativo en Economía Social y Solidaria* en la Universidad Nacional de Quilmes y se desempeñaba como facilitador, mediando en los conflictos en el grupo y promoviendo el crecimiento en el plano productivo. “La Diplo” se constituyó en una de las primeras ofertas integrales de formación profesional desde la universidad pública para quienes ya se desempeñaban en el sector de la Economía Social y Solidaria, a partir de los debates conceptuales sobre dicha economía, herramientas de gestión y metodologías participativas de trabajo. Se esperaba que los orientadores fueran agentes que motorizasen las iniciativas e inquietudes socio-sanitarias, culturales y educativas de las cooperativas, propusiesen actividades de formación y discusión interna, facilitasen información para fortalecer la organización y se vinculasen con otros agentes y organizaciones de la comunidad.

Las tres jornadas de intercambio se desarrollaron en el Parque Municipal Eva Perón en el que participaron más de 600 cooperativistas y orientadores. En el cierre de las actividades, se expresaron el Presidente del Consejo Deliberante en representación del intendente, el Director de Economía Social del Instituto y Bárbara Baggio, funcionaria del Programa del Ministerio de Desarrollo Social, quien sostuvo que *“en el barrio los cooperativistas son muy reconocidos por todos los progresos que se lograron con las tareas diarias que realizan. Este Programa no sólo abrió fuentes de trabajo, sino que también unió a los vecinos y reivindicó sus derechos”*.

Una orientadora expuso en la Mesa que había concurrido a los foros organizados por el Instituto y el Ministerio, pero se había enterado por su cuenta:

“A los de Santa Lucía no nos tienen en cuenta: no existimos. Estaba Julio, pero no había ningún representante de las cooperativas de nuestra delegación. Nos pidieron que acompañemos a los cooperativistas presentes, en grupos de a veinte. Le preguntaban qué les parecía el Programa Argentina Trabaja, cómo se sentían, en qué les cambió la vida. El rol de orientadora no es ése. Para el próximo foro, los orientadores deben llevar el cuestionario terminado. Los de Santa Lucía no hemos sido citados. Tienen miedo que

podemos plantear, saben que estamos muy bien organizados” (Mirta).

Se solicitó por nota al Instituto el dato de cuántos orientadores estaban designados en las cooperativas de la delegación, interpelando al ente municipal en este nuevo asunto. El rol de los orientadores no había tenido un lugar preponderante en los debates de la Mesa, ya que se había centrado en organizar los trabajos diarios en los barrios. Sin embargo, con la exclusión de los mismos y de todas las cooperativas de Santa Lucía en una instancia de debate y trabajo con Ministerio, el Instituto dejaba al descubierto las disputas locales.

En 2010 cerca de mil cooperativistas se inscribieron en la diplomatura, diseñada por el Ministerio de Educación de la Nación en articulación con la UNQUI¹⁶⁷. Un 80% de los cooperativistas incorporados al Programa no tenía sus estudios primarios o secundarios completos y podían optar por terminarlos a través del Plan Fines (Finalización de Estudios Secundarios) para luego seguir con el tramo de educación superior. Uno de los aspectos que destacaba el jefe de gabinete del Ministerio de Educación de la Nación, Jaime Perczyk, era que *“no ingresan estudiantes sueltos, de manera individual, sino que abre por primera vez un ingreso generalizado a la universidad de trabajadores organizados a través de cooperativas y de redes de cooperativas”*. *“En el Ministerio de Educación, y podríamos hablar también en nombre del Gobierno nacional en general, creemos que el conocimiento no siempre tiene que ser algo que produce la academia y se lo transmite al pueblo, sino que puede surgir de una interacción entre el conocimiento producido por la academia y la experiencia popular”*¹⁶⁸ (Alberto Sileoni, Ministro de Educación de la nación). Una orientadora de la UNQUI relataba qué significaba para ellos esta experiencia:

“Darle voz a tantos protagonistas de la resistencia del pueblo, de la lucha silenciosa que todos los días seguían gritando con voz muda. Resistimos creando, resistimos soñando, resistimos compartiendo en ollas populares, en

¹⁶⁷ Se conformó una mesa de coordinación de la oferta académica, integrada por la Universidad de Quilmes y dos coordinaciones adjuntas a cargo de los ministerios de Educación y de Desarrollo Social.

¹⁶⁸ Informe especial “Secundaria y universidad para los cooperativistas”. Publicado en prensa.argentina.ar 31/10/2010.

piquetes de la esperanza, siempre en todo lugar resistimos. Esto es la diplomatura para los militantes y orientadores, es la voz que nos quitaron, es el espacio de discusión y de intercambio que desde abajo generamos cada día, pero no siempre puede trascender las paredes de nuestros locales, comedores, casas, etc. Que si lo hacen, si trascienden, si estas palabras son escuchadas, es gracias a la lucha, la organización y las ganas de hacernos escuchar, aún sin vos, aún sin aliento” (Daniela, orientadora, 25 años)¹⁶⁹.

El Programa Ingreso Social con Trabajo tenía el objetivo expreso de promover diversas estrategias que generasen y fortaleciesen las prácticas políticas colectivas en torno a las cooperativas. Las disputas entre quienes trabajaban en torno a la delegación y el personal del Instituto explicaban la exclusión de los orientadores y referentes de los espacios de reflexión promovidos en cada distrito por el Ministerio.

Luego de aquellos conflictos, el rumor de que llegarían nuevos cupos a Lomas de Zamora puso en estado de alerta a la Mesa. Los referentes decidieron concurrir al Instituto y pedir información al vicepresidente sobre los criterios de distribución, ante lo cual éste explicó que el Intendente había considerado que, dado el alto número de cooperativas que se desempeñaban en Santa Lucía, serían asignados en otras delegaciones. Luego de varios reclamos de los referentes y del delegado elevados a la intendencia, el vicepresidente debió comprometerse a repartir el mismo cupo a la delegación y solicitó a los referentes que a través de encuestas relevaran a los potenciales cooperativistas.

Roberto, en la reunión semanal de la Mesa, declaró que esa promesa no tenía ningún respaldo y que las demás delegaciones ya habían recibido sus cupos. De esta forma, se quebraba la palabra del Vicepresidente del Instituto y se ventilaban las tensiones internas. El Director de Recursos Humanos agregó que *las bajas y las altas* que pasaban por su oficina no se tramitarían sin la firma del referente o el presidente de la cooperativa y del delegado, y se realizarían reuniones con los involucrados y los

¹⁶⁹ Publicación de la DOSSES.

delegados para buscar soluciones. *“Estoy armando una carpeta con todos los inconvenientes y manoseos que existe en el Instituto para informarle al Sr. Intendente. No me respetan, inclusive tengo conocimiento [que algunas agrupaciones políticas] van directamente al Ministerio a pedir las altas sin mi consentimiento. (...) Lamentablemente se mezcla todo, la política con el trabajo”*. Los referentes, que ya habían denunciado estas situaciones, sumaban casos en que los referentes y delegados de otras partes del distrito, junto al Instituto, pedían pases de cooperativistas de Santa Lucía sin informarlos. Roberto explicaba que había decidido compartir su experiencia como director y la información con la que contaba porque *“tengo grandes inconvenientes y trabas dentro del Instituto. Creo que me equivoqué, tendría que haber notificado a cada delegado que el vicepresidente no quería firmar lo que estaban solicitando, fundamentándose que el Ministerio de Desarrollo Social de Nación le había informado que no se iban a producir modificaciones hasta después de las elecciones del 23 de octubre de este año, cosa que no es así”*.

Roberto recordó que había solicitado tener a cargo el control de la entrega de elementos que necesitaba cada cooperativista: *“en agosto me di la cara contra la pared cuando [el vicepresidente] García me elevó una nota donde claramente me decía que no me metiera más con la ropa ni con las herramientas, que era competencia exclusiva de él. Solo puedo decirles que la Nación gira por mes \$565 por cada cooperativista para la compra de vestimenta, elementos de trabajo y seguridad. Considero que deberían solicitar una reunión con el Secretario General, trasladarse hasta el Municipio y ponerlo en conocimiento de todos estos temas. Esta es la única Mesa que realmente funciona y trabaja, merece una respuesta”*. Las declaraciones de Roberto sirvieron de base para la elaboración de una minuciosa nota dirigida al vicepresidente donde se calculaba el monto total asignado por el Ministerio a cada cooperativista durante los 23 meses desde que había comenzado el Programa. Se comparaba, en función de los remitos de la delegación, cuánta indumentaria, qué y cuántas herramientas habían sido entregadas y cuántas se adeudaban. Asimismo, se solicitaba por medio de otra nota una reunión con el Secretario de Gobierno. Durante la siguiente semana la delegación recibió indumentaria y herramientas, pero la fecha de reunión con el secretario seguía

pendiente.

A un mes de las inminentes elecciones, el Secretario de Gobierno participó de la Mesa de cooperativas, a la que asistieron el delegado y una empleada de confianza, una de las empleadas administrativas del Instituto designada para la delegación, los referentes de 26 cooperativas y una representante de la Comisión de Prensa de la Mesa. Ninguno de los directivos del Instituto se hizo presente. El Secretario aclaró que su intención era escuchar las demandas y comprometerse a dar una pronta respuesta, dado que su cargo le permitía ejecutar la voluntad política del Intendente. Transmitió tres mensajes: el rol clave de los cooperativistas en el distrito, como ejecutores de la política social y la obra pública concreta, financiada por el gobierno nacional y co-gestionada por el municipio, así como el aporte que hicieron con su trabajo cotidiano en la construcción de un nuevo vínculo entre los vecinos y la comunidad en general con el intendente; el reconocimiento del rol central del delegado, como representante del colectivo de la Mesa de referentes, como ejecutor de un programa de gran escala y como un actor político con lealtad hacia el intendente; finalmente la aceptación pública sobre los *desaciertos* de los funcionarios del Instituto frente a los cuales la Mesa se había manejado por los canales institucionales adecuados, evitando escándalos públicos que comprometieran al intendente.

“En primer lugar, el Programa Argentina Trabaja en Lomas de Zamora es central. El Intendente ha tenido un gran mérito, ha sido uno de los primeros en no tener miedo cuando se lanzó el Programa, por eso estamos por encima de la media de cooperativistas en el Gran Buenos Aires. Cuando las grandes obras no habían comenzado fueron los cooperativistas quienes empezaron a la cambiar la imagen de la ciudad. Fueron los que permitieron el reencuentro del Municipio con el vecino y le permitió al Intendente una mejor y fluida comunicación con toda la comunidad. En segundo término, quiero decirles que el delegado es para el Intendente una persona muy importante, que tiene lealtad, la cual me merece todo mi respeto. En tercer lugar, quiero pedir disculpas por algunos funcionarios que no hacen lo que

deberían hacer. Realmente si no fuera por la madurez mental y política que Uds. tienen hoy, estaríamos ante un gran escándalo en la puerta del Municipio, del cual soy consciente de ello y por eso estoy aquí a su entera disposición”.

El delegado planteó el reclamo por el suministro de herramientas e indumentaria, la *normalización* de las cooperativas (obtención de matrículas) y los nuevos cupos para Santa Lucía. Sandra planteó que necesitaba los comprobantes de lo facturado por su cooperativa para hacer el balance anual, presentar los libros contables en el Ministerio y poder ejecutar el proyecto aprobado de una bloquera, ya que el vicepresidente del Instituto se había negado a entregarlos y la había echado de su despacho. Gustavo planteó que el vicepresidente no autorizaba la entrega de materiales de un convenio firmado por el Movimiento Evita y tampoco les entregaban los libros contables de sus cooperativas. Marcelo nombró a Julio y Claudia como responsables del fracaso del Programa por no entregar las herramientas, indumentarias y otros materiales, respondiendo a los reclamos con evasivas. Alberto explicó que hacía tres meses no recibían herramientas y materiales bajo el argumento de que eran destinados a plazas y otras obras. Miriam expresó que los referentes necesitaban que el Instituto asesorase en los trámites, que ellos acompañaban el programa, que debían recibir los cupos como las demás delegaciones y que en las elecciones de agosto (PASO) *“hemos trabajado muchísimo y aportamos por el proyecto del Intendente. Los votos hablaron por nosotros y aquí nadie cobró un peso. No entiendo el porqué del maltrato. Nosotros solo pedimos que nos respeten”*. Sobre los cupos, otra referente se había reunido con Julio quien le había aclarado que *“mientras sigas con el Delegado en Santa Lucía no tenés solución”*.

Ante todas las inquietudes presentadas por los referentes de las distintas cooperativas, el Secretario reconoció no tener una idea en profundidad de lo que estaba sucediendo y que podía comprobar que algunos funcionarios habían buscado *beneficiarse políticamente* a través del Programa para *pasar por encima del Intendente*. Reiteró la elección del delegado como candidato a consejero escolar en las elecciones de octubre y elogió la diversidad de referentes y agrupaciones políticas que estaban presentes en

la mesa: *“Si estoy aquí es porque aquí queda en claro cuál es el marco político que tienen Uds., que no piden imposibles y es para valorar la militancia que poseen”.*

Durante la semana siguiente se inauguró el nuevo edificio de la delegación que contaba con un salón de usos múltiples con capacidad para más de 60 personas, una recepción, cuatro oficinas administrativas, salas de estar y un área especialmente diseñada para realizar trámites, reclamos y sugerencias al personal municipal. En el acto participaron el Intendente, diputados nacionales, el presidente del Concejo Deliberante, el secretario de Gobierno, el secretario General, el secretario de Obras y Servicios Públicos y el delegado de Santa Lucía. En su blog personal, el intendente expresaba que *“Santa Lucía se encontraba fuera del mapa para muchos lomenses, algunos ni siquiera sabían dónde se ubicaba, pero desde hace un tiempo ese preconceito o indiferencia sobre ciertos lugares de la comuna cambió totalmente. Luego de años de abandono y desidia municipal, los vecinos ya pueden encontrar un lugar de apoyo y sostén para todo tipo de demandas y necesidades. Antes, el acercamiento y el vínculo entre el Estado y las personas era algo impensado, poco creíble, pero ahora es una realidad palpable”.*

Una semana después, el Secretario General participó de la reunión de la Mesa, en la que reconoció el *contundente* trabajo de Santa Lucía. El problema no era de orden administrativo, sino *la actitud política* del Instituto, por lo cual estaba prevista una reunión con las autoridades del mismo y la elevación de un informe. El conflicto debía ser resuelto por el intendente quien valoraba a cada referente presente en la delegación por sus distintas trayectorias y por su capacidad de trabajar colectivamente en un mismo espacio más allá de las diferencias políticas.

6.4 Militancia y reconocimiento político.

La lucha política entre los referentes y el delegado, por un lado, y los funcionarios del Instituto, por el otro, buscó acrecentar el reconocimiento político de unos en detrimento de los otros. En esta lucha simbólica se jugó la legitimidad del trabajo dentro del Programa y la administración presente y futura de los instrumentos de poder objetivado (finanzas públicas, cargos en el Estado Municipal, recursos materiales).

Ambos grupos de adversarios disponían de un reconocimiento inicial desigual, propiedad simbólicamente eficiente que respondía a expectativas colectivas socialmente constituidas (Bourdieu, 1997). El capital político de cada uno fue modificándose en base a una multiplicidad de actos subjetivos de reconocimiento en relación a su trabajo en el Programa, que dependían del crédito, la representación y la confianza que lograban acumular. Dado que dicho capital era especialmente vulnerable a sospechas, calumnias o escándalos sólo podía ser conservado gracias a un minucioso trabajo cotidiano.

Los grupos que se conformaron en estas luchas buscaron constituirse en figuras reconocidas dentro del Municipio, disputando ya fuera un lugar en la lista del Frente para la Victoria en las elecciones de 2011 o conservando los cargos que ya ejercían. Como señala Rosato, “la confección de las listas de una línea no está únicamente en manos del líder, ni éste puede imponer los nombres a su arbitrio. Debe consensuar y negociar esos nombres con los aspirantes y los militantes de su línea” (Rosato, 2003:64). Las líneas se negociaban en forma cerrada en las *mesas chicas* y en forma abierta donde los actores buscaban expresamente ser observados por los otros, donde *“el valor del radio-pasillo por verlos juntos [con el intendente] es más fuerte que los acuerdos”*, como sostenía un funcionario. Los espacios de exposición pública se concentraban en el edificio de la Municipalidad, en el que funcionaba el Consejo Deliberante, a cinco cuadras de la sede del Partido Justicialista, a tres cuadras del Instituto y cerca de los restaurantes donde se reunían los políticos con mayor poder. A partir de ese núcleo, se distribuían las unidades básicas, la delegación municipal del Centro, las oficinas descentralizadas como la Secretaría de Desarrollo Social, el predio del Sindicato de los Trabajadores Municipales, lugar clave para coordinar los operativos y la movilización de grandes contingentes, al igual que el Parque Municipal y el Parque Industrial en el que el Instituto tenía las oficinas y desde el cual se distribuían los insumos para las obras del Programa. Por fuera de la localidad del Centro, pasando el camino Presidente Perón, la presencia del Estado quedaba encarnada por excelencia en la Delegación de Santa Lucía, alrededor de la cual se distribuían las 40 cooperativas y sus organizaciones comunitarias.

Como propuse en el capítulo 1, estudiar el Estado implica humanizarlo y observar cómo se encarna en personas concretas “que lo habitan, que hablan en su nombre, que producen, actualizan y/o transforman con sus prácticas cotidianas esos repertorios de políticas y normas” (Soprano, 2015:17). Las particulares configuraciones estatales son resultado de la relación entre diferentes actores, sus tensiones y negociaciones, por lo que nos interesa su existencia local, en la heterogeneidad de agencias y funcionarios con sus lógicas y prácticas sociales específicas. Analizar el Estado *desde adentro* promueve etnografías que analizan relaciones, identidades y trayectorias individuales y grupales que configuran y actualizan *localmente* al Estado, para poder visibilizar las incapacidades, incoherencias y renunciaciones que también componen al Estado, qué no se pudo hacer y a qué lugares no llegó (Soprano y Bohoslavsky, 2010).

En la Delegación de Santa Lucía, el poder fue disputado por el Delegado como representante de los referentes de las cooperativas frente a quienes integraban el Instituto. Su saber político residía en el conocimiento práctico que le permitía dominar la anarquía de las estrategias individuales de cada referente y así producir una acción concertada, constituyéndose en el portavoz de la Mesa, hablando en su nombre y en su favor, dándole existencia al presentar su trabajo cotidiano y al representarlo frente a otros actores políticos del municipio. El Delegado construyó su estrategia política sobre un saber acumulado y legitimado en gestión municipal, en tensión con las formas de gestionar de otros actores locales. La búsqueda del reconocimiento social del intendente, que lo consagró como candidato a presidente del Consejo Escolar en las elecciones, no necesariamente implicó la exclusión de sus contrincantes. Sus prácticas y discursos deben ser interpretados de una manera relacional, es decir, como un juego de oposiciones y distinciones frente a otros actores del peronismo que también aspiraban a ser parte del proyecto de reelección del Intendente. El capital político del delegado se nutrió de las dicotomías y pertenencias que planteaban ciertas categorías basadas en la unión y la separación que esgrimían los referentes para interpelar a los otros: los del centro/los del barrio, los funcionarios/ los militantes, los políticos con cargos/ los referentes barriales, los *planeros*/ los cooperativistas, los viejos punteros/ los referentes del proyecto nacional y popular. El crédito obtenido en la gestión del

Programa fue instrumento y apuesta de las estrategias individuales y colectivas del delegado y el referente que buscaban adquirirlo y aumentarlo, diferenciándose de quiénes poseían menos capital: otros referentes, delegaciones y funcionarios.

Un acto o *rito de institución*, como puede ser una nominación de un cargo o el otorgamiento de una distinción, es un acto de comunicación que notifica a alguien su identidad, que no sólo la expresa, sino que la impone frente a los demás, notificando con autoridad lo que es y lo que tiene que ser una persona o un grupo. Instituir públicamente al delegado, a los referentes o a la Mesa como colectivo, implicó la consagración de un estado de cosas, dar a conocer una diferencia con los otros actores concernidos en el Programa y, al reconocerla, darle una existencia social. La investidura otorgada por el intendente buscaba ejercer una eficacia simbólica en la medida en que transformaba la representación que se hacían los demás de esas personas y sus comportamientos, así como transformaba la representación y los comportamientos de las propias personas (Bourdieu, 2008).

El intendente y su equipo más cercano eran quienes disponían de un capital simbólico de distribución de cargos y distinciones, concebidos como puestos de reconocimiento y responsabilidad, que exigían competencias y que se inscribían en la carrera política de los referentes y los funcionarios municipales. Un nombramiento oficial hecho por el intendente resultaba simbólicamente eficaz porque el cargo era desempeñado por actores *autorizados*, que detentaban una función específica asignada por el Estado municipal y obtenían así una definición social legítima (lo que estaban autorizados a ser y lo que tenían derecho a ser) que les otorgaba el derecho de reivindicar, profesar y ejercer ese nuevo estatus (Bourdieu, 1996). Para comprender la dimensión simbólica del efecto del Estado como lugar de la universalidad y del servicio al interés general, como lugar naturalizado (siendo que se trata de una construcción social y política), abordé ese universo de agentes y discursos sobre qué era el Estado y cómo debía ser la división del trabajo a su interior, dado que de esta manera lo estaban creando y recreando.

Los valores del campo burocrático en el cual desplegaban sus estrategias los actores de

la delegación se encarnan en el *ethos* de la devoción y el desinterés de los servidores del Estado. Estos valores se manifestaban en verdaderas ficciones administrativas a través de creación de problemas que existían por y para los agentes del Estado que los exponían e intentaban resolver (Bourdieu, Christin y Will, 2000). Tanto los referentes como los empleados y funcionarios del municipio esgrimían que sus prácticas representaban las ideas de transparencia en la gestión del Programa, honestidad en el uso de los recursos públicos, eficiencia de los procesos administrativos, descentralización de los poderes municipales, respeto por el trabajo de otros actores involucrados en la gestión y contacto personal con la comunidad de referencia para la que trabajaban: los cooperativistas (protagonistas centrales del programa) y los vecinos (beneficiarios indirectos), acordes a los valores y lineamientos del gobierno nacional¹⁷⁰. En efecto, como hemos visto en el capítulo 2, las políticas públicas entre 2003 y 2015 y el Programa Ingreso Social con Trabajo reflejaron racionalidades de gobierno, maneras de pensar sobre el mundo y cómo actuar en él, modelos de un proyecto de sociedad al que se aspiraba y nuevas formas de relación entre los individuos que eran reinterpretados en el territorio por los actores que los encarnaban y les daban vida (Shore, 2010).

La gestión cotidiana de los programas sociales era traducida en el discurso nativo como *trabajo social, militancia social, lo social, la gestión o lo técnico*. Se distinguían o se fusionaban tres supuestas formas de trabajar (políticas, sociales o técnicas), en función de la coyuntura en disputa y de qué estaba en juego en cada situación, cada una de ellas cargada de valores específicos que las legitimaban. Así, por ejemplo, quienes trabajaban en el barrio militando lo hacían desde lo político, lo social o desde ambos; quienes trabajaban en el Municipio lo hacían desde la experiencia en lo social o lo político, pero ahora le sumaban un conocimiento técnico específico; estaban quienes impugnaban desde lo técnico las prácticas políticas, pero reconocían las sociales; quienes siendo

¹⁷⁰ Balbi propone para analizar los valores morales dando cuenta de sus características formales y sus contenidos en función de instituciones, relaciones sociales y procesos sociales específicos; y dando cuenta del comportamiento entendiendo que es producto de esos valores morales y de los intereses, aspiraciones o planes, todos ellos superpuestos en el plano subjetivo (Balbi, 2007). Frederic (2004) y Balbi (2007), se interesaron por conceptualizar los modos por los cuales la moral orientaba el comportamiento en terrenos empíricos diversos: las políticas públicas de los '90 en el Gran Buenos Aires y la génesis de las concepciones de política en el peronismo (en particular la *lealtad*), respectivamente.

funcionarios soslayaban lo técnico desde lo político y jerarquizaban las experiencias sociales barriales; quienes desde la práctica política consideraban que lo social era un paso anterior ya que no lograba impactar en la calidad de vida de los vecinos.

Ahora bien, podemos hacer una genealogía de *lo social* en el discurso nativo insertándolo en el desarrollo de los sentidos de las políticas sociales de las últimas décadas. En algunas disputadas, lo social debía ser desligado de la política, recuperando nociones de las políticas neoliberales centradas en el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil a través de su participación, omitiendo el debate sobre el rol del Estado en la cuestión social. La idealización de ese tipo de organizaciones durante la década del '90 llevó a considerarlas como hacedoras naturales *del bien* para los demás, desinteresadas, no influenciadas por las políticas del gobierno o la avaricia del mercado, designadas por lo que no eran: no gubernamentales y no lucrativas. La visión instrumental de los organismos internacionales las conceptualizó como actores *apolíticos* que podrían mitigar algunas debilidades de los procesos de desarrollo y que podían transferir herramientas para asistir a individuos y comunidades para que compitiesen en el mercado, contribuyendo a la democracia y el crecimiento de una sociedad civil fuerte. La profesionalización de voluntarios, dirigentes y técnicos en los '90 supuso la acreditación de saberes sobre planificación y gerenciamiento, multiplicando los espacios de capacitación de las agencias gubernamentales, las universidades y las fundaciones internacionales, constituyéndolos como un requisito para la obtención y la gestión de los recursos financieros de las políticas sociales. De esta forma, se creó un mercado de servicios *ad hoc* para técnicos y expertos, originando tensiones al limitar el dominio de la militancia política (Grassi, 2002). Estas ideas sobre la sociedad civil, como la alternativa de las organizaciones políticas, se aplicaron localmente a lo largo de todo el país y quedó como parte del bagaje de ideas y experiencias de los referentes, empleados y funcionarios que se actualizan en las tensiones y disputas en la implementación del Programa.

En el contexto de la repolitización a partir de 2003, las lógicas de acumulación de prestigio y la evaluación de los militantes en función de las cualidades políticas se

actualizaron con la consolidación del proyecto político nacional y de los discursos de los dirigentes y funcionarios más relevantes y su traducción en prácticas concretas en la implementación de los programas sociales. El capital político de cada actor era adquirido en un aprendizaje activo e innovador de interpretación y significación que configuraba los procesos biográficos. En esa socialización se incorporaban las competencias específicas provenientes de espacios diversos en los que transcurría la vida cotidiana desde la familia extendida, la vecindad, los clubes, las iglesias, las sociedades de fomento y los comedores comunitarios hasta las experiencias de las organizaciones de desocupados y los partidos políticos (Vázquez, 2009; Quirós, 2006).

La militancia se constituyó, para algunos, como una entrada para una carrera política profesional de largo plazo, donde el aprendizaje del saber-hacer político permitía comportarse *políticamente* comprendiendo el sentido del juego (Bourdieu, 2000). La trayectoria y el discurso del presidente del Consejo Deliberante de Lomas de Zamora, importante referente de la política local, me permitió identificar los valores más compartidos sobre la militancia peronista en el distrito. En primer lugar, desde su punto de vista, la militancia solía tener un origen humilde que se remontaba a la primera unidad de base que había organizado con unos amigos en el garaje de una casa (devenidos luego en referentes o funcionarios). Durante todo el año, y no solo antes de las elecciones, había que caminar los barrios con los referentes, ya que esta práctica le permitía tener un conocimiento de lo que sucedía en todo el distrito, en *perspectiva histórica* y como manera de estar actualizado sobre la vida cotidiana de los lomenses: recorrer las calles, mencionar incluso los nombres anteriores que éstas habían tenido, observar las condiciones sociales y económicas de cada zona, cómo vivían los vecinos, qué necesidades y proyectos tenían, saber qué referentes trabajaban en cada barrio y conocer qué proyectos y programas estaban siendo implementados en cada gestión de la que él había sido parte y que habían cambiado el territorio y la calidad de vida, los que aún estaban pendientes y los plazos estipulados en cada promesa política que se había hecho y que debían cumplirse.

Otros de los valores que se esperaban de un militante era *la presencia, el estar* en los

actos oficiales, así como el cumplimiento de las funciones del cargo para el que había sido elegido por los votantes y la *lealtad* hacia los vecinos a quienes invitaba a participar activamente dentro del municipio. Asimismo, el respeto y compromiso con la función que el intendente (*el conductor*) le asignaba a cada actor político, la *lealtad* con el partido político (y dentro del mismo debatir *los pases de la barra*), la búsqueda de la *unidad* de los compañeros del peronismo a través de las reuniones y el diálogo y el consenso con los opositores:

“La unidad. Vamos a ser claros: no pueden venir tres meses antes de las elecciones a ponerse como candidatos. Si me decís que venís caminando las calles hace cuatro años, trabajando por Lomas de Zamora, teniendo lugares donde reunir a los compañeros... [Pero] no podés salir en el mes de febrero a decir que querés ser precandidato [en la interna]. Derecho tienen todos, pero está en cada uno saber quién trabajó cuatro años con los vecinos, poniendo la cara. Alguien que viene a decirnos que faltan tales cuadras de tierra...

La primera convocatoria se hace desde donde se tiene que hacer: desde la humildad del dirigente, no solo desde el que convoca, sino desde el que se quiere sentir convocado. Ahora si vos venís con la pretensión de ser el Secretario de Obras Públicas, tener 20 cargos para la administración, me parece que la humildad que debés tener, no es aquella que pregonás o que decís en los actos. Nosotros necesitamos de todos, pero tampoco somos tontos, me venís a reclamar, a apretar, a sacar cosas y encima mirás lo que le falta hacer a un compañero... Perón decía que cuando criticabas a un compañero se estaba preparando para ser oligarca. Los que quieren estar en esa unidad, que vengan a decirnos que se quieren sumar el proyecto, a aportar lo saben, lo que tienen”¹⁷¹.

En la disputa entre los referentes, el delegado y los funcionarios del Instituto, cada grupo desplegó diversas estrategias, en función de sus saberes, buscando imponer sus

¹⁷¹ Entrevista en un programa de radio local.

puntos de vista, interpelar o deslegitimar las prácticas de sus competidores y reposicionarse, conservando o aumentando su reconocimiento frente al intendente.

Durante los últimos meses de la larga disputa entre la delegación y el Instituto, se confeccionaron las listas de candidatos para las elecciones de octubre. A nivel municipal, los cargos que estaban en juego eran el de intendente, 12 bancas en el Concejo Deliberante y 5 consejeros escolares. En total hubo 475 candidatos (titulares y suplentes) que integraron las 16 listas presentadas. La lista del Frente para la Victoria estuvo encabezada por el intendente y seguida, como primer concejal, por el presidente del Consejo Deliberante. Los demás candidatos incluyeron al Secretario de Juventud de la JP-Evita, la Secretaria de la Mujer del PJ y por entonces secretaria en el Concejo Deliberante, un docente de la Universidad de Lomas de Zamora y jefe de un importante diario local, el titular de la CGT local y gremialista de sanidad, la hija de un ex intendente local que tenía importantes relaciones con las instituciones religiosas y que ejercía como concejal en reemplazo de otro representante del Evita, un delegado, el director municipal del Foro Hídrico y tres militantes barriales, dos de ellos de la Mesa de Santa Lucía. El vicepresidente del Instituto figuraba como uno de los candidatos suplentes. El delegado fue elegido como candidato a presidente del Consejero Escolar, un puesto de gran poder en el municipio, y su secretario Fabián asumiría su lugar en la delegación. El Director de Economía Social y otra de las referentes de Santa Lucía, eran candidatos suplentes.

6.5 Conclusiones

La narrativa de los programas del Ministerio de Desarrollo Social, y en particular el PRIST, buscaron convocar y congregar a quienes se sintiesen artífices y participantes activos de las políticas creadas a partir de 2003, trabajando en pos de un proyecto común y definiendo una frontera simbólica que separaba un *nosotros* de un *ellos*. El Ministerio reconocía a las personas como *titulares de derecho*, sujetos activos y protagonistas claves en la implementación de las políticas sociales y la transformación social, dentro de procesos colectivos. La mirada y la voz de los *titulares de derechos* se constituyeron en el insumo central en 2015 para evaluar las políticas, siendo el

Programa de Ingreso Social con Trabajo uno de los que mayor impacto había producido en la vida de la población.

La forma en que se concentró, trató y redistribuyó la información en relación al Programa puso en evidencia el desajuste entre los diversos actores nacionales y municipales en su capacidad para administrarla.

La comprensión acabada del circuito administrativo, así como la terminología específica que utilizaba el Ministerio, fue reinterpretada por el Instituto, quien a su vez lo transmitía a las delegaciones y a los referentes de manera fragmentada, sobre la marcha, a través del ensayo y el error. El manejo del complejo circuito administrativo fue uno de los factores de conflicto entre los referentes y el delegado, como representantes directos de los cooperativistas, frente a los empleados y funcionarios del Instituto, circuito que se reconfiguró en una estrategia para disputar la autoridad y el reconocimiento dentro del Programa.

La invitación a las presentaciones públicas del Programa, la asignación de cupos a las agrupaciones, los operativos de inscripción, las metamorfosis de las cooperativas de un programa a otro, los pases entre cooperativas, las altas y bajas de los cooperativistas, los operativos de capacitación, el armado o actualización de legajos, la credencial de la obra social, la matriculación y la fusión de cooperativas se constituyeron en disputas entre los grupos antagónicos que tensionaron sus vínculos con el intendente y le demandaban posicionamientos. La burocracia es un espacio de juego donde los actores con orígenes, trayectorias, intereses, capitales y competencias heterogéneos y contradictorios se encuentran y confrontan por la definición misma de la cuestión pública y del servicio del Estado, compartiendo un cierto número de apuestas, conceptos y métodos (Bourdieu et al, 2000).

La *territorialidad* fue una de las iniciativas del Ministerio para aproximarse al espacio local, construida en particular sobre la experiencia del programa Promotores Territoriales para el Cambio Social que consolidó la narrativa sobre el rol y las características esperadas de quienes gestionarían las políticas en territorio. Quienes

militaban el proyecto de construcción de una nueva forma de hacer políticas sociales trabajaban para la *comunidad* como espacio de referencia territorial, idea que se amalgamaba a la noción de *pueblo* del peronismo: la participación del *pueblo* permitiría que las personas dejaran de ser meras receptoras de planes o programas sociales y volvieran a ser protagonistas. El análisis de ambos conceptos me permitió historizarlos y observar cómo cada actor lo resignificaba en su discurso.

El delegado promovió desde los inicios las vías administrativas como forma de reclamo en su disputa con el Instituto. Sin embargo, la creciente tensión concluyó en la decisión unánime de los referentes, con apoyo del delegado, de desplegar una estrategia de piquete, cortando el acceso al Parque Industrial donde funcionaba el Instituto, para obtener respuestas. Desde la asunción de Insaurralde, los piquetes como forma de visibilización del conflicto y negociación con el Estado no eran bien vistas, según se comentaba entre los cooperativistas y los empleados municipales. Luego de aquellos conflictos, el rumor de que llegarían nuevos cupos a Lomas de Zamora puso en estado de alerta a la Mesa y el vicepresidente del Instituto debió comprometerse a repartir el mismo cupo a la delegación de Santa Lucía. A un mes de las elecciones, el Secretario de Gobierno participó de la Mesa de cooperativas, donde destacó el rol clave de los cooperativistas, el delegado y los *desaciertos* de los funcionarios del Instituto.

El intendente y su equipo más cercano disponía del capital simbólico de distribución de cargos y distinciones, concebidos como reconocimientos que se convertían en puestos de responsabilidad, que exigían competencias y que se inscribían en la carrera política de los referentes y los funcionarios municipales. A partir de 2003, la evaluación de los militantes en función de sus cualidades políticas desplegadas y las lógicas de acumulación de prestigio se actualizaron con la consolidación de un nuevo proyecto político nacional, traducido en prácticas concretas esperadas dentro de los programas sociales. La militancia se constituyó, para algunos, como una entrada para una carrera política profesional de largo plazo, donde el aprendizaje del saber-hacer político permitía comportarse *políticamente* comprendiendo el sentido del juego. En la disputa entre los referentes, el delegado y los funcionarios del Instituto, cada grupo desplegó

diversas estrategias, en función de sus saberes, buscando imponer sus puntos de vista, interpelar o deslegitimar las prácticas de sus competidores y reposicionarse, conservando o aumentando su reconocimiento frente al intendente y construyendo su posicionamiento a partir de 2011.

CAPÍTULO VII

PORTAVOCES Y MOVILIZACIÓN: LEALTADES ENTRE REFERENTES Y FUNCIONARIOS PROVINCIALES Y NACIONALES

7.1 Movilización de los grupos y escenificación de lo político.

Me he planteado abordar la reconfiguración de la trama de relaciones de poder entre referentes, funcionarios y dirigentes observando la metamorfosis de las trayectorias políticas de los referentes a través de dos dimensiones. A partir de la primera dimensión, me he centrado en los capítulos V y VI en las visiones de cada actor y cada grupo y las divisiones observadas en torno a diversas formas de concebir y desplegar el trabajo dentro Programa Ingreso Social con Trabajo, dimensión observable a partir de las luchas entre los agentes (y los colectivos o las instituciones a los que representaban) quienes buscaban transformar las relaciones de fuerzas y aumentar su reconocimiento. Tanto los referentes de las cooperativas, organizados en la Mesa de Cooperativas de Santa Lucía y representada por un delegado con un proyecto político propio, como los diversos funcionarios del Instituto, ente municipal responsable de la implementación del Programa a nivel local, buscaron obtener o acrecentar su reconocimiento social a través de la constitución de sus figuras como autoridades con legitimidad política, lo cual los reposicionaría para dirimir disputas, defender posiciones conquistadas y negociar su lugar en los futuros espacios en la jerarquía del gobierno municipal.

La reconfiguración de la trama de relaciones de poder en el municipio entre los grupos en el contexto de la implementación del Programa, requirió identificar varios puntos de inflexión en las trayectorias de militancia, a nivel individual, de específicos referentes y, a nivel colectivo, de la Mesa de cooperativas. Cada uno de los referentes partió de un punto en el campo, caracterizado por un cierto estado de sus relaciones con los demás actores, desarrolló una trayectoria y llegó a un nuevo punto del campo ocupando una nueva posición. Este movimiento será abordado en el presente capítulo a partir de la segunda dimensión.

La dimensión de la movilización de los grupos será abordada a través de las relaciones entre los referentes de las cooperativas y los funcionarios provinciales y nacionales, observando cómo se negociaron las alianzas y lealtades en función del protagonismo que las cooperativas habían logrado y que eran representadas por los referentes, agrupaciones que potencialmente podían convertirse en fuerzas políticas con alto poder de movilización. Esto me llevó a analizar la (re)constitución permanente de alianzas entre los referentes de las cooperativas y los funcionarios, las afiliaciones cambiantes con las organizaciones políticas y la figura central de los referentes como portavoces legítimos de las cooperativas. La novedad y el protagonismo de las cooperativas de mayor escala, promovidas por un programa social, en relación a otras experiencias anteriores, se constituyó en un capital político esencial para entender los nuevos liderazgos o el fortalecimiento de otros. El poder político de algunas agrupaciones en el territorio, en parte acrecentado por la creación de cooperativas a partir del Programa (amalgamadas a las organizaciones barriales previas), fue explorado a través de la dimensión de la representación política de los referentes a partir del nuevo rol, de las alianzas en territorio con diversos funcionarios provinciales y nacionales y de la potencial constitución de las cooperativas como fuerzas políticas territoriales.

Dentro de esta dimensión, identifiqué una serie de *eventos políticos* entendidos como situaciones sociales referenciadas por los actores sociales por su riqueza, intensidad y efervescencia, en las que confluían actores de diversos ámbitos y escalas. Esta interacción, situada y delimitada en el tiempo, permitió develar lógicas que en otras ocasiones aparecían desdibujadas, explicitando relaciones de sentido que habitualmente estaban naturalizadas en las prácticas sociales. Los *eventos políticos* eran señalados por los actores como relevantes para explicar, evaluar y entender sus carreras políticas y revelaban las lógicas que definían posiciones políticas y organizaban las disputas internas en el municipio: era a partir del significado atribuido por sus protagonistas que cada evento cobraba sentido (Frederic y Masson, 2009).

La escenificación de lo político se materializó en eventos políticos tales como reuniones,

charlas-debate, festejos, marchas, visitas de funcionarios, actos e inauguraciones que demandaban una presencia física de los protagonistas, estaban localizados en escenarios precisos y se componían de una multiplicidad de secuencias que combinaban discursos y símbolos, en una puesta en escena que integraba la acción y el discurso según las tradiciones peronistas. Estos eventos remitían a una idea trascendente (la construcción de proyecto de país nacional y popular con el pueblo como protagonista), donde confluyían el territorio, la militancia y los valores colectivos como ejes vertebradores (Abélès, 1997).

7.2 Representatividad territorial: cooperativas y agrupaciones políticas.

La multiplicación de las agrupaciones políticas en el municipio permite entender la decisión y estrategia del intendente de convocar e incluir a la heterogeneidad de actores que militaban en el territorio y que se sintieran convocados a participar en su proyecto político: la efectividad de dicha convocatoria quedaría traducida en los resultados electorales de 2011. Tanto el intendente como los dirigentes de las organizaciones políticas trabajaron para convocar y movilizar a quienes compartían una visión común sobre el proyecto político a desarrollar y consolidar en los siguientes años en función de lo hecho en el plano nacional, como parte de la propuesta por Néstor Kirchner y Cristina Fernández de sumar a todos los ciudadanos en una nueva construcción política. Los discursos políticos desplegados buscaron interpelar a la mayor cantidad de militantes (luchas internas) y electores (luchas externas) reconociendo una cantidad de intereses comunes por sobre los antagonismos: toda lucha presupone un acuerdo sobre qué cuestiones ameritan ser centrales en el juego político (Bourdieu, 1990).

En el cierre de la campaña de 2011, el *Chino* Navarro del Movimiento Evita colocó en el centro de su discurso a los militantes y su trabajo diario como condición inexorable para un mayor crecimiento del municipio y la mejora en la calidad de vida de sus habitantes, lo cual aseguraría el camino a la victoria en las elecciones y la continuidad del proyecto político iniciado en 2003: *“Ustedes que son jóvenes tienen que saber que muchas veces los más grandes nos hemos equivocado. Estas imágenes de los 90’ de Menem, Duhalde, De la Rúa, del helicóptero, del 19 y 20 de diciembre, tienen mucho que ver con un*

Partido Justicialista que se subordinó a los grupos económicos y fueron los jóvenes como ustedes y otros no tan jóvenes que, en minoría, en soledad, a veces ridiculizados, se enfrentaron a esa doctrina que imperaba que era destruir el Estado y que la Argentina fuera una Nación de rodillas". Luego recordó cuando Insaurralde se había reunido con Néstor Kirchner tras asumir como intendente para resaltar el vínculo profundo entre los proyectos: *"Eran tiempos difíciles y no teníamos el apoyo que hoy tenemos, y Martín le aseguró a Néstor servir a la patria y defender el proyecto nacional, ya que sin nación no había municipio"*. El Chino invitó a los militantes presentes para que continuasen trabajando en las elecciones resaltando las acciones y los recursos de las políticas públicas nacionales articuladas con los municipios y las organizaciones territoriales: *"más votos significan más obras, más trabajo, más asignaciones universales y la defensa de los intereses populares" (...)* *"la unidad es lo que va a llevar a conseguir la victoria definitiva del pueblo"*.

Como analiza Quirós, en un contexto de fuerte presencia de lo público como generador de ingresos, los derechos se crean a través del *trabajo* como valor en sí mismo: hacer política no se trata de mera circulación, sino de producción de relaciones, reglas y bienes (...) socialmente significativos, tales como cupos dentro de un programa nacional, cargos en agencias estatales nacionales o provinciales, contratos en un municipio, construcción de liderazgos en organizaciones barriales, candidaturas en las listas o invitaciones especiales a actos políticos de relevancia, entre tantas otras: *"Haciendo política, las personas se hacen a sí mismas, porque son afectadas y tienen una relación afectiva con ese hacer"* (Quirós, 2011:281). El trabajo político se traducía en esfuerzo incorporado a través del tiempo e incluía actividades tan diversas como participación en marchas, reuniones, organización de actividades, llamados, encuestas, trámites, obtención de información y su difusión, los cuales transformaban los bienes tangibles e intangibles en logros personales y derechos adquiridos para quienes no los habían tenido.

A partir del trabajo diario de los referentes de las cooperativas, los dirigentes (muchos de ellos funcionarios) buscaron crear, sostener y fortalecer su vínculo personal y

político con ellos, los cuales representaban a un número muy variable de cooperativistas. Tanto los cooperativistas y los referentes como otros actores de las instituciones barriales, fueron protagonistas centrales en la implementación en territorio de proyectos, programas y políticas sociales, participando en diversos eventos como movilizaciones, actos de apoyo, festejos y campañas electorales. Tanto los dirigentes como los referentes buscaron un reconocimiento mutuo que les permitiera afianzar o ampliar su representatividad en territorio para mejorar su posición en relación a los otros: en el caso de los referentes la mayor representatividad podía traducirse en nuevos o mejores cargos en la estructura municipal y, en el caso de los dirigentes, en la estructura gubernamental provincial o nacional. En esta relación, en constante renovación, se observaba una tensión en el horizonte de posibilidades de cada uno: los referentes tenían como techo de crecimiento un lugar de mayor reconocimiento en la estructura de decisiones de su agrupación política a nivel municipal y poder contar, a largo plazo, con un ingreso económico estable para desarrollar las actividades sociales y políticas dentro de sus instituciones y del Programa. La posibilidad de reconocimiento traducido en un cargo dentro de la estructura municipal era más lejana. Los referentes percibían un ingreso fijo como cooperativistas del Programa (algunos de ellos ejercían la figura de capataz, mejor paga en relación a los otros roles), pero debían afrontar gastos de diversa índole: desde las gestiones diarias relativas al Programa y el sostenimiento de las actividades en las organizaciones comunitarias que encabezaban hasta la participación en las movilizaciones y actos políticos de cada agrupación que implicaban la coordinación de grupos numerosos de cooperativistas.

Los dirigentes, muchas veces acusados por los referentes de alejarse del barrio y de los problemas cotidianos de los vecinos para dedicarse a fortalecer sus carreras políticas a escala provincial o nacional, intentaban tener una presencia constante en territorio y una relación personal con los referentes para reducir las tensiones o los cuestionamientos. Los dirigentes estaban siempre atentos a las propuestas, las demandas o los conflictos planteados por los referentes de su agrupación o incluso los

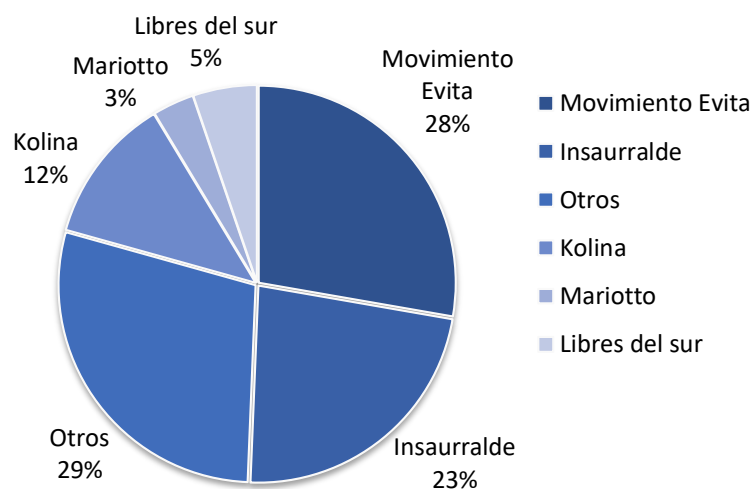
de otras agrupaciones, para renovar o crear el vínculo de lealtad fundamental para sostener a largo plazo sus actividades sociales y políticas en territorio¹⁷².

Tantos los referentes como los dirigentes adquirirían su visibilidad frente a otros actores políticos a través de la creciente representación de su fuerza política basada en la movilización de los grupos. Los referentes de las cooperativas eran militantes con una trayectoria previa y líderes de organizaciones comunitarias, rol por el cual habían sido convocados en el Programa por dirigentes y funcionarios, con prioridad en relación a otros actores locales. De esta forma, los programas sociales nacionales habían llegado al entramado barrial y contactado a los futuros cooperativistas. Como se mencionó en capítulos anteriores, la inscripción en el Programa priorizó a quienes pertenecían al amplio abanico del Frente para la Victoria y luego se fueron incorporando agrupaciones menores que negociaban con funcionarios de diversa escala a través de distintas modalidades. El Movimiento Evita tuvo un peso y una presencia mayores en el Ministerio de Desarrollo Social donde habían ocupado diversas Secretarías y en la Secretaría de Participación Ciudadana del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires que ejecutaba las políticas sociales relativas al cooperativismo en territorio bonaerense. El *Chino* Navarro ya había ocupado diversos cargos en el municipio y en 2009 se desempeñaba como diputado provincial del Frente para la Victoria por la provincia de Buenos Aires, roles que le aportaban un conocimiento profundo sobre la gestión de programas, así como un entramado de relaciones políticas para negociar en favor de su agrupación. La Corriente de Liberación Nacional Kolina recién aparecía en escena en el 2009, por lo cual debía trabajar intensamente para generar vínculos territoriales y una representación importante dentro en la diversidad de cooperativas del Programa. Otras agrupaciones tenían un menor peso político en el municipio y, por lo tanto, en la representación de sus bases: Segundo Centenario, Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados, Movimiento Libres del Sur y el Polo Obrero. Otras agrupaciones dentro de Partido Justicialista local no tenían un nombre distintivo o un

¹⁷² La *lealtad peronista* es una virtud de carácter moral que se encuentra entrelazada con las formas en que los peronistas conciben y hacen política. Se trata de una cualidad inherente a ciertas personas, recíproca (base de las relaciones entre compañeros, entre militantes y conductores), asimétrica y que provee un propósito común a los proyectos colectivos (Balbi, 2005, 2007).

espacio físico propio en el período analizado, pero se identificaban con el nombre de algún dirigente local y convocaban a un número reducido de cooperativistas.

En la delegación de Santa Lucía, cada cooperativa era identificada en función de su referente local y agrupación política. Esta adscripción también definía los márgenes de libertad sobre las actividades que podían desarrollar en el Programa: por ejemplo, las cooperativas del Movimiento Evita eran las que más autonomía tenían en relación a la coordinación ejercida por la delegación, lo cual generaba una gran tensión con el delegado, quien tenía una disputa previa con el *Chino* Navarro.



28. Cantidad de cooperativistas por agrupación política, delegación de Santa Lucía (2011). Elaboración propia ¹⁷³

El movimiento Evita era quien más representación tenía en relación a la cantidad de cooperativas y cooperativistas de Santa Lucía, seguido por las que respondían al intendente. La representación de la agrupación Kolina en 2011 era mucho menor y luego se distribuían el resto de las agrupaciones en referentes dispersos.

¹⁷³ Gráfico elaborado en función de las 40 cooperativas y cuadrillas, compuestas por 1.500 cooperativistas. Referencia del gráfico: la categoría *otros* incluye al MIJD Castells, Polo Obrero, referentes barriales y funcionarios municipales.

7.3 El crecimiento de las organizaciones comunitarias a partir de las cooperativas.

A lo largo del trabajo de campo fui recortando la muestra de organizaciones y cooperativas que observaría. De las cinco cooperativas, en tres casos un solo referente era el que concurría a la Mesa y en los otros dos casos eran dos personas las que se turnaban para participar del espacio de la Mesa. En todos los casos, se trataba de militantes peronistas: cuatro de ellos pertenecían al Movimiento Evita en el momento de las primeras observaciones, pero en el transcurso de los meses únicamente Gustavo y Alberto permanecieron en dicha agrupación. En cambio, Diego y Sandra entablaron primero una relación estrecha con el Intendente a nivel local y luego con la agrupación Kolina de Alicia Kirchner a nivel nacional (2010), Ernesto, Eduardo y Sofía se sumaron a La Kolumna de Omar Plaini (2011) y Marcelo de la cooperativa El Matadero (único referente de los cinco que no integraba el Evita) pasó de militar en la agrupación de Pablo Paladino¹⁷⁴ a tener una relación directa con el Intendente (2010). Como reflexionan Frederic y Masson (2009), local, provincial o nacional son esencializaciones de categorías construidas por el Estado con fines administrativos que cristalizan formas de interacción y cambian de significado cuando las personas afectadas señalan ciertos eventos políticos, que dan cuenta de alianzas y lealtades en constante construcción, como relevantes para explicar y entender sus propias trayectorias, los posicionamientos y las disputas.

Las alianzas con los funcionarios o dirigentes facilitaban la gestión de los recursos del Programa disponibles para las organizaciones comunitarias. En los cinco casos estudiados, las instituciones barriales que los referentes encabezaban se habían ampliado o remodelado a partir de la creación del Programa con el objetivo expreso de que pudiesen funcionar como espacio de referencia y trabajo de las nuevas cooperativas.

Conocí el Club Social y de Deportivo Rodríguez en una primera recorrida junto a

¹⁷⁴ Referente político del Frente para la Victoria del distrito.

Ernesto por Lomas de Zamora en 2009 antes de que se lanzara el Programa. Por ese entonces era una cancha de fútbol techada con chapas acanaladas, sobre un terreno amplio y descuidado que lindaba con el arroyo aún sin canalizar y contaba con un comedor en la parte trasera donde se reunían, trabajaban y cocinaban unas 15 personas. El club había iniciado su actividad en 2008 ocupando el inmueble abandonado, “trasformando un espacio que generaba en los vecinos inseguridad por su desuso y convirtiéndolo en un predio de esparcimiento, donde se desarrollan actividades culturales y deportivas gratuitas” (proyecto de expropiación presentado por el *Chino* Navarro como diputado provincial). En julio de 2010 comenzaron la reforma del predio con los aportes *personales* del *Chino* Navarro y los materiales de construcción provistos por el Programa.

“Desde que estamos acá Alberto hizo dos festivales de boxeo. El primero nos fue muy bien. Salimos a conseguir donaciones por todos lados. Él siempre dice que el club tiene que tener diez pisos para arriba. Eso fue el proyecto que armamos: cerco perimetral, luces y habitaciones. Yo hice todas las carpetas. Armar allá habitaciones para que los chicos pudieran venir. Los de este club tienen un mundialito todos los años que viajan por las provincias. Nunca se pudo hacer acá. Cuando van allá se quedan en casa de familia. Acá los chicos viven en condiciones muy precarias. No salió el proyecto... Ahora la UBA le hizo los planos. Nos pedían el CUIT que nosotros tuvimos después con las cooperativas. Nos pedían una cuenta bancaria del club que antes del Programa no teníamos... Creo que va a ser uno de los clubes más importantes de Lomas. Alberto logra que la gente participe” (Sofía).

El club pudo avanzar en las gestiones de sus proyectos a partir de los conocimientos legales y burocráticos que el Programa les exigía a las cooperativas. Sofía había aprendido todo lo concerniente a la gestión del Programa porque consideraba que los trámites eran imprescindibles para la existencia a largo plazo de las cooperativas y la firma de módulos municipales y convenios mayores de la subsiguiente etapa provincial. Si bien ella no ocupaba los roles de presidenta, secretaria ni tesorera, era quién llevaba

adelante las gestiones en Lomas de Zamora, La Plata y CABA, asistía a las reuniones, la firma de convenios e incluso colaboraba con otras cooperativas del Evita que tenían menos conocimientos administrativos.

Estar dentro del Programa también permitía contar con recursos que las cooperativas utilizaban para hacer trabajos en el barrio: en palabras de Alberto *lo que tenía de lindo* era que servía para ayudar a los vecinos, fueran o no del Movimiento Evita. Quienes participaban en el club y en las dos cooperativas *hacían trampa sin pedir permiso*, al prolongar las obras de los espacios públicos (calles, veredas) y al interior de las casas de quienes no podían afrontar esos gastos, haciendo los contrapisos cuando eran de tierra o las rampas para quienes usaban silla de ruedas. Utilizaban los materiales del Programa y luego informaban al Delegado. Los integrantes del club, que ya tenían la experiencia previa de haber sido una mutual que entregaba mercadería, también tramitaban pensiones, certificados de discapacidad, asistencia de ambulancias, medicamentos y carnets para el transporte público para los vecinos.

Sofía explicaba que la relación con Alberto, su referente, había comenzado años atrás cuando ella fue incorporada como beneficiaria de un plan social bonaerense. Si bien él le delegaba las tareas administrativas, ella se sentía en la obligación de consultarle los temas importantes, como los giros de dinero que recibían de los programas sociales.

“Este año las PRIS recibieron algo de plata y él estaba de viaje. Me llamaron “Sofía: tiene que buscar la plata”. Le dije no, que le tenía que preguntar a él. “Esto es una orden del señor Navarro” me dijeron. Yo le dije “el referente es Alberto”. Sí tomo algunas decisiones después de tanto tiempo, pero consulto y le digo lo ocurrido. Es un tipo que me tiene mucha confianza. Por supuesto que hemos cometido errores. Nos entregaron en mano una cooperativa, nos entregaron el estatuto y no sabíamos cómo se manejaba. Aprendimos qué era el Instituto, el INAES, el ARBA, la AFIP. Algunos aprendimos y otros no. Tenés que aprovechar las neuronas. Tenés que trabajar” (Sofía).

El club Rodríguez era la referencia territorial más importante del Evita en Lomas de

Zamora y allí se desarrollaban los eventos más relevantes: capacitaciones, plenarios, festejos, operativos y distribución de recursos. En diciembre de 2010 se realizó el último plenario del año del movimiento para sellar públicamente los acuerdos entre Emilio Pérsico, el *Chino* Navarro y el recién asumido Intendente, luego de una serie de encuentros en los que militantes y referentes debatieron el rol de la fuerza política en el marco municipal, provincial y nacional. Con presencia de gran cantidad de militantes, Emilio Pérsico, el Subsecretario de adicciones bonaerense Edgardo Binstock, los concejales del Frente Para la Victoria Javier Ruíz y Alfredo Fernández (titular del bloque en Lomas de Zamora), el presidente del Concejo Deliberante Santiago Carasatorre y los dirigentes del Evita Luis Cáceres y Eduardo “Cholo” Ancona, el Movimiento ratificó su apoyo al intendente, quien anunció que uno de los referentes del Evita asumiría como Secretario de Salud en la nueva estructura municipal, en reconocimiento a su labor previa en el hospital zonal. Navarro resaltó frente los militantes presentes que el intendente *“nos invitó a sumarnos sin condiciones y valoró esa experiencia del Hospital Gandulfo”*, mientras que Insaurralde expresó que buscaba rodearse *“de los mejores para poner de pie a Lomas de Zamora (...) Necesito del Movimiento Evita, del Chino Navarro y de todos ustedes para fortalecer un gobierno municipal de consenso y de diálogo”*.

Hacia el final de mis observaciones de campo en la primavera de 2011 la fuerte relación entre Sofía y Alberto se había deteriorado. Ella sentía que, como *muchos otros referentes o políticos*, no dejaba que los demás integrantes del club crecieran. Lo describía como un referente que *se había quedado en la época en que la política se hacía con papeles escritos a mano*. Ahora la política pasaba por el mail, así como las gestiones de los proyectos y programas. Los empleados estatales y los funcionarios les exigían a las cooperativas *que enviaran todo en formato electrónico*: Alberto no sabía hacerlo y desde su ACV tenía pérdidas de memoria, lo cual era muy problemático para Sofía que ejecutaba decisiones siempre cambiantes. Alberto la había amenazado con dar de baja el contrato de su hijo en la Municipalidad y el cupo como cooperativista del ex marido si ella se iba del club. A pesar de esas amenazas, Sofía tomó finalmente la decisión de incorporarse a La Columna con Ernesto y Eduardo.

Por su parte, Eduardo también reconocía como referente directo a Ernesto, quien durante los comienzos de su participación en el Programa le había presentado a los cuatro referentes distritales del Evita. Uno de ellos ese mismo día le había ofrecido sumarse a su equipo personal de trabajo en la municipalidad, propuesta que fue rechazada por Eduardo, ya que consideraba que:

“En política lo que entiendo es que tiene que haber códigos y no hay. Le dije que yo me voy a quedar con Ernesto porque él es mi referente y no el Chino, porque él es el que me resuelve los problemas. Los problemas económicos que tuve no me los pudo solucionar él, pero me arrimó algo. Los problemas que tenía con las cooperativas me los solucionó él, no ustedes. Ustedes acá en este barrio no existen, decime dónde hay un local”.

Ernesto pensaba en el vínculo con el Movimiento Evita de manera estratégica, con el objetivo de favorecer las gestiones de las instituciones barriales que coordinaba dentro de las propuestas del Ministerio de Desarrollo Social. Eduardo, por su parte, priorizaba su lealtad con Ernesto antes que un potencial crecimiento político personal a partir su incorporación al Evita. Tres de las organizaciones barriales que componían la cooperativa *Lomenses* del Evita (cuyo referente general era Alberto) eran coordinadas por Eduardo y Ernesto: el Comedor Centenario, que había crecido gracias a los programas de microcréditos en la gestión kirchnerista, la agrupación de jóvenes del Centro Cultural y una Iglesia Evangélica. El comedor tenía una edificación bien mantenida en comparación con otras que había visitado, había sido ampliada y mejorada con el correr de los años y contaba con un espacio central, cuartos contiguos, cocina y baños bien equipados. Por su parte, el centro cultural era una casa abandonada, en muy malas condiciones, que había sido tomada por un grupo de jóvenes y todavía requería mucha inversión para hacerla habitable. Finalmente, la iglesia, ubicada en un terreno donado por una vecina, fue construida gracias al trabajo de los miembros de la congregación. De las tres instituciones sólo el comedor contaba con conocimiento en gestión que le permitieron crecer en infraestructura y proyectos para los vecinos. Dichos saberes y las relaciones con el Movimiento Evita facilitaron la articulación con

los programas nacionales que inyectaron recursos en la institución.

El proyecto más importante de Ernesto y Eduardo fue el intento de crear un polo productivo dentro del Programa, tomando como modelo la experiencia desarrollada por Milagros Sala y la organización barrial Tupac Amaru en Jujuy. La Tupac comenzó construyendo viviendas y luego contó con fábricas propias de insumos, generando así un polo productivo local tanto para el autoabastecimiento como para la venta al público. El Programa incluía, dentro de las opciones de financiamiento, polos de abastecimiento de insumos propios y por ello Ernesto se lo propuso a diversos referentes del Evita, tanto a los distritales (*Chino* Navarro y Javier Ruiz) como a los barriales que lideraban las organizaciones y cooperativas. Su preocupación radicaba en que luego del gobierno del Cristina Fernández el Programa dejara de existir y por ello debían pensar un proyecto autónomo a mediano plazo.

Cada referente había aceptado un rol diferente: gestionar el espacio donde trabajarían, llevar adelante las cuestiones administrativas y legales, negociar políticamente con los diferentes niveles de gobierno y lograr un acuerdo con un privado para la materia prima inicial. Si bien las gestiones habían avanzado, el proyecto no se concretó. Sofía reflexionaba que, habiendo logrado atraer el interés de todos los referentes, el proyecto no se había hecho realidad porque *“se dedican a la política. Le cuesta separar una cosa de la otra. Te das cuenta que hoy se suspendió la reunión de trabajo [por el polo] porque había movilización. Se hace política y trabajo. Éste es un proceso ambicioso que puede fortalecer a todas las cooperativas, pero les cuesta arrancar. Ernesto dijo que hay que nuclear a determinadas cooperativas y lo importante es que podamos fabricar, hacer un trabajo, vender el producto incluso al propio Ministerio, que un banco nos pueda prestar... No tener que esperar que el gobierno nos dé un subsidio o algo”*.

La relación de Ernesto y Eduardo con el Evita se quebró a mediados de 2011 y se sumaron al proyecto político de Omar Plaini¹⁷⁵, quien estaba reuniendo referentes de

¹⁷⁵ En 2009, el secretario general del gremio de Canillitas fue electo Diputado Nacional en representación de la Provincia de Buenos Aires por el Frente para la Victoria. En 2010 fue electo tesorero suplente del Consejo del Partido Justicialista bonaerense gracias al apoyo de su presidente Hugo Moyano.

diversos ámbitos con el objetivo de crear un instituto de formación sobre políticas públicas de la provincia de Buenos Aires dentro de la agrupación La Columna. Plaini y su equipo valoraban el trabajo barrial, las cooperativas, los *códigos de lealtad* y que *siempre les decían la verdad* y por eso se sentían convocados. Consideraban que el 2003 había sido el lanzamiento de *una nueva forma de hacer política* y que era el momento de seguir en ese camino, pero sin depender de Cristina Fernández, Hugo Moyano o el *Chino* Navarro.

Por su parte, el Club de boxeo y centro de apoyo escolar que encabezaba Gustavo desarrollaba sus actividades en un galpón alquilado que había estado abandonado por muchos años. Tenía un gran salón central, una extensa mesa de trabajo con bancos, casilleros, herramientas, maderas y carteles de campañas políticas y en la pieza contigua había bancos en desuso apilados que tenían pensado reparar para convertir el sector en un centro de formación para jóvenes. Hacia el fondo tenían un amplio espacio donde los jóvenes del barrio practican boxeo y donde se hacían eventos políticos y deportivos y en el centro de la manzana había un terreno descampado donde los cooperativistas hacían asado una vez por semana.

El grupo convocado por Gustavo fue el primero en conformar una cooperativa del Evita en Lomas de Zamora. El club y los vecinos ya brindaban un servicio de mantenimiento a las escuelas y aquella experiencia se tradujo en una de las cooperativas del Programa de Inversión Social (PRIS) de 16 integrantes: *“Fuimos al INAES. Eso fue en diciembre, fuimos por nuestra cuenta. En enero vino el Chino [Navarro] con este Programa que adelantaba mucho los pasos. La cooperativa se llama así porque ese día presentamos todos los papeles”* (Edgardo). La cooperativa se encargaba de la construcción de veredas, las refacciones generales de dos escuelas, una sociedad de fomento y una sala de primeros auxilios del barrio San Antonio, había construido los patios de juegos de la capilla y había ayudado a los vecinos con problemas de salud que no podían encarar las mejoras de sus casas.

Uno de los eventos destacados por Gustavo fue la inauguración del Centro Cultural (talleres de computación y ayuda escolar) en diciembre de 2010, como parte de las

actividades del club y de la cooperativa, con presencia de los referentes del Evita, el delegado de Santa Lucía, cooperativistas y vecinos. El referente directo de Gustavo tomó la palabra para recordar a quienes habían fallecido en el estallido del 2001, señaló la importancia de seguir sumando espacios culturales del movimiento en el distrito e informó sobre la pronta firma de un convenio dentro del Programa *Misión Sueños Compartidos*¹⁷⁶ para la capacitación en construcción de viviendas sociales que contrataría cooperativistas. Los gestores del Programa fueron denunciados por el desvío de fondos generando un escándalo público y la consecuente transferencia de los proyectos a las administraciones provinciales y municipales, pero los cooperativistas continuaron cobrando un ingreso diferencial en relación al PRIST: *“Ahí ganaban \$3.500. Los que se quedaron afuera después de lo de pasó con Schoklender se quedaron sin trabajo y empezaron a trabajar acá. Reciben los \$1.200 [del PRIST] y se les abre otra cuenta donde reciben el resto de la plata. Tienen que trabajar 9 horas de lunes a viernes en la zona. Entró el Evita [en ese proyecto] y yo pasé veredas, zanjas recubiertas y asfaltos. Del Evita son 40 o 45 personas de Lomas. Les cambia la vida con \$3.500”* (Gustavo).

Otro evento de gran importancia relatado por Gustavo fue la visita de Néstor Kirchner en mayo de 2009, cuando recorrió el barrio de San Antonio (la sociedad de fomento, el centro de promoción infantil, la unidad sanitaria y la plaza) además de la pileta climatizada del Parque Municipal y las obras de pavimentación con el entonces intendente Rossi, el ministro del Interior, la ministra de Desarrollo Social, diputados nacionales y el titular del COMFER, Gabriel Mariotto, referente local. A dos años de aquella visita y a un año del fallecimiento del ex presidente, Gustavo organizó un acto para recordar su paso por la Sociedad de Fomento. La convocatoria fue de boca en boca y no desde el Movimiento Evita como solía hacerse y por ello se sorprendieron con la concurrencia de unos 500 vecinos de los cuales sólo 50 eran militantes. *“Era una muestra y los vecinos trajeron sus fotos, yo tenía las mías y por el Evita conseguimos otras. También se hizo un festival musical con chicos de la zona. Para mucha gente es importante*

¹⁷⁶ Programa de inclusión social creado en 2006 por la Fundación Madres de Plaza de Mayo, financiado por el Estado nacional, destinado a la construcción de viviendas sociales en villas y asentamientos empleando y capacitando mano de obra desocupada de la zona. En 2011, luego de un escándalo por el desvío de los fondos públicos, la construcción de las viviendas pasó a las administraciones provinciales o municipales y a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Viviendas de la Nación.

el paso de Kirchner por acá. Estuvo con ellos, los vio, habló con ellos, los saludó. Mi hijo hizo el sonido, vino un locutor de acá a la vuelta y no cobró nada, las fotos las puso la Sociedad de Fomento y los choris me los dio gratis el sindicato de tabacaleros. Todo así: a pulmón. El escenario me lo dio la Municipalidad: muy bien”.

La característica particular de Gustavo como referente era participar en el movimiento informando las actividades que él desarrollaba, ya fueran relativas al Programa o al club, pero *no pidiendo autorización*. Para el acto de homenaje a Kirchner, había decidido convocar a todos los referentes del barrio, de cualquier línea política, pero que *apoyasen el gobierno de Cristina Fernández*. Este posicionamiento le valió una discusión con su referente directo que consideraba que debía hacerlo solo en calidad de referente del Evita y así obtener el reconocimiento. *“Están todos muy con el Intendente. Yo no invité al Chino ni a nadie. Si el Intendente venía, diez puntos, y si no venía, compañeros, vamos a festejar nosotros, y si los compañeros no están ¿vamos a seguir pidiendo permiso? ¿Pidiendo autorización a cada uno de los referentes políticos? Así no vamos a hacer nunca nada. Yo pienso que hay que ser orgánico, pero Kirchner no pidió permiso cuando hizo lo que hizo. Hay que ir y tomarlo si uno tiene la fuerza y tratar de conservarlo después. Si nos pueden pisar la cabeza en algún momento, lo van a hacer. Entonces cuando nos quieran sacar esto [el Programa] hay que pelearlo. Los que vengan después van a ser peor”*. Esta forma de entender las jerarquías y relaciones dentro del movimiento le permitieron permanecer en él, negociando y manteniendo sus márgenes de autonomía.

En el caso de Marcelo, militaba desde los '80 únicamente en los períodos electorales y a partir de la renuncia de Rossi, había optado por seguir su actividad política con el nuevo intendente. Había participado en la toma de los terrenos contiguos al Campo Verde en noviembre de 2008 y había sido nombrado delegado de una de las doce manzanas del futuro predio conocido como El Matadero. El predio pertenecía a un frigorífico que había funcionado durante los '60 y había cerrado en los '80, dejando abandonados el terreno y las instalaciones: *“Yo llego tarde a la toma y, como en el Campo Verde¹⁷⁷ la Infantería vino como con ochocientos policías, nos corrieron a todos (...)*

¹⁷⁷ El Campo Verde fue utilizado como vertedero de desechos industriales, curtiembres y residuos sólidos urbanos.

Empezaron a hacer reuniones los vecinos y me eligen como delegado de la manzana. Al viernes siguiente vuelve a aparecer la policía. Nosotros éramos casi 150 familias. Cuando los vieron llegar, corrieron todos (...) Después nos subimos a los colectivos, fuimos a Puente de la Noria a quemar gomas y nos sacó corriendo la policía. Se quedó un colectivo con policías durante 15 días y un día nos dijeron “hoy nos vamos” y entramos a la noche”.

Las políticas de regularización del hábitat popular urbano de cada gestión de gobierno han adquirido diversos posicionamientos y respuestas frente a la cuestión de la irregularidad. En 2006 la Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social (SSTHS) planteó intervenciones que excedieran la regularización de asentamientos en tierras de dominio del Estado nacional, ampliando sus incumbencias y asumiendo un rol de mediación frente a los conflictos de tomas de tierra, desalojos y necesidad de tierras para implementación de programas de vivienda. El involucramiento en esos conflictos fue acompañado con personal idóneo que asesorase técnica, legal y socialmente para alcanzar soluciones consensuadas. En 2008 se creó la Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social (CNTHS) *Padre Carlos Mugica* ampliando sus facultades (como la confección y firma de planos de mensura y subdivisión de loteos, planos y dirección de obras, agilizando así la implementación de los proyectos), contando por primera vez con recursos para encarar la regularización de los asentamientos y la introducción de mejoras en infraestructura, loteos sociales y formación de productores de hábitat¹⁷⁸ (Relli Ugartamendía, 2018). Las intervenciones estatales planificadas para la zona sur del conurbano bonaerense incluían siete terrenos en Lomas de Zamora, habitados por 17.949 personas. Los terrenos eran privados, municipales o de asociaciones civiles y la CNTHS junto al Municipio desplegaron una política que apuntara a suspender las ejecuciones de las sentencias de desalojo, hacer un relevamiento familiar, regularizar la situación dominial, concretar un ordenamiento territorial con obras de infraestructura y equipamiento comunitario y relocalizar a las familias que estuvieran asentadas a la vera del Riachuelo para poder ensanchar la Av. Sur. De los siete casos planificados, en

Luego de la ocupación, se lotearon alrededor de 3.100 terrenos y en 2009 el Estado provincial expropió los terrenos.
¹⁷⁸ El Programa de Productores del Hábitat se propuso la formación de 500 operadores en el territorio con conocimientos y práctica para funcionar como nexo y apoyo en las comunidades, los movimientos sociales y los organismos del Estado en todos sus niveles, municipal, provincial y nacional (Relli Ugartamendía, 2018).

tres de ellos se habían tomado como contratistas a las cooperativas de trabajo de la zona.

Marcelo, junto a un grupo de familiares y vecinos, colaboró con el trazado de los terrenos, el asfaltado de las calles y la instalación de luz eléctrica en cada casa, financiado por el municipio. El inicio de las gestiones de expropiación del terreno fue acompañado por diversos referentes políticos del Frente para la Victoria local que desempeñaban cargos provinciales o nacionales, a los cuales Marcelo solicitó acompañamiento: *“Con un grupo grande fuimos a La Plata y presentamos el proyecto de ley [de expropiación] con Ana Belardo que era diputada nacional. Siempre estuvo guardado dentro de un cajón hasta que agarré la posta y me empecé a movilizar. Al Chino Navarro ya lo conocía de la militancia como diputado [provincial] y es de Lomas: al primero que le fui a golpear la puerta fue a él. [Nos explicó] cómo se tienen que seguir los pasos, nos dio una mano grande. Había una senadora de Lomas, Viviana Arcidiácono y fuimos por Viviana. Un abogado que militaba con el Chino, Adrián nos aconsejaba cómo teníamos que hacer con los diferentes bloques. Scioli vetó el proyecto, pero yo nunca bajé los brazos y seguí yendo. Se logró en las dos cámaras y ya no lo puede vetar más el gobernador: ya es Ley”.*

La incorporación de Marcelo al PRIST ocurrió a fines de 2009 durante un acto político en Ingeniero Budge en el Galpón de Viñales¹⁷⁹ en el que le solicitó al Intendente que los incluyeran. Él consideraba que el intendente hasta las elecciones de 2011 *había mantenido su palabra*, recibía a todos los vecinos y militantes en el municipio y escuchaba los pedidos, buscando poder darles respuesta. La relación con Insaurralde se mantuvo hasta después de las elecciones, pero tiempo después pasó a militar en el Movimiento Evita, dado que sentía una deuda con el abogado que los había acompañado en las gestiones por la expropiación: *“Hoy me cambié de bando... Estoy militando con el compañero del Movimiento Evita y arreglé con él porque nos dio una mano en El Matadero y bueno, si el muchacho hoy quiere ser algo, tengo que darle mi apoyo”.*

¹⁷⁹ Presidente del bloque de concejales del PJ de Lomas de Zamora. Muchos cooperativistas entrevistados lo consideraban como un referente con una suerte de *Municipio paralelo* por la magnitud de recursos que manejaba.

La militancia y lealtad de Marcelo siempre estuvo ligada a quienes le podían dar respuestas concretas y materiales para el barrio. Él sentía, luego de las elecciones de 2011, un abandono por parte del intendente: *"[Para Martín y su equipo] no hay referentes importantes. Últimamente no te saludaban. Cambiaron mucho las cosas. La idea mía siempre fue ir por el barrio, no sacar provecho de las demás cosas. Yo soy un político diferente a los demás. Yo trato, como decían Perón y Evita, para los más pobres. Hoy es más para los bolsillos: es la política de hoy. Lo que tienen el pensamiento como yo, nunca llegamos a nada"*. La falta de reconocimientos al excluirlo en el nuevo equipo de gobierno era interpretada por Marcelo, como un uso de en calidad de *alcahuete* para tener conocimiento directo de los conflictos que sucedían en el barrio.

Luego de las elecciones de octubre de 2011, el delegado había sido reemplazado por el referente de prensa de la Mesa de cooperativas, un estudiante universitario que militaba en la juventud peronista local e hijo de una de las referentes de las cooperativas más activas de Santa Lucía: *"Fijate lo que pasa ahora a nivel nacional, que están poniendo a todos los pibes...Entonces ¿qué? ¿El militante viejo no tiene derecho a hacer política? Se están equivocando porque acá la política la hicimos con los militantes viejos...Yo no te digo que no los involucren, pero tampoco le podés dar cargos a pibes de 23 años que después te generan problemas en la zona"* (Marcelo). Las disputas entre los viejos referentes y los jóvenes que se incorporaban a la política habían quedado en segundo plano durante la campaña electoral, priorizando una imagen de unidad en la diversidad de actores que componía la propuesta del intendente. Una vez reconfigurado el nuevo equipo del gobierno local, aquellas disputas reaparecieron en los planteos de los viejos militantes que habían participado activamente en el proyecto del intendente y no habían sido reconocidos. Por ello Marcelo había decidido que los problemas que podían surgir en el futuro dentro del Programa, él los resolvería movilizándolo a los cooperativistas hacia el Ministerio de Desarrollo Social sin consultar al intendente ni al nuevo delegado. Su lealtad personal y amistad se mantendrían con el anterior delegado, enfrentado al Evita, y sería una condición que haría respetar para su permanencia.

Por su parte, el Club Manantial había sido fundado por referentes del barrio a mediados de los '90, cuando aún era una fábrica abandonada y había desarrollado como actividades principales fútbol infantil y un comedor comunitario. El *Chino* Navarro había gestionado en 2008 su expropiación y había puesto en funcionamiento una bloquera. Quienes estuvieron inicialmente a cargo del club fueron denunciados por los vecinos por malversación de fondos y fueron reemplazados por Diego y Sandra en 2009: *“Yo llego acá con las cooperativas. El Chino Navarro me manda porque había tenido problemas. Lo habían dejado mal a él y me manda a que recupere el lugar, a que levante su imagen”* (Diego). Sólo un año más tarde, se produjo la ruptura con el Evita luego de dos piquetes en el que participaron unos 400 cooperativistas, sin sus referentes, que ya estaban trabajando dentro el Programa, pero aún no habían cobrado: el primero fue frente al edificio del Instituto y el segundo frente al Ministerio de Desarrollo Social en CABA. Las movilizaciones y cortes rompían con los acuerdos hechos entre el Evita y el intendente y tenían un gran eco en los medios de comunicación. El *Chino* Navarro había tenido que regresar de sus vacaciones para mediar en el conflicto entre los referentes, los cooperativistas, el Instituto y el Ministerio: *“Después de todo del despelote, se ponen a ver [en el Ministerio] y se dan cuenta que el sistema los saltó”*. A pesar de los intentos del *Chino* por restaurar el vínculo luego de los eventos de diciembre, Sandra y Diego decidieron separarse del movimiento y pedirle apoyo al intendente, quien coordinó una pronta visita de la Ministra a la institución y les propuso *dejar en el pasado* los conflictos de fin de año. *“Ese día no sé qué evento había acá y levanto la vista y estaba Martín, era como si me lo hubiera mandado dios. Yo no sabía que venía Alicia acá. Cuando llego, me dice la gente de Martín “tengo una sorpresa para vos”. Yo tenía una mugre encima... porque estábamos trabajando. No sabés lo que lloré. No podía creer que me venía una bendición porque para mí era demostrarle al barrio que yo vine con una buena intención. Ahora me llueve gente. Alicia le dijo a Martín: “quiero que tires esto, que saques esto, que le hagas esto, que no les falte nada”. En ocho meses hice todo esto [señalando el edificio]. Yo me fui a hablar con Navarro y le dije que no [volvía]. Por lo de diciembre quedamos comiendo arroz con leche. Él te cierra la canilla para que vuelvas a pedirle agua. Nosotros teníamos que pagar el alquiler. No teníamos para comer. Yo trabajaba de empleada doméstica. Ricardo me ayudó, independientemente de la política, y por eso yo tengo una*

amistad incondicional con él. Me ayudó en los momentos más difíciles. Yo le agradezco infinitamente la cooperativa al Chino, pero le pedí dos cosas a Martín: “sosteneme las cooperativas y ayudame con el Club” (Sandra).

Diego reflexionaba que la presencia del intendente y la ministra no sólo había posibilitado la remodelación del club, el crecimiento político de ellos dos como referentes, la renovación de la comisión directiva donde se jugaba el prestigio de ambos y la amplia convocatoria de los vecinos para participar, sino que sabían que la historia de la institución en el barrio tenía un peso propio por lo cual se trataba de un espacio deseado por muchos dirigentes: *“Martín esto lo sabía. Ahora fijate cómo es la cuestión política: lo tenés al (Club) Rodríguez y eso identifica el Chino Navarro, ahora el Manantial identifica a Martín ¿Entendés? Ahora hay operativos en este club. Antes no había: se hacían en el Rodríguez. Entonces él, necesitado de lugar, tiene su presencia fuerte acá”* (Diego). Por ejemplo, uno de los empadronamientos más importantes del Instituto se realizó en la sede del club, luego del piquete convocado por las cooperativas en el Parque Industrial ante la potencial baja de cooperativistas, lo cual generó un conflicto dentro de la Mesa, ya que las cooperativas del Evita fueron las únicas que demoraron su presentación.

Si bien el *Chino* Navarro había intentado recomponer las relaciones, Sandra y Diego evaluaron que el crecimiento de sus carreras políticas y de la institución sería mayor al pertenecer a la agrupación de la Ministra de Desarrollo Social en articulación con el intendente local. Si bien el prestigio de ambos y del club aumentó a medida que mejoraron las instalaciones y aumentó la oferta de actividades para los vecinos, esto no se tradujo en cargos dentro de la estructura del municipio luego de las elecciones.

7.4 Los presidentes de la nación en el territorio: encuentro con los militantes.

Tanto las visitas de los funcionarios nacionales y provinciales en territorio, como los actos políticos en el propio distrito y las movilizaciones hacia la ciudad de Buenos Aires generaban un gran despliegue de logística estatal y de las organizaciones, renovadas expectativas por ese encuentro, ya fuera de orden material o simbólico, y la

actualización de los sentidos de pertenencia a un proyecto político que se encarnaba diariamente en políticas que le daban protagonismo y trascendencia a las actividades cotidianas de los actores locales.

Los discursos de los funcionarios nacionales, los espacios de formación para militantes (como la DOSSES del PRIST) y las charlas que organizaban dirigentes y funcionarios locales, permeaban los debates y las miradas de los referentes de las cooperativas en la construcción de su rol dentro de las políticas sociales. Muchas de las ideas centrales del período estudiado pueden ser rastreadas a través de materiales y talleres elaborados por quienes trabajaban activamente en la sistematización y comunicación de los discursos oficiales del Ministerio sobre formación política, los cuales pensaban las políticas públicas como inevitablemente contradictorias y era su sentido el que debía ser disputado por los militantes y las organizaciones sociales que participaban en la gestión de gobierno. Trabajar en políticas públicas implicaba que los proyectos debían dejar de ser pensados como *transparentes* y, en su lugar, ver si eran proyectos que *interpelaban* o no a las organizaciones. Las demandas populares traducidas en políticas públicas siempre serían parciales e inconclusas y, por ello, permitirían *nuevas batallas*, pudiendo así seguir construyendo nuevos significados e implicancias populares. Construir en políticas públicas no sólo debía transformar a los otros, al afuera, sino que incidiría en la propia identidad y en las mediaciones colectivas que apostarían por *otra realidad* y por una ampliación de lo público, cuestionando el sentido y los límites de la participación misma en cada momento (Borri y Larrambebere, 2006)¹⁸⁰.

Los referentes de las cooperativas reivindicaban la importancia otorgada a su participación, sostenían que el trabajo planificado y acordado en la Mesa junto con el delegado municipal debía ser respetado por todos los actores involucrados en el Programa: los referentes de la propia delegación y los de otras delegaciones, dirigentes de las agrupaciones políticas a las que pertenecían, los empleados y los funcionarios

¹⁸⁰ Referentes del Centro Nueva Tierra, organización de la sociedad civil que trabaja desde la perspectiva de la educación popular. Desarrolla iniciativas de **formación, comunicación y articulación** y estuvo a cargo de la elaboración de muchas de las propuestas de formación política del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, así como de diversas publicaciones sobre promoción de procesos de comunicación popular, construcción de alianzas, políticas públicas con inclusión social y trabajo en red. Fuente: nuevatierra.org.ar

locales. Sostenían que la reformulación permanente del Programa a partir de la experiencia concreta en territorio, su *éxito* o su *fracaso*, estarían basados en ese *respeto* por el rol de cada actor y por el trabajo cotidiano que sostenía cada actividad, los cuales fortalecerían la gestión del gobierno local alineada con el proyecto nacional: *“Si no nos respetan, el Programa va seguro al fracaso como tantos otros. Si el Instituto no respeta a quienes trabajamos de la mejor manera para que el programa no fracase y, de esa forma, respalda la gestión del intendente, que viene haciendo un excelente mandato, me da que pensar que están apostando al fracaso del Intendente como lo hicieron otras personas con el ex Intendente Tavano, que todos sabemos cómo terminó...”*¹⁸¹ (Marcelo). Como vimos en los capítulos anteriores, el rol de los referentes como articuladores y gestores del Programa era reconocido por dirigentes y funcionarios nacionales y provinciales, pero entraba en tensión con otros actores involucrados en su implementación.

El reconocimiento del rol protagónico de los referentes se actualizaba en cada encuentro con los funcionarios y dirigentes nacionales y provinciales y variaban en escala y formato: reuniones con los destinatarios de programas para supervisar su desarrollo y lograr un contacto personal, visitas en las organizaciones barriales que ejecutaban programas, actos para anunciar futuras inversiones en obras públicas o programas, firma de convenios, inauguraciones de obras o actos en épocas electorales, entre otros. Las visitas de los funcionarios más importantes ponían en marcha un gran despliegue de logística para el acondicionamiento de los espacios donde se realizarían los eventos públicos, así como la movilización de los concurrentes. En Lomas de Zamora la presencia de los presidentes de la nación, la ministra de Desarrollo Social y el gobernador de la provincia, acompañados en cada ocasión por comitivas con diversos funcionarios, dirigentes y referentes locales fue permanente durante todo el trabajo de campo. Durante su mandato, Néstor Kirchner, visitó tres veces el distrito. En 2005, junto a Cristina Fernández, realizaron un acto con una asistencia de 5.000 personas para anunciar inversiones públicas en viviendas, una planta de residuos cloacales, red de agua potable para Ingeniero Budge, Fiorito y Santa Catalina, ampliación de la

¹⁸¹ Frederic (2004) aborda la gestión de aquel intendente (1991-1999) y los proyectos encarados para descentralizar el municipio e implementar políticas públicas.

facultad de Ciencias Económicas de la UNLZ, obras de control de inundaciones en los arroyos Unamuno y Del Rey, remodelación del Camino Presidente Perón y emprendimientos dentro de las áreas de educación y desarrollo social. El intendente Rossi estuvo ausente y el entonces presidente lo interpeló públicamente invitándolo a ser parte del proyecto nacional: *“Le digo al señor Intendente con todo cariño: usted que tiene la posibilidad y el honor de ser intendente de su pueblo, esté en todos los actos, más cuando vienen más de 360 millones de inversión que son para el pueblo lomense; esté, no se haga problema, no se deje presionar, esté presente. Así todo, le digo, señor Intendente: las puertas de la Casa Rosada están abiertas para seguir haciendo por Lomas de Zamora. Vaya allá que lo voy a recibir con un abrazo para construir juntos lo que Lomas necesita”*. Un mes después, el matrimonio recorrió las obras del Camino Negro y saludaron a los vecinos y en mayo de 2007 visitaron el barrio de Santa Catalina en el acto de entrega de 600 viviendas del Plan Federal de Viviendas.

Ante la presencia de las autoridades más importantes como los gobernadores, vicegobernadores o ministros, eran los intendentes quienes convocaban a ciertas figuras locales para que participasen, lo cual demostraba públicamente y, en cada momento, la relación de fuerzas en el municipio. La ausencia de figuras políticas esperadas en cada acto no pasaba desapercibida y rápidamente se convertía en tema de debate local, reflejado en los medios de comunicación. *“En su visita de ayer a Lomas de Zamora, Néstor Kirchner se encontró ante un hecho inédito para el tiempo que lleva en la Casa Rosada. Por primera vez en dos años y medio, un intendente que debía recibirlo en su municipio en carácter oficial se negó a asistir al acto. El desaire hizo que el Presidente le contestara al intendente en cuestión, Jorge Rossi, duhaldista, con una ironía. “Traje a Lomas de Zamora las inversiones que pedía su pueblo y su gobierno. Yo no pienso si Lomas está más cerca de la casa de tal o cual. Siento un profundo dolor que no lo hayan dejado venir o haya tenido algún problema”, ironizó desde el gimnasio cerrado del club Temperley, a pocas cuadras de allí vive Eduardo Duhalde. (...) La excepción se notó en la estructura y el despliegue que recibieron a Kirchner. El gimnasio que se usó para el acto era más pequeño que lo habitual. No había tanta gente como otras veces y se notaba que la escenografía había sido preparada a último momento”* (Página/12, 31/08/2005).



29. Cristina Fernández en Temperley. "Pese al alambrado, Cristina se las ingenió para tomar contacto con la militancia del conurbano" (31/8/2005). Fuente: lanueva.com

Como señala Abélès, la escenificación de lo político actúa en la esfera de la representación: los funcionarios y dirigentes se presentaban en cada acto político con una energía renovada, otorgándole la misma relevancia a cada evento y enfatizando la importancia de ese encuentro en su rol de delegados de la sociedad argentina y como sus portavoces legítimos. La legitimidad y el territorio estaban íntimamente relacionados en esa representación que ejercían Néstor Kirchner y Cristina Fernández, quienes para construir y mantener su propia legitimidad actualizaban, en cada encuentro las ideas de nación, pueblo, proyecto común y memoria de los argentinos y que se plasmaban en las banderas argentinas y los símbolos peronistas presentes como los rostros de Perón, Evita y de los presidentes en ejercicio, las imágenes de cada agrupación política y sus colores distintivos, las frases políticas históricas y las de cada coyuntura dibujadas en banderas, remeras, carteles, globos gigantes o muñecos de tres dimensiones, entre otros. Estos ritos operaban generando una fuerte cohesión entre los que asistían y compartían valores, símbolos y una historia común y permitían reafirmar el apoyo al gobierno y sus representantes (Abélès, 1997).

Durante el 2009 tanto Néstor Kirchner como la presidenta Cristina Fernández visitaron el distrito. El ex presidente encabezó en marzo un acto en el local del partido justicialista de cara a las elecciones legislativas, en el que enumeró los logros del gobierno nacional e invitó a los militantes a recorrer el distrito, visitar a los vecinos y afianzar el vínculo de éstos con el proyecto político: *“vayamos casa a casa como los viejos tiempos a explicarle a la gente lo que pasa en la Argentina. Les pido que soportemos. Esta elección la vamos a ganar con algunos medios [de comunicación] en contra, que están defendiendo sus intereses. Sé de qué lado tengo que estar. A mí no me van a ver en una tribuna diferente que en la del proyecto nacional y popular, en las banderas gloriosas de Perón y Evita. Puerta a puerta demostraremos la fuerza que tiene el movimiento y el peronismo en la provincia de Buenos Aires, demostraremos que acá en Lomas de Zamora las banderas están más altas que nunca”*. En mayo recorrió junto al intendente Rossi, el ministro del interior, la ministra de Desarrollo Social y funcionarios locales distintas obras y, en particular, el barrio San Antonio. Luego de la derrota en las elecciones legislativas, la presidenta visitó únicamente el Hospital Gandulfo con funcionarios nacionales y locales en el contexto de la gripe A, y la presencia constante del gobierno nacional se reanudó recién en 2010.

Las visitas se complementaban con invitaciones personales al intendente para tratar asuntos del distrito. En aquella primavera fue cuando renunció sorpresivamente Jorge Rossi y se puso en marcha el Programa Ingreso Social con Trabajo que priorizó Lomas de Zamora, el cual se constituyó en uno de los pilares para el fortalecimiento del proyecto del nuevo intendente. En la primera fase se distribuyeron 100.000 puestos de trabajo, siendo Lomas de Zamora uno de los cinco distritos más beneficiados del conurbano y en la segunda fase se crearon 50.000, siendo uno de los tres más favorecidos, con lo cual el distrito contó con un total de 8.530 puestos. Luego de asumir su nuevo cargo, Insaurrealde mantuvo una reunión privada con Kirchner en la residencia presidencial de Olivos donde acordaron, por un lado, una estrategia electoral que convocara a los sectores medios y medios altos y, por el otro, las inversiones nacionales que recibiría el distrito. Según un diario local, *“Kirchner sabe que sus representantes locales no dan la medida y que Lomas es central para capitalizar votos en el 2011. La*

apuesta de Martín [Insaurrealde] es convertirse desde la gestión en el candidato a Intendente del oficialismo”. Años después retomaría en diversos actos las palabras del presidente en ese encuentro “Pibe, animate a cambiar Lomas, a soñar que es posible mejorar la vida de los vecinos. Con esfuerzo, trabajo y coraje todo se consigue. Yo los voy a acompañar”.

Las figuras más importantes cuya presencia generaba expectativas y movilización de grandes contingentes de personas, eran las de la presidenta, la ministra de Desarrollo Social de la Nación y el gobernador de la provincia de Buenos Aires quienes llegaban acompañados por distintos funcionarios y esto sucedía en más de una ocasión por mes. A su vez, el intendente era invitado a actos públicos de relevancia política y con gran repercusión mediática en municipios lindantes y en la ciudad de Buenos Aires, especialmente en la Casa Rosada. Era usual que la cobertura de estos eventos se replicara en las redes sociales del intendente, el municipio y los referentes y militantes, celebrando la participación en dichos actos. Durante el gobierno de Kirchner y a comienzos del primer mandato de Fernández (2003-2009) los actos políticos tuvieron un carácter abierto en su convocatoria, con gran presencia de militantes y pensados para movilizar también a la ciudadanía no organizada afín al gobierno, así como actos abiertos para la militancia activa que no necesariamente tenían una difusión previa. Por el contrario, hacia fines de dicho mandato (2010-2011) y durante el segundo (2011-2015) fueron más frecuentes los actos cerrados, con acceso restringido y acreditado con invitación previa o aquellos a los que se ingresaba como parte de un colectivo militante a partir de la coordinación de sus referentes (Rocca Rivarola, 2018)¹⁸².

Las visitas de la presidenta eran de las que más despliegue generaban. En enero de 2010 se realizó un acto de grandes magnitudes en Santa Lucía donde Cristina Fernández, acompañada por el nuevo intendente, la ministra de Desarrollo Social, funcionarios nacionales y provinciales y referentes locales, reinauguró las piletas del Parque Municipal que habían estado cerradas por años gracias al trabajo de las cooperativas:

¹⁸² Rocca Rivarola señala excepciones de actos abiertos a lo largo de las tres gestiones de gobierno en ocasión del 25 de mayo, el aniversario de la revolución de 1810 o la despedida de Cristina Fernández en 2015, entre otros.

“Hoy estamos aquí festejando, celebrando lo que consiguieron a través de las cooperativas de Argentina Trabaja. Tenemos 42 en Lomas de Zamora, 1.696 cooperativistas que tienen el digno trabajo de hacer obras a lo largo y a lo ancho de todo el municipio. La recuperación de este espacio público para el pueblo y para los sectores que más lo necesitan, que tal vez no puedan pagar la cuota de un club ni ir a una pileta paga, necesitan que nosotros, el resto de los argentinos, los que tenemos posibilidades, los ayudemos para que tengan los mismos derechos de todos los chicos” (Cristina Fernández). Luego de la inauguración de las piletas, la Presidenta conversó con los cooperativistas que trabajaban en el Centro de Educación Normal Superior de Santa Lucía que tenía una matrícula de 400 adultos, cuyo referente pertenecía al Movimiento Evita y participaba activamente de la Mesa. Junto al intendente y los ministros de Trabajo y Desarrollo Social, la presidenta visitó los trabajos de limpieza y desmalezamiento de la Autopista Presidente Perón: *“Es impresionante observar los resultados de limpieza a través de las cooperativas en la ribera del Riachuelo. Hay mucha gente que estuvo mucho tiempo, tal vez toda una vida, sin tener las condiciones dignas de trabajo con que hoy cuentan por la implementación del Programa de Inclusión Social Argentina Trabaja”*. Posteriormente mantuvieron un encuentro con los cooperativistas en el Parque Municipal de Lomas donde el intendente manifestó que *“los cooperativistas están realizando labores de limpieza de la ribera del Riachuelo. Después de quince años de abandono, estamos concentrados en el saneamiento de los márgenes, levantando los puestos de venta callejera, cuya ubicación no permitía la obra de pavimentación en la zona. Escuchar en boca de la presidente de la nación este reconocimiento particular, nos hace sentir orgullosos, pero nos invita a redoblar los esfuerzos”* (Martín Insaurralde). Este evento, según los referentes de la Mesa, fue central para revalorizar y visibilizar el trabajo de las cooperativas en el municipio, generar encuentros cara a cara con los funcionarios de la Nación y fortalecer la figura del intendente como gestor de políticas nacionales y de obras públicas.



30. Cristina Fernández y los cooperativistas de Santa Lucía (26/01/2010). Fuente: Facebook de un referente.

Los actos de inauguración permitían que el gobierno nacional, por un lado, monitoreara los avances concretos de la obra pública y los programas sociales que financiaba en los municipios y les diera difusión a través de los medios de comunicación. La transmisión por los canales de televisión, radio, portales de internet y redes sociales, así como la cobertura en los medios gráficos permitía difundir los resultados concretos de las políticas implementadas, los cuales eran parte central en los discursos de la presidenta. Como analiza Maizels (2017) el *ethos*¹⁸³ de Cristina Fernández combinaba lo emocional con lo racional, involucrándose personalmente en sus discursos, expresando sus sentimientos, mostrándose atenta a la escucha, comprensiva y comprometida con las necesidades del pueblo, y al mismo tiempo dando cuenta de los resultados alcanzados mediante cifras, enfatizando la eficacia de su gestión y una visión pragmática en la tarea de gobernar, buscando así la adhesión del auditorio en base a resultados cuantificables. Asimismo, los diversos actos que contaban con su presencia permitían actualizar y visibilizar los apoyos del gobierno nacional con los intendentes más cercanos al

¹⁸³ Ethos: la imagen de sí que construye el orador en su discurso para ejercer influencia sobre el auditorio.

proyecto político, que iban de la mano de la magnitud del despliegue local de cada acto. Finalmente, permitían el encuentro con las organizaciones políticas y sus militantes en escenarios más reducidos que facilitaban el contacto cara a cara con la presidenta y diversas autoridades nacionales.

En abril de 2010 la presidenta inauguró las obras de entubamiento del Arroyo Unamuno para solucionar las históricas inundaciones que sufría el distrito, que incluían la canalización del Arroyo del Rey y la planta de bombeo de Villa Fiorito como parte de las inversiones en obras hídricas, saneamiento, agua potable y cloacas¹⁸⁴. *“Yo pude ver la fotografía de lo que era esta avenida. Un arroyo donde desagotaban todas las cloacas. No era solo inundación. Esta obra hace esencialmente a la dignidad de las personas. Esto forma parte de todo el saneamiento de la cuenca del Río Matanza y el Riachuelo¹⁸⁵ que durante 100 años no se hizo nada para solucionar el problema de la gente. Esta obra se inició en 2006 y la terminé. Es un símbolo para un país que vio frustrados e interrumpidos procesos de crecimiento. Las obras públicas tienen que apuntar a lo largo y ancho del país a mejorar la calidad de vida y la infraestructura económica. Lo que vine a hacer la última que estuve en Lomas, inaugurar esa pileta que permite que 9.000 pibes que nunca podrían llegar a un club o una pileta, tuvieron en verano ese inmenso cuadro que me acaba de regalar el intendente. Se lo agradezco de corazón. Fue uno de los días más lindos: los pibes en la pileta disfrutando. Muchos de ellos seguramente hoy cobrarán la AUH que permite que nuestros chicos vayan al colegio: 25% aumentó la matrícula. Que además reciben su libreta sanitaria y educativa que les permite tener dignidad (...) Siento el orgullo como presidenta de los argentinos de estar parada aquí en esta obra junto a Uds., mirándolos a los ojos y diciendo que es cierto, que todavía falta, que siempre va a faltar mientras haya un pobre en la patria al que no le podamos dar trabajo y educación. El compromiso de mi*

¹⁸⁴ Ley 26.181 Fondo Hídrico de Infraestructura (2006).

¹⁸⁵ El 53 % de la población de la cuenca Matanza-Riachuelo se encuentra expuesto a elevados niveles de riesgo sanitario, es decir, carencia de agua segura o carencia de cobertura de saneamiento), medio millón de personas viven en asentamientos precarios y villas de emergencia sobre suelos contaminados o inundables, con índices de mortalidad infantil más altos que la ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires. En 2006, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó a los tres gobiernos con intervención en la cuenca la puesta en marcha de un Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) con el objetivo de recuperar ambientalmente del Riachuelo y en 2008, se les exigió a dichos gobiernos limpiar los márgenes del Riachuelo, despejar el camino de sirga (calle pública de 35 metros de ancho que debe correr a la orilla de los cursos de agua) y avanzar con diferentes planes de urbanización en las villas y asentamientos de la cuenca (Merlinsky, Scharager y Tobías, 2017).

vida es profundizar la transformación y el cambio” (Cristina Fernández, 21/04/2010). La presidenta construía en cada discurso una imagen de autoridad fundada en un *nosotros gobierno* como un proyecto político que capitalizaba los logros de los años anteriores, exponía resultados y construía un presente como oportunidad histórica para encarar la reconstrucción y transformación postergada del país. Sus discursos la posicionaban como una figura pedagógica y experta frente a cada auditorio valiéndose, por un lado, de largos tramos expositivo-explicativos para transmitir su interpretación de la realidad, hacer aceptables sus posiciones, así como interpretar y polemizar con los adversarios; y por el otro, se constituía en locutora idónea y eficaz sobre la base de diversos saberes disciplinares que le permitían producir conocimiento propio y discutir con las ideas establecidas sobre los asuntos públicos (Maizels, 2017). Cada acto político desplegado estaba centrado en un asunto central convocante y los discursos que se desplegaban frente al auditorio permitían también dar cuenta de las otras políticas públicas que se estaban implementando, así como mencionar disputas políticas coyunturales de orden nacional, interpelando al auditorio. En las reuniones semanales de la Mesa de cooperativas y en el trabajo cotidiano de las instituciones barriales, los temas destacados en los discursos eran retomados por los referentes y los demás integrantes. Dichos temas eran luego retomados en las conversaciones diarias entre los militantes y muchas veces desembocaban en reuniones específicas para profundizar los debates y análisis.

Otro de los eventos destacados de aquel año fue la inauguración de la primera Unidad de Pronta Atención (UPA), innovación en materia de política sanitaria de la provincia, que buscó acercar a los territorios la atención de la *urgencia* y la *emergencia* para descomprimir la demanda en los hospitales (Jiménez, 2018). La información sobre los actos que tendrían lugar en el distrito circulaba únicamente entre las organizaciones militantes y quienes formaban parte del campo político local: supe de la visita de la Presidenta en una reunión en la sede de Casa Abierta, el centro cultural del Movimiento Evita, en el cual habitualmente se comunicaba a las cooperativas sobre los eventos mensuales más importantes. Aquel día tomé el colectivo hasta Puente de la Noria, luego combiné con el que bordeaba el Campo Verde y me encontré en una estación de servicio



31. Inauguración Entubamiento Arroyo Unamuno. Cristina Fernández y Martín Insaurralde (21/4/2010). Fuente: Telam

con Eduardo, donde esperaban los micros que llegaban para el acto. Esperamos a un grupo de cooperativistas en la esquina del enorme predio donde se había construido la UPA. Las personas ingresaban ordenadamente charlando, riendo, con remeras de la municipalidad, los distintos movimientos sociales, el Ministerio de Desarrollo Social o los programas sociales, como el Argentina Trabaja. La policía de la provincia controlaba la seguridad con escaso personal, pero se observaba la circulación de policías de civil armados. Junto a Sofía entramos al espacio construido para el acto con dos gradas, un escenario y una pantalla gigante. Había un primer sector con sillas y otro para permanecer de pie, separado por un vallado. Los funcionarios, de traje, llegaban en coches y accedían al palco. Uno de los referentes del Evita y Concejal de Lomas de Zamora había intentado ingresar, pero le habían negado el acceso: después me comentaron que se había presentado como *militante* y no como *concejal* y que vestía de *camisa* y *jean* informal. Ofendido, se había retirado para sumarse al público general y, en ese instante, desde el palco un hombre lo había reconocido y le había pedido a los gritos que entrase, pero se negó y se sumó al espacio por detrás del vallado. Como

analiza Perelmiter (2016), hacer de los gestos antielitistas una fuente de significación fue característico de gran parte de los militantes del período. Minutos después llegó el gobernador de la provincia de Buenos Aires, lo cual generó un griterío similar a un recital. A través de los parlantes una locutora enumeraba las agrupaciones presentes y reiteraba que *“como Uds. saben, a la presidenta le gusta verlos, así que cuando salga, bajen los carteles”*.



32. Inauguración de la Unidad de Pronta Atención. Cristina Fernández y Diego Maradona (02/12/2010). Fuente desconocida.

Inauguró el acto el intendente y luego tomaron la palabra el gobernador de la provincia de Buenos Aires y la presidenta. Los bombos de las agrupaciones no permitían oír los discursos y la tormenta se descargó inclemente sobre los presentes quienes permanecieron en el lugar. Los integrantes del Club Rodríguez utilizaron la bandera del Evita para repararse de la lluvia y pudimos ver el acto a través de la pantalla gigante. Sólo cuando habló la presidenta la gente pidió a gritos que dejaran de tocar los bombos para oír el discurso. Diego Maradona, nacido en Villa Fiorito, estaba junto a ella y cuando se lo vio en la pantalla, todos enloquecieron de alegría. El discurso fue muy breve porque la lluvia no cesaba y el locutor anunció que quienes quisieran saludar a la presidenta podían acercarse al escenario: muchos fueron para llevarle cartas con pedidos, que era una forma habitual del Ministerio de Desarrollo Social de activar la

asistencia directa. Esta práctica que se había iniciado como algo asistemático, luego requirió equipos específicos de agentes que leían, clasificaban y derivaban los pedidos que llegaban de todo el país. Me despedí de Sofía y la gente del Club Rodríguez, ya que partirían para la Plaza de los Dos Congresos para participar del Congreso Nacional de la Militancia. Eduardo y yo nos quedamos frente a las rejas sobre Camino Negro para ver a la Presidenta subir al helicóptero: cuando salió de la UPA, encontró más personas esperándola en las rejas con cartas y se acercó. Una joven, que había logrado darle en la mano la carta, le comentaba a su amiga que *había que matarse para llegar*, pero lo había logrado. La amiga le contó que en su caso no tenía nada más que pedir, porque *Cristina le había dado una vivienda*. Estaba allí para agradecerle y para *mostrarle de cerca a su hija quién era Cristina*. Finalmente, la presidenta pasó delante nuestro saludando con una sonrisa y se subió al helicóptero. El sentimiento de pertenencia al proyecto nacional y popular se fortalecía y actualizaba en cada acto político a través de la valorización del rol protagónico que se le otorgaba a la militancia, del compromiso y de celebración de lo colectivo, actos que eran vividos como experiencias de politización en las que se instituían lazos político-afectivos y redes de sociabilidad (Rocca Rivarola, 2018).

7.5 El Movimiento Evita: una fiesta de la militancia.

Así como los actos políticos locales requerían una logística propia, los de escala nacional también implicaban la minuciosa planificación de los traslados fuera del distrito y una capacidad de las organizaciones políticas para movilizar a cientos de personas, como en el acto de marzo de 2011 hacia el estadio del Club Huracán en Parque de los Patricios, en el que se anunció la candidatura de Cristina Fernández. Se trató del primer acto político nacional al que asistió la Presidenta después del fallecimiento de su marido y el primero del año electoral, al cual concurrieron las figuras más importantes del kirchnerismo. Para poder participar, llegué hacia la tarde al Club Rodríguez donde Alberto y su equipo coordinaban los micros. Alberto le indicaba a Sofía que llamase por celular a varias personas para ver si estaban en los lugares acordados así los micros podían ir a buscarlos y seguir hacia el estadio. Sofía había ido dos días antes con otros referentes del Movimiento Evita de Lomas de Zamora para hacer un reconocimiento del

trayecto y de Huracán y era la primera vez que hacían este tipo de planificación. La salida estaba acordada para las 16, pero les habían avisado que debían adelantarlo cuanto antes porque había mucha gente desde la mañana y no habría lugar para todos: la convocatoria alcanzó las cien mil personas y otras veinte mil tuvieron que permanecer fuera del estadio. El Movimiento Evita tenía una tribuna reservada y la instrucción de entrar por la puerta 14. Mientras esperábamos el transporte, el grupo comentaba detalles relativos a otros referentes del movimiento que se habían quedado sin micros para su gente, que el intendente había decidido no movilizar y que el movimiento había enviado menos micros. Alberto nos invitó a que fuéramos en la combi con él y los más allegados, pero Sofía hizo como que no escuchaba y subimos al colectivo junto con la gente de Villa Reconquista. Luego me explicó que se habían peleado el día anterior y que quería irse a otra cooperativa. Viajamos hasta la UPA donde colocaron carteles numerados a los colectivos con una ilustración de la cara del *Chino* Navarro, cargaron bebida y comida, nos regalaron remeras de la reelección de Cristina Fernández y partimos.

Al llegar al estadio, caminamos hasta la calle por la que debía entrar el Movimiento Evita y esperamos a otros grupos. Vi pasar a la agrupación FILO VUELVE de la Facultad de Filosofía y Letras, al decano Hugo Trincherero y docentes de la carrera de antropología. La columna del Movimiento Evita llegó y nos sumamos al grupo de Lomas de Zamora. Allí vi al hijo del *Chino* Navarro y a sus amigos disfrazados con pelucas enruladas en alusión a las palabras de la Presidenta¹⁸⁶, un referente de Lomas coordinando la columna y la agrupación HIJOS Zona Sur. La mayor parte de las personas del Evita usaba remeras con la cara de la presidenta, frases sobre la reelección 2011, el dibujo del Eternauta con el rostro de Néstor Kirchner o flores por la frase que éste repetía en sus discursos¹⁸⁷. Los diseños de las remeras variaban y Sofía consideraba que *los más lindos te daban una pauta de las diferencias que había dentro de movimiento*. La llegada al estadio se había convertido en una gran fiesta: había jóvenes con instrumentos de

¹⁸⁶ La frase de “hacerse los rulos” alude a la expectativa de diversos actores por saber si terminarían siendo candidato a vicepresidente en el período 2011-2015.

¹⁸⁷ “Que florezcan mil flores” fue una expresión del líder de la revolución china Mao Zedong que Néstor Kirchner utilizaba como metáfora de multiplicación de militantes.

viento que tocando, murgas de niños bailando y los clásicos bombos que sonaban con fuerza. Se observaba a la gente muy alegre, caminando hacia la cancha, charlando y cantando. El equipo del cineasta Adrián Caetano que preparaba el documental sobre Néstor Kirchner repartía volantes en las cuerdas que rodeaban al estadio: “*Si vos o alguien de tu familia grabó (al ex presidente) en video, le sacó una foto o compartió un momento con él, envianos el material o contanos tu historia. Ingresá en www.yoquieroserparte.com.ar y subí tu video, foto o relato*”. La mayor parte de los concurrentes era del conurbano y de la ciudad de Buenos Aires, pero también había delegaciones de Mendoza, San Juan, Santa Fe y Entre Ríos. El gobernador de esta última provincia había contratado una banda de trompetas que, si bien no logró entrar al estadio, permaneció en las inmediaciones tocando diversos temas como la marcha peronista.



33. Acto en el Estadio de Huracán (11/3/2011). Foto propia.

Una vez que llegamos a la puerta 14, ingresamos por las escaleras hacia las gradas y la gente se empezó a agolpar en los pasillos de cemento, sin luz, con los bombos que no

paraban de sonar y retumbaban contra las paredes. Todos esperaron tranquilos que se descomprimiera el lugar y luego de unos minutos logramos ingresar a las gradas y una bocana de aire fresco entró en el corredor. La sensación en ese momento fue de emoción: miles de personas con banderas de distintas agrupaciones llenaban las bandejas del estadio, se escuchaban cantos, risas y charlas, el cielo estaba despejado y el sol iluminaba la escena. Dos globos gigantes, uno de pingüino con alas de ángel en la espalda y otro con el busto de Kirchner flotaban cerca del escenario. Nos acomodamos con Sofía en una de las escalinatas, junto al Evita de Campana, dado que al de Lomas le habíamos perdido el rastro en la aglomeración del ingreso. Aunque los dirigentes habían acordado previamente el lugar que ocuparía cada organización dentro del estadio (el Movimiento Evita y el Frente Transversal y Popular en las tribunas, el resto sobre el césped), la gente se fue ubicando por orden de llegada, por lo que la asignación previa de los espacios no se cumplió. El calor era aplacado por los bomberos que refrescaban a las personas ubicadas en las tribunas. Esperamos charlando, mientras decían unas palabras el *Chino* Navarro y Agustín Rossi¹⁸⁸:

“Es una fiesta de la militancia”, expresó Fernando Chino Navarro, quien logró la primera ovación de la tarde, habida cuenta de su condición casi de local por la gran presencia que puso el Evita en el estadio. “Con Néstor Kirchner y Cristina Kirchner hemos construido otra Argentina. Sin embargo, y siguiendo el legado militante de Néstor Kirchner, tenemos que saber que hay muchas cuentas pendientes. Tenemos que asumir el compromiso de que en 2015 no queden trabajadores en situación irregular” (Página/12, 12/03/2011).

Se cantó el himno nacional, saltando y a los gritos durante los estribillos. La Presidenta habló a la hora indicada con una pantalla detrás en la que se leía *“Todos con Cristina,*

¹⁸⁸ Agustín Rossi, precandidato a gobernador de Santa Fe y presidente del bloque de diputados del Frente para la Victoria recordó que a partir del 2003 los gobiernos de Néstor y Cristina “dejaron la flor de la Asignación Universal por Hijo, la flor de la ley de medios, el matrimonio igualitario, cinco millones de nuevos puestos de trabajo; nos dejó la vigencia de los derechos humanos y nosotros queremos que esas flores no sean primavera, que sean perennes”, jugando con la primavera camporista y la frase que dejó Kirchner acerca de que “florezcan mil flores” (Página/12, 12/03/2011).

para seguir cambiando la Argentina" y fue el único momento en que los bombos dejaron de sonar. Todos escuchaban con atención y acompañaban con gritos los momentos de mayor emoción, como cuando se recordó a Néstor Kirchner. La Presidenta se dirigió en gran parte de su discurso a la juventud como *la generación del Bicentenario* convocándola a *institucionalizar el modelo*:

"Quiero decirles a todos ustedes, que cuando incorporen [al proyecto] a otros argentinos, no les pregunten de dónde vienen, no les pregunten cuál es su historia o su partido, pregúntenles si están de acuerdo con que la Asignación Universal por Hijo sirve para que millones de niños tengan derecho a la educación y a la salud. (aplausos). Quiero que les pregunten si están de acuerdo con que tenemos que seguir industrializando el país y agregando valor para seguir generando trabajos más calificados para todos los argentinos (aplausos). Quiero que les pregunten si tenemos que seguir poniendo en la educación pública en todos sus niveles el esfuerzo y los recursos, y si tenemos que seguir aun poniendo más. Quiero que les pregunten si necesitamos seguir inaugurando universidades públicas y gratuitas para que tengamos realmente niveles de igualdad. Quiero que le preguntan si necesitamos proteger el trabajo nacional, la producción nacional y el desarrollo de nuestra industria. Si necesitamos seguir desarrollando un fuerte mercado interno que impulse a que exportemos más y mejor porque generamos más y mejores puestos de trabajo. Quiero que le pregunten si quieren ser un país donde los derechos humanos son una bandera de toda la sociedad, sin ninguna distinción de ideología o partido, porque es lo que nos diferencia de la barbarie (aplausos)".

Al concluir el discurso, la presidenta abrazó a las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo presentes, recorrió el palco y parte de la tribuna, saludando, arengando a la gente y sosteniendo un afiche con la foto de Kirchner y la consigna *Imposible apagar tanto fuego*. Las agrupaciones permanecieron bastante tiempo en las tribunas, cantando

Juguetes perdidos de Los Redonditos de Ricota¹⁸⁹ y otros temas del rock nacional. La desconcentración fue ordenada. Nuestro micro estaba estacionado muy lejos, frente a la Villa 21-24 NHT Zavaleta. Caminamos entre los miles de personas que se desconcentraban, vimos al pasar a Emilio Pérsico que seguía coordinando la salida y tomamos el micro de regreso.

Los eventos seleccionados permiten analizar la relación entre la militancia y la identidad peronista en un período de *reperonización* del oficialismo, especialmente desde el año 2010, en el que la simbología e iconografías peronistas adquirieron nuevamente una centralidad y fueron reapropiadas por parte de la militancia no pejetista. Este período se caracterizó por un cambio en la relación de fuerzas al interior del oficialismo y su composición, el ascenso de La Cámpora y la proliferación organizaciones kirchneristas en su mayoría juveniles o con gran composición de jóvenes. La marcha peronista volvió al centro de la escena en los actos oficialistas y adquirieron gran importancia el día de la lealtad (17 de octubre) y del militante (17 de noviembre). Junto a los militantes históricamente peronistas, otros que no necesariamente estuvieron afiliados al partido ni eran interpelados por sus dirigentes a hacerlo, participaban de cada aspecto en el desarrollo de los actos y entonaban canciones cuyas letras hablaban de una reapropiación personal de la identidad peronista (Rocca Rivarola, 2015)¹⁹⁰.

7.6 El Ministerio de Desarrollo Social: el militante como constructor del cambio social.

Junto a los presidentes, las visitas de la Ministra de Desarrollo Social desplegaban la movilización de enormes recursos y personas. El estilo de conducción de Alicia Kirchner como ministra, de gran presencia en el distrito, expresamente buscó multiplicar las interacciones cara a cara y personalizar los vínculos de la asistencia del gobierno nacional en territorio. Sus recorridos por las localidades más pobres y las visitas

¹⁸⁹ Banderas en tu corazón / Yo quiero verlas / Ondeando luzca el sol o no / Banderas rojas, banderas negras / De lienzo blanco en tu corazón.

¹⁹⁰ Los otros dos momentos son el de *desperonización* en las apelaciones kirchneristas en forma de *despejetización* durante el gobierno de Néstor Kirchner y el de fallida *repejetización* entre 2007 y 2009 (Rocca Rivarola, 2015).

sorprea a asentamientos, comedores o centros comunitarios fueron actividades permanentes. Perelmiter analizó el trabajo de los militantes que formaban parte del plantel del Ministerio cuando se desplazaban a las diversas localidades: cómo actuaban *en* el Estado, en tanto representantes de sus movimientos sociales, frente a otros agentes de diversas jerarquías del Ministerio, y cómo actuaban *en tanto* Estado, como representantes institucionales de la Nación, frente a quienes recibían la asistencia. En el segundo caso, la unidad de la imagen estatal se imponía sobre las propias construcciones del rol y sobre las tramas internas que tenían sentidos precisos al interior del Ministerio. El carácter episódico de los encuentros, tanto en lo espacial como en lo temporal, reducía el margen de disputa por ese sentido del poder estatal de los agentes y, en la práctica concreta de gestión se convertían en agentes indiferenciados de una burocracia nacional. Quienes trabajan dentro del Ministerio habían sido reconocidos oficialmente gracias a sus trayectorias previas en las que habían *asumido las obligaciones inherentes al Estado y la resistencia frente a la vulneración de derechos propia del neoliberalismo*. Sus nombramientos buscaban transformar la experiencia en territorio en prácticas y saberes propios de las *nuevas* políticas públicas que se nutrieran de los tres atributos que los distinguían frente a otros agentes del Ministerio: particularismo colectivo y desinterés personal, mística militante y contrato político, y saber territorial y arraigo comunitario (Perelmiter, 2016).

Entre 2003 y 2009, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación quintuplicó su presupuesto y masificó la cobertura asistencial a través de transferencias monetarias, pensiones no contributivas, subsidios, microcréditos para emprendimientos productivos y provisión alimentaria, gestionada desde la estructura central y la nueva infraestructura territorial de oficinas locales. La *personalización* de la protección social se constituyó en una de las estrategias para ingresar al espacio local redefiniendo los modos de relación del gobierno nacional con las poblaciones asistidas, por lo cual la Ministra junto a su equipo (“Las margaritas”) recorrió durante toda su gestión comedores, asentamientos y centros comunitarios de diversas localidades dando centralidad el trato directo con las poblaciones. Esta presencia en territorio se

constituía, por un lado, en un evento que suponía una promesa de acceso a recursos o influencia y, por el otro, era vista como un logro político para los actores locales (Perelmiter, 2015, 2016).

La ministra visitó con asiduidad Lomas de Zamora, en particular durante 2010, para observar la implementación del programa y reforzar las alianzas con el intendente y los referentes. Asimismo, asistió a las inauguraciones más relevantes junto a los presidentes y otras de menor envergadura donde era ella la figura central, como en el caso de la creación de las Casas Compañeras¹⁹¹ o el auditorio Néstor Kirchner en el hospital local¹⁹². La supervisión de los avances del Programa también permitía un contacto directo con los cooperativistas y los referentes de las cooperativas, donde se creaban o fortalecían las relaciones personales. En cada evento, la ministra combinaba en sus discursos cuestiones de orden técnico y político, en un lenguaje sencillo que buscaba romper las distancias con los cooperativistas y referentes, retomando muchas veces lo plasmado en los materiales de difusión, transmitiendo las novedades del Programa y destacando las características que diferenciaban los dispositivos del Ministerio y su visión de las políticas sociales frente a los de sus antecesores:

“Querido Martín, integrantes de las cooperativas, compañeros/as de Lomas de Zamora, representantes de las instituciones: este día de trabajo es una oportunidad más para visibilizar en qué consiste este PRIST. No es un programa de subsidios, sino de trabajo. La mejor manera de defenderlo es trabajando, para mejorar la calidad de vida de los barrios de Lomas de Zamora. Hoy van a recibir la tarjeta porque buscamos que no haya intermediarios. Cuando cobren no le tienen que dar nada a nadie (aplausos) sea referente, puntero o lo que sea. Uds. no se tienen que dejar amedrentar. De esa manera se defiende el Programa. Me imagino que creceremos en obras con cada mes: las veredas, el agua, las plazas, las capacitaciones, los hacen Uds. Hoy no se conocen entre Uds., pero con el tiempo serán

¹⁹¹ Los vecinos abrían las puertas de su casa para debatir sobre política en el barrio.

¹⁹² Homenaje del Municipio luego del fallecimiento del presidente.

cooperativas solidarias que trabajan por el barrio. El programa es único en su género en los últimos años, como la AUH. Todo esto es una cuestión de derechos, que surgieron en la Argentina en 2003 porque son decisiones políticas de un gobierno nacional: pensiones, jubilaciones, AUH, la economía social y el monotributo social. Lo que falta por hacer lo haremos con argentinos/as que son constructores del país y no obstructores” (Alicia Kirchner, Parque Industrial de Lomas de Zamora, abril 2010).

La ministra y su equipo organizaban y participan activamente de otros eventos donde los referentes y los cooperativistas eran invitados en tanto protagonistas del PRIST: aquellos relacionados con la Diplomatura DOSSES como los Foros de Orientadores que se realizaban en el municipio, las Ferias de Economía Social en la UNQUI, el Encuentro por la Educación “Balances y Desafíos - Etapa de la Provincia de Buenos Aires” donde se analizaron los avances en las propuestas formativas, el 1º Congreso Latinoamericano de Microcrédito “Nuestra Palabra tiene Crédito” o los festejos por el aniversario del Programa en Tecnópolis. Asimismo, el período analizado se caracterizó por la generación de una gran variedad de políticas y proyectos culturales promovidos por diferentes organismos y actores afines al gobierno, que invitaban a las agrupaciones políticas y a sus cooperativas. El acceso a esas políticas culturales fue pensado a través de la gratuidad, masividad, apertura de equipamientos culturales y diversificación de infraestructura, cuyos espacios más destacados en Buenos Aires fueron el Espacio para la Memoria y para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos inaugurado en 2004, la Casa Nacional del Bicentenario creado en 2010, el Museo del Bicentenario, el Parque Tecnópolis y el Museo del Libro y de la Lengua, creados en 2011 así como los diversos espacios INCAA.

La ministra, como encarnación más visible del Ministerio, buscó promover la jerarquización, el protagonismo y la visibilidad de los referentes comunitarios a través de diferentes dispositivos como el PRIST, los Centros de Referencia que eran una prolongación de la estructura de gestión técnico-administrativa ministerial en las provincias para integrar planes y programas, los Centros Integradores Comunitarios

que constituían una red de instituciones proveedoras de servicios sociales en localidades vulnerables de los centros urbanos y las provincias más relegadas y los Promotores Territoriales para el Cambio Social que eran una red de referentes comunitarios de las organizaciones y los movimientos territoriales que realizaban diagnósticos participativos en los barrios, la comunicación o la implementación local de algunas políticas estratégicas nacionales.

La formación de los referentes se promovió a través de la creación de diversas propuestas. Los orientadores del PRIST cursaron a la Diplomatura de la Universidad Nacional de Quilmes que fue la primera oferta de extensión universitaria para los cooperativistas como *operadores socioeducativos en economía social y solidaria*, que luego se replicó en otros distritos. En una primera etapa (2010-2011) la coordinación académica estuvo a cargo de la Universidad Nacional de Quilmes y contó con una matrícula de 900 cooperativistas-orientadores en seis universidades nacionales y siete Institutos de educación superior de la provincia de Buenos Aires¹⁹³. En la segunda etapa (2012-2013) se sumaron las Universidades Nacionales de Moreno y de San Martín en la coordinación académica y la Universidad Nacional de Avellaneda en la gestión, con una matrícula de 2.800 orientadores en las sedes mencionadas y en otras seis universidades nacionales, nueve Institutos de educación superior y diez entidades educativas y sociales. El programa Fines del Ministerio de Educación articuló también con el PRIST a partir de 2010 y para el año 2013, 30.000 cooperativistas habían terminado sus estudios secundarios. La Ministra informó en el acto de entrega de diplomas que *"casi 1.500.000 personas cursan estudios a través del plan Fines, de las cuales 500.000 ya se han recibido y el resto sigue cursando. La tercera parte de los que cursan el Fines son del Programa Inclusión Social con Trabajo, entonces ¿cómo no sentirme parte de este esfuerzo?"*.

La revalorización del militante *como constructor del cambio social* y como partícipe activo en las políticas públicas fue una idea vertebradora de todos los programas del Ministerio de Desarrollo Social, organismo que articuló con otras agencias como

¹⁹³ Se diplomaron 675 orientadores.

educación, trabajo y salud. El dispositivo del PRIST fue pensado desde sus comienzos como una política integral, con participación comunitaria, generación de obra pública y visibilización de quienes llevaban a cabo las acciones. Con el correr de los años el Programa se fue transformando, enriqueciendo los componentes y la diversidad de actores que lo pensaban y sostenían. En noviembre de 2011, el Ministerio organizó un festejo por los dos años del Programa en Tecnópolis, congregando a 4.000 cooperativistas de todo el país en representación de los 150.000 que lo integraban. El objetivo del evento fue poner en común las experiencias desarrolladas por los cooperativistas en los foros y espacios de trabajo a través de diversas propuestas: radio abierta, payadas, obras de teatro y clases de oficios.

“Es la culminación del Programa, de dos años de gestión, de trabajar con los cooperativistas. El contenido es festejar la construcción colectiva de una Argentina donde hay 150.000 cooperativistas que tienen el acceso al trabajo en la obra pública. Tecnópolis: por este espacio han pasado 30.000 cooperativistas del Argentina Trabaja” (Aldo Marconetto, Coordinador del PRIST). “Hoy estamos festejamos la creatividad del ser humano. Muchos de ellos fueron parte de que se pudiera construir Tecnópolis porque han trabajado acá. Entonces están desde los ingenieros hasta la hermosura de un pueblo que se siente parte de un proyecto” (Mari Sánchez, Coordinadora del Programa “Argentina Trabaja, enseña y aprende”).

7.7 Trayectorias y actos de institución. Fin de un ciclo.

“Néstor nos marcó para siempre. Sus sueños nos hicieron soñar y es por eso que él vive en cada militante comprometido con el gobierno de Cristina. Mi gran orgullo es ver en Lomas a un montón de militantes que salen a las calles para trabajar en los barrios, y que son la avanzada de construcción de este modelo inclusivo que nos propone una sociedad nueva, en donde no existan los excluidos ni los vecinos de segunda. Con ellos quiero compartir un fuerte abrazo compañero. Feliz día” (Post del intendente por el día del militante 17/11/2011).

El último gran acto de inauguración del año 2011 de Lomas de Zamora se realizó a fines de diciembre en Santa Lucía, en el mismo predio de la delegación. La Unidad de Atención Integral (UDAI) brindaba atención a los 590 mil habitantes de la zona y localidades cercanas para gestionar las prestaciones de ANSES como la Asignación Universal por Hijo, la Asignación por embarazo, jubilaciones y pensiones. Junto a la presidenta de la nación, estuvieron presentes el gobernador de la provincia de Buenos Aires, el vicegobernador, el intendente de Lomas de Zamora y el secretario general de ANSES, entre otras autoridades. La preparación de la carpa donde se desarrolló el acto requirió uno de los despliegues más importantes y el acceso fue controlado minuciosamente, con invitación previa y con asientos preferenciales en las primeras filas para los funcionarios y militantes locales destacados.



34. Inauguración de la Unidad de Atención Integral en Santa Lucía (21/12/2011). Fuente: Facebook de Martín Insaurralde.

La presidenta comenzó su discurso retomando los comentarios del Intendente, que buscaban resaltar las obras públicas aledañas a la UDAI que había facilitado el acceso, ya que antes resultaba costoso para los vecinos en términos económicos y en desplazamientos: *“Me contaba el Intendente que a partir de esta inauguración que hoy hacemos de este edificio nuevo y moderno, con plaza seca, para que la gente pueda acceder a los servicios, los que vienen aquí solamente van a tener que cruzar un puente y van a poder venir caminando; antes tenían que tomar tres colectivos para venir a que se les reconociera un derecho. Es el Estado el que viene a instalarse, el que viene a hacerse cargo en los sectores más vulnerables de nuestra sociedad, de sus obligaciones”*. Luego recordó la inauguración de las piletas y el entubamiento del arroyo Maldonado y anunció la del Arroyo del Rey. Dedicó gran parte del discurso a explicar las tasas de descuentos a jubilados y las medidas adoptadas recientemente. Finalmente recordó al subsecretario de Comercio Exterior Iván Heyn como un *militante incansable*, quien había fallecido el día anterior:

“Economista callejero como a él le gustaba llamarse y como les gustaba llamarlo a sus compañeros (...). Era un joven de los tantos que se incorporaron a la política (...) Cuando me comunicaron su partida, sentí que me quedaba sin aire, yo a los jóvenes los veo como si fueran mis hijos (...) Iván había sido uno de los jóvenes que habían estado en la Plaza de Mayo en la caída de De la Rúa (...) era uno de esos jóvenes que concurrieron para proteger a las madres, por eso fundó la Agrupación 20 de Diciembre, con la que ganó la FUBA como presidente en 2001 (...) Yo quería leer este pequeño párrafo porque refleja no solamente a Iván, sino a miles y miles de jóvenes que muchas veces son cuestionados por el solo hecho de ser jóvenes honestos (...) Yo no sé lo que imaginará la gente, el común de la gente, acerca de qué es ser presidente o presidenta en este caso, no sé lo que habrán hecho otros presidentes, sí sé lo que hicimos Kirchner y yo. El día de ayer me llamó mi hija Florencia para decirme que había nacido Néstor Ricardo, nieto de Alicia y la verdad que me puse a llorar como una tonta, a llorar de alegría (...) Fue una gran alegría, luego el dolor y luego las obligaciones también que una

tiene como presidenta de un país y como representante de 40 millones de argentinos. Es un poco lo que no pasa a todos, la vida cruzada por la vida, por el dolor, pero vamos a seguir apostando fuertemente a la vida y apostar a la vida es apostar también a la profundización de este modelo con medidas como las que hemos adoptado hoy y como las que seguiremos adoptando mientras el cuerpo nos aguante, porque voluntad y coraje yo les puedo asegurar que no me van a faltar”.

Podemos analizar aquel acto multitudinario como una foto o un nuevo estado en la reconfiguración del campo político local luego de dos años de disputas por el reconocimiento social. Los referentes y el delegado partieron de un punto en el campo, caracterizado por un cierto estado de sus relaciones de poder con otros referentes, empleados, funcionarios y dirigentes, construyeron una trayectoria singular y llegaron a un nuevo punto del campo ocupando una nueva posición. Los acontecimientos en sus biografías, definidos como inversiones y desplazamientos en el espacio social, es decir, en la distribución del poder, me llevaron a identificar los cambios en las relaciones entre los actores enfrentados al mismo espacio de posibilidades. Las trayectorias de cada uno de ellos se desplegaron en una densa trama de relaciones que excedió el ámbito espacial que fue reconstruida para poder identificar los actores y las relaciones que resultaron centrales en la comprensión del crecimiento político de cada referente, ya fuese a través de su ingreso, permanencia o expulsión del centro de la política, de las singularidades que adquirió cada uno y de la definición de su lugar en la jerarquía del gobierno local durante el período estudiado.

La condición de reversibilidad del reconocimiento político permitió comprender la dinámica de la sucesión lomense y su capacidad para conferir, negar o subordinar identidades políticas (Frederic, 2011), ya que las evaluaciones mutuas entre referentes y funcionarios definieron el crecimiento político. El capital político que cada uno acumuló fue el producto de diversos actos de reconocimiento y, en tanto crédito y credibilidad, sólo existieron en la representación, la confianza y la creencia que los demás le confirieron. Los actos de institución, que oficializaron y legitimaron a ciertos

referentes a través de discursos y eventos públicos, requirieron del paso de lo implícito a lo explícito sobre sus actuaciones, de la impresión subjetiva a la expresión objetiva y de la manifestación pública sobre el lugar que ocuparían en la configuración de poder futura (Bourdieu, 1982). El reconocimiento social de los referentes de Santa Lucía se construyó sobre una red de relaciones sociales con diversos actores políticos que participaron de la disputa por un lugar privilegiado en la nueva configuración del gobierno. La construcción de las listas de candidatos conllevó la creación de *líneas internas*, que se negociaron en forma cerrada a través de acuerdos y pactos, y en forma abierta, ya que cada actor buscó expresamente darle visibilidad a su actuación y ser reconocido y observado por los otros, exposición donde muchas veces *“el valor del radio-pasillo por verlos juntos [con el intendente] era más fuerte que los acuerdos”*, en palabras de un funcionario local.

Semanas antes de las elecciones de 2011, el Intendente participó de la inauguración del edificio de la nueva delegación, reconociendo la centralidad que había tenido en la construcción de su proyecto político de reelección: *“Santa Lucía se encontraba fuera del mapa para muchos, algunos ni siquiera sabían dónde se ubicaba, pero desde hace un tiempo ese preconcepto o indiferencia sobre ciertos lugares de la comuna, cambió totalmente. Luego de años de abandono y desidia municipal, los vecinos ya pueden encontrar un lugar de apoyo y sostén para todo tipo de demandas y necesidades. Antes, el acercamiento y el vínculo entre el Estado y las personas era algo impensado, poco creíble, pero ahora es una realidad palpable. Tiramos para el mismo lado, porque deseamos lo mismo: un Lomas distinto, que forme parte de un proyecto inclusivo e igualitario”*. Como analicé en el capítulo anterior, el Secretario de gobierno había expuesto públicamente, en una reunión de la Mesa de Cooperativas, que el PRIST se había constituido en un pilar fundamental para el desarrollo del municipio y para el fortalecimiento del proyecto político del intendente. La participación del municipio dentro del Programa era privilegiada, dado que había sido uno de los primeros en implementarlo y había recibido una de las asignaciones de cupos de cooperativistas más cuantiosa del Gran Buenos Aires. El Secretario reconocía que, incluso antes de haberse iniciado las obras públicas más importantes del período, los cooperativistas ya *habían comenzado a la*

cambiar la imagen del distrito, permitiendo un reencuentro y una fluida comunicación entre el intendente y la comunidad de vecinos. Finalmente, resaltó que el intendente consideraba al delegado como una persona muy importante y leal que merecía respeto por parte de los demás actores involucrados en la implementación del PRIST y que su eficiente gestión lo había sido consagrado como a Consejero Escolar.

El PRIST permitió crear también un nuevo escenario de potencial crecimiento político para los referentes. Alberto ya era un referente con prestigio en el barrio cuando se inició el Programa, fruto de su trabajo acumulado en otras instituciones comunitarias como la mutual. Durante el período estudiado, el Club Rodríguez se convirtió en la institución de referencia en el distrito para el Movimiento Evita, concentrando en él los eventos políticos y sociales más importantes: operativos de programas sociales en articulación con el municipio o los ministerios nacionales, actos políticos, festejos, espacios de formación y debate político, coordinación de movilizaciones, entre otros. El trabajo de Sofía en las gestiones administrativas del Programa, no sólo para las cooperativas del Rodríguez, sino para otros referentes del Evita que carecían de esos saberes específicos, le confirieron a Alberto un lugar destacado en el movimiento. Su actuación y el reconocimiento por parte de los otros referentes y del *Chino* Navarro se tradujeron en su candidatura a Concejal dentro de la lista del Frente para la Victoria. En junio de 2011 el Movimiento Evita presentó a los candidatos en el Consejo del Partido Justicialista: en la tarima se ubicaron los doce candidatos, acompañados por referentes del movimiento, frente a un público que se distribuyó entre las sillas en la planta baja y las gradas del entrepiso. El *Chino* Navarro fue la figura central y dio un extenso discurso en el que invitó a seguir militando y ganando cada voto: *“la masividad de la elección de octubre nos va a permitir demostrarle al pueblo argentino que el Frente para la Victoria acá en Lomas de Zamora le va a regalar a Néstor, que lo extrañamos, y a Cristina, que es nuestra presidenta y lo va a ser por cuatro años más, el triunfo más importante que el peronismo y el Frente Nacional y Popular haya sabido construir” (...)* *“En Lomas de Zamora, el Movimiento Evita le están aportando a esa lista de candidatos compañeros y compañeras militantes ;Todos son militantes!* (aplausos). *Nos sentimos con la seguridad y la certeza que estamos en el buen camino cuando el compañero Martín Insaurralde elige*

como primer candidato a primer Concejal a un militante, un hombre que ha trabajado siempre en el barrio con los compañeros, con los sectores más humildes, como Beto Carasatorre (aplausos y bombos)”.

Alberto ejerció su cargo de concejal y al término de su primer año de gestión declaró a un medio local que el 2012 *no había sido satisfactorio*, dado que no habían contado con recursos para obras públicas, no se había trabajado en los barrios ni se había invertido en construir buenos equipos en área de Desarrollo Social. Dichas declaraciones fueron criticadas públicamente por el resto de los referentes del movimiento que consideraban *incomprensible* que alguien que estuviese en un movimiento político, *sin haber discutido antes con ninguno de sus integrantes*, se manifestase en contra del gobierno del cual formaban parte. En 2015, Alberto dejó de pertenecer al Evita y de dirigir el Club y lo comunicó a través de las redes sociales: *“Estimados Compañeros: Por una cuestión de respeto, les comunico que no estoy más en el Movimiento Evita. Por múltiples desencuentros y diferencias políticas me retiro de este espacio. Después de 25 años de haber militado en este espacio político del peronismo, me voy con bronca, pero a la vez con dignidad porque no soy hipócrita, nunca jugué a dos puntas, soy legal y leal. Sin haber conseguido recursos de algún Estado hicimos trabajos en diferentes barrios con recursos propios, vamos a seguir militando hasta las últimas consecuencias porque antes que cualquier cosa, soy militante. Me voy con el orgullo de haber estado cuando la situación fue crítica”*¹⁹⁴. Por su parte, Sofía, que construyó un profundo aprendizaje en gestión de programas sociales y que redundó en el crecimiento de Alberto y del club, dejó el Evita en 2011 para seguir militando junto a Ernesto y Eduardo en la agrupación de Plaini, pero poco tiempo después abandonó la política.

Ernesto, referente de Eduardo y militante desde los '80, había trabajado en distintas organizaciones comunitarias. Se desempeñó como funcionario dentro del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación desde los inicios de la primera gestión de Cristina Fernández en áreas relacionadas con la economía social y los microcréditos, cargo que debió abandonar luego de la renuncia de Emilio Pérsico en 2009. Logró reinsertarse en

¹⁹⁴ Luis falleció en 2019 por complicaciones de salud como consecuencia de la diabetes.

el Estado municipal de La Plata en el área de seguridad comunitaria y mantuvo su participación activa en la red de organizaciones lomense. Eduardo, que había militado en los '80 con él, volvió a incorporarse a la política a partir de su situación de desempleo y la creación del PRIST. Ser cooperativista dentro del Evita le permitió ir comprendiendo y actualizando sus saberes en torno al juego político y tejer relaciones con diversos actores dentro y fuera del movimiento para pensar proyectos más ambiciosos como un polo productivo que fuera autónomo a mediano plazo. A la par de su rol de referente de las tres organizaciones comunitarias, Eduardo construyó lazos con diversos actores promoviendo proyectos audiovisuales, que era uno de sus conocimientos más valorados por los funcionarios y dirigentes locales, como el corto sobre cooperativas registrado entre 2010 y 2011, y que salió a la luz muchos años después. Su alejamiento del Evita junto a Ernesto lo unió con la agrupación de Plaini, quien estaba apostando a tener una presencia cada vez más fuerte en Lomas y con quien militó hasta 2015. Para cuando llegaron las elecciones de octubre de 2011, Eduardo había logrado que el intendente lo conociera, se interesara en su forma apasionada de gestionar proyectos y sus conocimientos en producción audiovisual. De esta forma, Insaurrealde le ofreció un cargo en el área de prensa del municipio que ejerció por más de una década.

Gustavo, militante desde su juventud, desplegó un gran protagonismo en el barrio participando en la recuperación del edificio del Club Manantial a mediados de los '90 y luego gestionando comedores comunitarios a través de diversos programas durante la crisis de 2001. En el 2005 el *Chino* Navarro asumió como diputado provincial y Gustavo comenzó a militar en el Movimiento Evita que financiaba el funcionamiento del espacio deportivo. Gustavo siempre se pensó como un militante dentro de su barrio: *“El Evita lo que representa es a aquellos que estamos excluidos del sistema. Por eso nos cuesta que nos represente un Mariotto. Nosotros les criticamos la formación y la forma de construir un candidato: sin base territorial. Eso no lo entiende él. No nos representa. Nosotros representamos algo más marginal, el lumpenaje. ¿Viste que van los chicos de la Juventud Sindical a pintar colegios? Yo lo vi, tienen todo: el patio con telas, las escaleras. Cuando vamos nosotros: música, hay más gente de la que debe haber, más desorganización, es más*

*dinámico, más divertido. Después limpiamos todo, por ahí alguno se fuma un porro, se toman unos vinos, es mucho más marginal. La política yo creo que es necesaria porque si no ¿cómo conseguimos los cambios para los compañeros que están afuera del sistema?”. Gustavo tenía una mirada crítica sobre las prácticas de los referentes de la Mesa, incluso del propio movimiento, que sostenían que los cooperativistas debían permanecer con un solo referente, y consideraba que la *formación individualista* que todos tenían les impedía pensar proyectos colectivos. Él tenía una presencia muy activa dentro de la Mesa de cooperativas de la delegación, así como en el club y en las movilizaciones del Evita. Durante el periodo estudiado, Gustavo nunca se proyectó con un cargo dentro del Municipio porque consideraba que eso producía inexorablemente un alejamiento con la gente del barrio y sus necesidades “*Carasatorre, por ejemplo, el tipo va a los barrios, es un peronista tradicional ortodoxo. Otros van a de la Universidad al Concejo y ahí hacen la rosca. No pisan un barrio, no les interesa, porque llegaron construyendo de esa manera. Entonces ¿para qué van a cambiar ahora? ¿Van a venir acá, a hacerse problema por los negros, a que les pidan cosas, a que los manguéen? Nadie los llama a la noche para decirles: mirá se me enfermó el nene, no tiene remedios o se murió alguien, a ver cómo conseguimos un cajón para velarlo. No ven la realidad. Eso pasa mucho con los compañeros que se alejan en la dirigencia. Por ahí lo que tiene el Chino (porque vos llegás ahí y tenés que negociar muchas cosas) es que vuelve a los barrios y muchos lo putean”.* Con el cambio de gestión del gobierno nacional en 2015, Gustavo se sumó a la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP)¹⁹⁵ en representación del Evita para promover la conformación de un sindicato.*

Marcelo había participado en política desde los '80 solamente en períodos de elecciones hasta el 2008 en que se produjo la toma de tierras del Campo Verde y El Matadero y los vecinos lo eligieron como delegado de manzana. Con la aparición del PRIST fue reconocido como referente del barrio en ciernes, gracias a las gestiones que llevó adelante para lograr la expropiación de los terrenos y la instalación de los servicios

¹⁹⁵ “Organización gremial independiente de todos los partidos políticos, representativa de los trabajadores de la economía popular y sus familias. La CTEP es una herramienta de lucha reivindicativa para la restitución de los derechos laborales y sociales que nos arrebató el neoliberalismo y que aún no hemos recuperado”. Fuente: ctepargentina.org

básicos (agua, alumbrado, apertura de calles, entre otros) así como los lazos políticos que construyó con referentes de distintas agrupaciones y funcionarios municipales y provinciales. Junto a su pareja y otros vecinos solicitó al intendente que los incluyera en el PRIST, formando una cooperativa de trabajo y participando activamente en la Mesa de la delegación de Santa Lucía. En el caso de Marcelo, la expectativa de reconocimiento se vio frustrada en la renovación del gobierno de Insaurralde. Si bien evaluaba como positivo que otros militantes barriales hubiesen sido reconocidos, el lugar que ocupaban los más jóvenes lo interpretaba como un desplazamiento y desprecio por los más viejos: *“Fijate lo que pasa ahora a nivel nacional, que están poniendo a todos los pibes...Entonces ¿qué? ¿El militante viejo no tiene derecho a hacer política? Se están equivocando porque acá la política la hicimos con los militantes viejos...Yo no te digo que no involucren a los pibes, pero tampoco le podés dar cargos a pibes de 23 años que después te generan problemas en la zona. Están “matando” a los cooperativistas y a los compañeros de base. Yo creo que Martín se equivoca en decir que las delegaciones son la municipalidad de cada barrio porque hay delegados que no están capacitados”*. Marcelo en 2013 se sumó al Evita en reconocimiento de la ayuda que había recibido con las gestiones de expropiación del predio.

Diego comenzó su militancia en 2005 para la campaña de Cristina Fernández para senadora de la Provincia de Buenos Aires acercándose a la política como una forma de encontrar solución a su propio desempleo y el de su padre. Durante muchos años mantuvo un trabajo en una empresa de seguridad a la par que militaba con su agrupación, hasta que decidió sumarse al Movimiento Evita en 2009 durante la campaña de Néstor Kirchner como diputado provincial. Esta incorporación le permitió contar con ingreso fijo y dejar su trabajo en el sector privado. Poco tiempo después, se produjo la ruptura con el *Chino* Navarro ante la falta de respuestas para los cooperativistas que aún no cobraban un ingreso y ya se desempeñaban en el Programa. Esto los llevó a acercarse a la agrupación Kolina de la Ministra de Desarrollo Social y al Intendente. Especialmente Sandra tuvo una participación y un compromiso muy activos en la Mesa de cooperativas de la delegación, así como un gran aprendizaje en gestión de programas sociales. Tanto Sandra como Diego se reconocían como

“articuladores para el que el Estado llegue a los barrios, que descentralice las políticas. El Estado más cerca de las personas es tener la educación a unas cuadras de tu casa. Todas estas cosas son argumentos que nos autorizan a hacer una crítica [a ciertos dirigentes]. Nosotros no tenemos nada que perder: no manejamos cargos importantes en una estructura” (Diego). Luego de las elecciones de 2011 el club siguió teniendo como referente al intendente hasta el siguiente cambio de gestión en que ambos comenzaron a militar para Gabriel Mércuri, candidato a intendente por Cambiemos, momento en que fueron destituidos de la comisión directiva del club por los vecinos.



35. Cierre de campaña en el Teatro Coliseo (19/10/2011). Fuente: Facebook de Martín Insaurralde.

El reconocimiento de los militantes, en especial de los jóvenes, fue el centro del cierre de campaña que se realizó en el histórico Teatro Coliseo de Lomas de Zamora y que contó con la presencia de 3.000 personas. En el inicio del acto, se proyectó un video con imágenes del 19 y 20 de diciembre de 2001, la asunción de Néstor Kirchner en 2003, Cristina Fernández en 2007 e Insaurralde en 2009, que definieron como *los orígenes*. *“Elegí el cierre con todos los dirigentes, candidatos y jóvenes de Lomas porque quiero*

decirles 'gracias' mirándolos a los ojos. Me sentí, de corazón, muy bien representado estos meses, quiero devolverles lo que hicieron estos meses por mí [licencia por enfermedad] y por todo Lomas de Zamora" expresó el intendente mientras los presentes estallaban en cantos y aplausos. El acto contó con una mesa central sobre el escenario compuesta por referentes lomenses con diversos cargos en provincia y nación: junto al intendente se sentaron el diputado provincial Fernando *Chino* Navarro del Movimiento Evita, Omar Plaini del Consejo del Partido Justicialista bonaerense en representación de Hugo Moyano, una funcionaria del Ministerio de Desarrollo Social de nación, Diego Molea como rector de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora y el presidente del Honorable Consejo Deliberante. Detrás de ellos, de pie, se ubicaron los candidatos de la lista del Frente para la Victoria y luego los funcionarios del municipio y referentes militantes de peso.



36. Asunción del intendente en la Plaza Grigera (12/12/2011). Fuente: Facebook de Martín Insaurralde.

En la asunción como intendente electo una multitud de personas se acercó a festejar en la plaza céntrica del Municipio de Lomas de Zamora, entre las cuales se podían observar

banderas argentinas y remeras con la leyenda *Yo estuve en la asunción de Martín como intendente. "Lomas vive una transformación inédita, gracias a que se acopló a un proyecto nacional que llevó adelante Néstor Kirchner y que continuó nuestra presidenta Cristina Fernández" (...)* "Entendimos que el Municipio es una institución que es propiedad de todos los vecinos, logramos que esté de pie, que esté presente, que esté en todos los barrios para gestionar, avanzar, para crecer" (...) "Nunca jamás en la historia de Lomas de Zamora hubo tantas obras públicas. Ahora activaremos junto al Gobierno nacional y al provincial, un programa de obra pública que culminará una revolución del progreso: ¡se vienen más asfaltos, más cloacas, más obras hídricas!". El intendente construyó su discurso de asunción en 2011 sobre los tres ejes que le permitieron generar la base de legitimación necesaria para imponerse en las elecciones: la inversión en obras públicas, la descentralización municipal y el protagonismo de los militantes. Asimismo, logró aglutinar las voluntades de una gran diversidad de actores políticos que lo acompañaron en su proyecto político y le aseguraron el triunfo en las siguientes tres gestiones de gobierno.

7.8 Conclusiones

En el presente capítulo buscamos entender la reconfiguración de la trama de relaciones de poder entre los grupos y actores en el contexto de la implementación del Programa, identificando ciertos puntos de inflexión en las trayectorias de militancia de los referentes y de la Mesa de cooperativas.

Representar las cooperativas de gran escala del Programa, como potenciales fuerzas políticas con alto poder de movilización, se constituyó en un capital político esencial para entender el fortalecimiento del liderazgo de los referentes, por lo cual busqué comprender cómo se tejían las alianzas y lealtades con los funcionarios provinciales y nacionales.

La identificación de una serie de *eventos políticos*, referenciados por los referentes por su riqueza, intensidad y efervescencia, en los que confluían actores de diversos ámbitos y escalas, me permitió reconstruir sus trayectorias y las disputas de las que

participaban dentro del municipio.

La multiplicación de las agrupaciones políticas en el municipio nos permitió entender la decisión y estrategia del intendente de convocar e incluir a la heterogeneidad de actores que militaban en el territorio y que se sintieran convocados a participar en su proyecto político. Hacer política en aquel período implicó producir relaciones, reglas y bienes tangibles e intangibles socialmente significativos, que se tradujeran en logros personales y derechos adquiridos para los referentes y los cooperativistas. Los dirigentes buscaron crear, sostener y fortalecer su vínculo personal y político con los referentes de las cooperativas que desplegaran un trabajo diario en el territorio y éstos últimos fueron redefiniendo sus lealtades en función de sus posibilidades de crecimiento. Las alianzas con los funcionarios o dirigentes facilitaron la gestión de los recursos del Programa disponibles para las organizaciones comunitarias que, en los cinco casos estudiados, permitieron ampliar o remodelarlas para que funcionasen como espacios de referencia y trabajo de las cooperativas.

El reconocimiento del rol protagónico de los referentes se actualizó en cada encuentro con funcionarios y dirigentes nacionales y provinciales. Los actos de inauguración permitieron que el gobierno nacional monitoreara los avances concretos de la obra pública y los programas sociales que financiaba en los municipios y se les diera difusión a través de los medios de comunicación masivos. La presencia de los presidentes o la ministra permitió actualizar y visibilizar los apoyos del gobierno nacional con los intendentes más cercanos al proyecto político, donde fue central el despliegue local que se realizó en cada acto. Estos eventos promovieron el encuentro de los presidentes y diversas autoridades nacionales con las organizaciones políticas y sus militantes en escenarios más reducidos. Los actos políticos nacionales implicaron una minuciosa planificación de los traslados fuera del distrito y una capacidad de las organizaciones políticas para movilizar a grandes contingentes de personas. La relación entre la militancia y la identidad peronista, especialmente desde el año 2010, se dio en un contexto de *reperonización* del oficialismo en el que la simbología y la iconografía adquirieron una renovada centralidad y fueron reapropiadas por parte de la militancia

no pejotista.

Por su parte, las visitas de la Ministra de Desarrollo Social buscaron personalizar la protección social como estrategia para ingresar al espacio local, redefiniendo los modos de relación del gobierno nacional con las poblaciones asistidas. Esta presencia se constituyó en un evento que supuso una promesa de acceso a recursos o influencias y fue vista como un logro y un reconocimiento político para los actores locales. La jerarquización, el protagonismo y la visibilidad de los referentes comunitarios fueron promovidos a través de diferentes dispositivos como el Programa Ingreso Social con Trabajo, revalorizando a los militantes *como constructores del cambio social* y como partícipes activos en las políticas públicas. El Programa Ingreso Social con Trabajo permitió crear un nuevo escenario de potencial crecimiento político para los referentes.

El acto multitudinario de inauguración de una sede del ANSES en Santa Lucía se constituyó en una foto del proceso estudiado, es decir, en un nuevo estado en la reconfiguración del campo político local luego de dos años de disputas. políticas públicas. La trayectoria de cada referente se desplegó en una densa trama que excedió el ámbito espacial de la delegación, por lo cual fue preciso reconstruirlas y así aportar a la identificación de los actores y las relaciones que resultaron centrales en el crecimiento político de cada uno: su ingreso, permanencia o expulsión del centro de la política y su reposicionamiento en la jerarquía del gobierno local hacia el final del período estudiado. El capital político que cada uno acumuló fue el producto de diversos actos de reconocimiento y, en tanto crédito y credibilidad, sólo existieron en la representación, la confianza y la creencia que los demás le confirieron. Los actos de institución oficializaron y legitimaron a ciertos referentes a través de puntuales discursos y eventos públicos, como parte del proyecto político personal del intendente, quien logró aglutinar las voluntades de una gran diversidad de actores políticos y le aseguraron el triunfo en las siguientes tres gestiones de gobierno.

CONCLUSIONES FINALES

En esta tesis busqué analizar la reconfiguración de la trama de relaciones de poder entre referentes locales, funcionarios y dirigentes municipales, provinciales y nacionales de Lomas de Zamora, municipio del conurbano sur de la provincia de Buenos Aires, a partir de la implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo (2009-2012). Las diversas dimensiones me permitieron acercarme a las formas en que se construyeron las trayectorias políticas des/ascendentes de los referentes de las cooperativas del Programa a través de las evaluaciones sobre su práctica militante y el reconocimiento que acumularon, en disputa con otros actores del campo político lomense.

La gestión de gobierno iniciada en 2003 recuperó y jerarquizó la práctica militante, invitando a las organizaciones sociales y políticas a ser parte de proceso de diseño e implementación de las políticas sociales. El Programa Ingreso Social con Trabajo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, en articulación con otras agencias del Estado, buscó promover el desarrollo económico local y la inclusión social, generando puestos de trabajo desde la organización comunitaria de cooperativas. Dicho Programa tuvo la particularidad en Lomas de Zamora de generar procesos de organización política que superaron los primigenios objetivos del Ministerio, despertando mi interés por etnografiar el caso y comprender los múltiples significados que los actores implicados le otorgaron. A partir de esa mirada, busqué abordar el Estado como un conjunto de políticas y normas que lo estructuran, encarnado en personas concretas que en su práctica cotidiana producen, reinterpretan y transforman dichos repertorios. Los referentes de las cooperativas del Programa, empleados y funcionarios municipales y dirigentes nacionales desplegaron su accionar en tensión y negociación con otros, reconfigurando el campo político, por lo cual busqué observar las relaciones, identidades y trayectorias individuales y grupales que configuraron y actualizaron localmente al Estado. Considero que uno de los aportes de un análisis antropológico de una política pública reside en la búsqueda de lo complejo y desordenado de todo proceso de formulación, así como las maneras ambiguas y disputadas en que son

difundidas y recibidas en territorio. El Programa estudiado reflejó tanto una racionalidad de gobierno, es decir, una manera de pensar el mundo y actuar en él, como un modelo de un proyecto de sociedad al que se aspiraba y nuevas formas de relación entre los sujetos.

Para la reconfiguración de la trama de relaciones de poder, distinguimos una primera dimensión centrada en las visiones de cada actor y grupos de pertenencia, así como las divisiones, en torno a diversas formas de concebir y desplegar el trabajo dentro del Programa en el territorio de la delegación de Santa Lucía. Las luchas entre los referentes de las cooperativas, reunidos en el colectivo de la Mesa de la delegación y representados por el delegado municipal, por un lado, y los empleados y funcionarios del Instituto, ente municipal cogestor del Programa, por otro lado, buscaron obtener o acrecentar su reconocimiento a través de la constitución de sus figuras como autoridades con legitimidad política, lo cual los reposicionaría para dirimir disputas, defender posiciones conquistadas y negociar su lugar en los futuros espacios en la jerarquía del gobierno municipal.

Una segunda dimensión fue la de la movilización de los grupos, desde la cual busqué comprender cómo se construían los vínculos entre los referentes de las cooperativas y los funcionarios y dirigentes provinciales y nacionales, observando las negociaciones, alianzas y lealtades, gracias a la representación que ejercían los referentes sobre las cooperativas, las cuales potencialmente podían convertirse en fuerzas políticas con alto poder de movilización. La existencia de estas cooperativas, creadas por una política pública, se constituyó en un capital esencial para entender la existencia de nuevos liderazgos o el fortalecimiento de otros presentes. La identificación de ciertos eventos políticos, entendidos como situaciones sociales referenciadas por los actores sociales por su riqueza, intensidad y efervescencia, permitieron comprender cómo se construían los relatos sobre las trayectorias militantes a través de hitos de gran eficacia simbólica y cuáles eran las lógicas que definían posiciones políticas y organizaban las disputas internas en el municipio.

En la construcción de mi objeto de estudio debí realizar diversos desplazamientos: del

centro de Lomas de Zamora hacia Cuartel IX, de las organizaciones sociales dispersas en el territorio hacia aquellas que articulaban su labor en torno al Programa en una de las ocho delegaciones municipales, de la centralidad del Movimiento Evita hacia ciertos los referentes políticos de las cooperativas, enfocándome en las disputas por los espacios de poder y la configuración de la división del trabajo político entre referentes y funcionarios. De esta forma, pude ir comprendiendo cómo la nueva forma de pensar y hacer las políticas sociales desde un Estado social, presencial, promotor y protector, que reivindicaba la militancia ejercida en una instancia pública presencial, se encarnaba en personas concretas en su práctica cotidiana que las producían, reinterpretaban y transformaban. La recuperación de la centralidad del Estado nacional se tradujo en el incremento de la presencia territorial mediante la implementación de políticas públicas que priorizaron la relación directa con los municipios, desplazando algunos actores territoriales, visibilizando a otros y poniendo de manifiesto los conflictos locales existentes.

El Programa Ingreso Social con Trabajo generó interesantes procesos de organización política que superaron los primigenios objetivos. Por un lado, los dirigentes de las agrupaciones recibieron una cantidad desigual de cupos para conformar cooperativas, en función de su posición dentro del Ministerio y de la magnitud de su base social en el territorio, con cuyos referentes debieron (re)crear alianzas y lealtades. Por otro lado, el Programa contó con un mecanismo administrativo de pases para que los cooperativistas pudiesen optar por trabajar en otra cooperativa ante algún problema, así como los referentes podían cambiar la pertenencia a agrupación política y tras él toda la cooperativa que representaba. Finalmente, el Programa buscó eliminar intermediarios que pudiesen cobrar por sus gestiones o condicionar de alguna forma a los destinatarios, como parte del debate sobre el clientelismo en las políticas sociales. La multiplicación de organizaciones comunitarias, cooperativas y locales partidarios en esos años permitió abrir el juego a partir de la ampliación de los espacios de disputa por el crecimiento político de dirigentes, funcionarios y referentes. Los referentes barriales acrecentaron su poder político al representar a las cooperativas frente al Estado y especializarse técnicamente a partir de las exigencias y modalidades de

trabajo del Programa. La creación de la figura de referente político de la cooperativa buscó legitimar su rol dentro del Programa y alejarlos de las condenas instaladas en el sentido común y en los medios de comunicación masivos sobre el clientelismo, los punteros y el asistencialismo, asociados a una mera obtención de planes y programas. Las disputas por los sentidos en torno al trabajo como derecho, la solidaridad, la organización política, la participación a través de la militancia y la definición de una comunidad y un proyecto de modelo nacional definieron el reconocimiento de otros actores político y les permitió a los referentes reposicionarse dentro del juego político en 2011.

El gobierno de Lomas de Zamora basó su gestión a partir 2009 en la obra pública, la descentralización y la revalorización de la militancia, reconfigurando la división del trabajo político heredada de la anterior gestión y generando una serie de disputas entre quienes pertenecían al gran abanico del Frente para la Victoria. La regulación del crecimiento político se dirimió al poner en juego el reconocimiento social como mecanismo de evaluación de quienes aspiraban a ascender en la estructura del gobierno local a partir de 2011, ya fuese a través cargos más importantes u otras formas de honores. Los referentes de las cooperativas junto al delegado, enfrentados a los empleados y funcionarios del Instituto, desplegaron tres estrategias buscando modificar las relaciones de fuerzas y la distribución del capital político entendido como trabajo acumulado: burocrática, piquetera y anti-orgánica. La estrategia burocrática, construida a partir de diversas formas de gestionar el complejo circuito administrativo del Programa, puso en tensión los saberes de los actores y grupos en torno a lo técnico y lo político como criterio para dirimir la autoridad legítima dentro del Programa. La estrategia del piquete, como forma de visibilización del conflicto y negociación con el Estado municipal, tensionó aún más la disputa entre los grupos, acrecentando el reconocimiento público del desempeño de los referentes y el delegado frente a los funcionarios del Instituto. Finalmente, a través de la estrategia anti-orgánica, la Mesa de referentes decidió sortear las instancias jerárquicas de la administración municipal y la política local, haciendo públicos los conflictos por fuera del distrito y buscando generar algunas definiciones por parte del intendente y de los funcionarios del

Ministerio de Desarrollo Social.

Representar las cooperativas de gran escala del Programa, como potenciales fuerzas políticas con alto poder de movilización, se constituyó en un capital político esencial para entender el fortalecimiento del liderazgo de los referentes, por lo cual busqué comprender cómo se tejían las alianzas y lealtades con los funcionarios provinciales y nacionales. La identificación de una serie de eventos políticos, referenciados por los referentes por su riqueza, intensidad y efervescencia, en los que confluían actores de diversos ámbitos y escalas, me permitió reconstruir sus trayectorias y las disputas de las que participaban dentro del municipio. Hacer política en aquel período implicó producir relaciones, reglas y bienes tangibles e intangibles socialmente significativos, que se tradujeran en logros personales y derechos adquiridos para los referentes y los cooperativistas. Los dirigentes buscaron crear, sostener y fortalecer su vínculo personal y político con los referentes de las cooperativas que desplegaran un trabajo diario en el territorio y éstos últimos fueron redefiniendo sus lealtades en función de sus posibilidades de crecimiento. Aquellas alianzas facilitaron la gestión de los recursos del Programa disponibles para las organizaciones comunitarias que, en los cinco casos estudiados, permitieron ampliar o remodelarlas para que funcionasen como espacios de referencia y trabajo de las cooperativas.

El reconocimiento del rol protagónico de los referentes se actualizó en cada encuentro con funcionarios y dirigentes nacionales y provinciales, cuya presencia se constituyó en un evento que suponía una promesa de acceso a recursos o influencias y fue vista como un logro y un reconocimiento político para los actores locales. El Programa Ingreso Social con Trabajo permitió crear un nuevo escenario de potencial crecimiento político para los referentes y se constituyó como un dispositivo que promovió la jerarquización, el protagonismo y la visibilidad de los referentes comunitarios, revalorizando a los militantes como constructores del cambio social y como partícipes activos en las políticas públicas.

El intendente y su equipo más cercano eran quienes disponían del capital simbólico de distribución de cargos y distinciones, concebidos como puestos de reconocimiento y

responsabilidad, que exigían competencias y que se inscribían en la carrera política ascendente de referentes y funcionarios municipales. La evaluación de los militantes en función de sus cualidades políticas desplegadas y las lógicas de acumulación de prestigio se actualizaron con la consolidación de un nuevo proyecto político nacional, traducido en prácticas concretas esperadas dentro de los programas sociales. En la disputa entre los referentes, el delegado y los funcionarios del Instituto, cada grupo desplegó diversas estrategias, en función de sus saberes, buscando imponer sus puntos de vista, deslegitimar las prácticas de sus competidores, conservar o aumentar su reconocimiento y reposicionarse a partir de 2011.

La trayectoria de cada referente se desplegó en una densa trama que excedió el ámbito espacial de la delegación, por lo cual fue preciso reconstruirlas y así aportar a la identificación de los actores y las relaciones que resultaron centrales en el crecimiento político de cada uno: su ingreso, permanencia o expulsión del centro de la política y su reposicionamiento en la jerarquía del gobierno local hacia el final del período estudiado. El capital político que cada uno acumuló fue el producto de diversos actos de reconocimiento y, en tanto crédito y credibilidad, sólo existieron en la representación, la confianza y la creencia que los demás actores políticos le confirieron. Los actos de institución oficializaron y legitimaron a específicos referentes a través de discursos y eventos públicos, como parte de la construcción del proyecto político personal del intendente, quien logró aglutinar las voluntades de una gran diversidad de actores políticos que le aseguraron el triunfo en las siguientes tres gestiones de gobierno.

8.1 Nuevas preguntas

Una de las líneas de investigación que se abre a partir de la presente tesis está relacionada con la juventud militante y su designación en puestos de decisión relevantes dentro del Estado. Durante ambas presidencias de Cristina Fernández, muchos *cuadros* militantes con menos de 40 años de La Cámpora, el Movimiento Evita y Kolina, entre otras agrupaciones, fueron reconocidos en importantes cargos de gestión, desde los cuales administraron grandes presupuestos y tuvieron una alta exposición pública. Los jóvenes militantes kirchneristas, interlocutores privilegiados

del acto de Huracán en 2011, aparecían en el discurso de la presidenta desde un rol potencial, desplazado hacia un futuro hipotético, ya que *se estaban incorporando a la política*. Desde su trabajo territorial, hablando con la gente en la calle, tocando timbres, contándoles el proyecto político e invitándolos a participar, les pedía que desarrollasen una identidad propia, a partir de lo cual construirán la historia del país y se constituirían como en los herederos del proyecto político del kirchnerismo (Flax, 2017). A partir de 2011, la juventud militante afrontó disputas en cada territorio con los referentes barriales históricos, intendentes y gobernadores que ya contaban con armados propios y en la gestión estatal con funcionarios y dirigentes que gestionaban desde otras trayectorias y saberes. Asimismo, hacia el interior de la propia juventud militante se establecieron distinciones y tensiones entre una juventud con perfil más técnico o profesional, ligada a La Cámpora, y otra juventud con construcción territorial y formación política, en el Evita o Kolina, lo cual se tradujo en una distribucional desigual de cargos en el Estado (Anoro, 2018). Dicho proceso de reconocimiento e incorporación tuvo su correlato en la estructura municipal de Lomas de Zamora, que comenzó a hacerse visible a partir de las elecciones de 2011, pero con mayor intensidad en las de 2013 y 2015. Resulta interesante poder abordar las tensiones entre los referentes históricos consagrados en los primeros dos años de gestión de Insaurralde y los militantes más jóvenes que se desempeñaron en diversos cargos en el gobierno local, así como explorar las tensiones que se dieron entre estos últimos y los funcionarios del municipio que no pertenecían a las mismas agrupaciones políticas.

La otra línea de investigación que se abre corresponde a la creación a partir del 2013, dentro del Programa Ingreso Social con Trabajo, de la línea *Ellas Hacen* dirigida a mujeres desocupadas que percibieran la Asignación Universal por Hijo, priorizando madres de familias numerosas, con hijos discapacitados o que sufrieran violencia de género. Para 2015 de las 7.781 cooperativas del Programa Ingreso Social con Trabajo, un tercio correspondía a esta nueva línea programática e incluía 92.424 mujeres. Dichas cooperativas adquirieron características propias y se constituyeron sobre vínculos previos familiares, laborales, de amistad y vecindad que se actualizaban al pasar a formar parte de un entramado más amplio. Como señala Pacífico (2016) *hacer política*

no remitió únicamente a acciones de lo que convencionalmente era definido como político, sino que significó construir un espacio propio, sin bordes definidos y que constantemente rebasaba sus límites: se entramaba con creencias religiosas, posicionamientos en las relaciones de pareja, ayuda mutua, horizontes laborales y tareas de cuidado. Resulta interesante abordar este nuevo período del Programa, repensando las definiciones nativas de lo político, comparando la experiencia de las mujeres que participaron en una u otra línea, así como las que eligieron migrar entre ellas.

BIBLIOGRAFÍA

9.1 Académica

- Abélès, Marc (1997). La antropología política: nuevos objetivos, nuevos objetos. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. N°153.
- Abélès, Marc (2015). El racionalismo sometido a la prueba del análisis. En: Jacques Revel (comp). *Juegos de escala: experiencias de microanálisis*. 1° ed. UNSAM Edita.
- Abons, Florencia y Pacífico, Florencia (2013). *Economía social e inclusión desde el estado. Un abordaje antropológico acerca de distintas formas de hacer política pública*. VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social. Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires.
- Abrams, Philips (2015). Notas sobre la dificultad de estudiar el estado. En: Abrams, Philips, Gupta, Akhil y Mitchell, Timothy. *Antropología del estado*. FCE. México.
- Acosta, M. C., Levin, A. y Verbeke G. E. (2013). El sector cooperativo en Argentina en la última década. *Cooperativismo & Desarrollo*, 21(102), 27-39.
- Aguirre, Julio (2017). *La Red Clientelar. Programas de Transferencias de Ingresos y distribución estratégica en la Argentina kirchnerista*. [Tesis Doctorado, Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de San Martín].
- Ajmechet, Luis E. (2013) *Problemas habitacionales, políticas y acceso a las mismas: asentamientos Campo Tongui y el derecho a la tierra* [Tesis de maestría. Universidad Nacional de Lanús].
- Álvarez Leguizamón, Sonia (1998). *Solidaridad privada e indiferencia pública, la nueva cara de la política social para los excluidos*. Terceras jornadas internacionales Estado y sociedad, la reconstrucción de la esfera pública. UBA/CEA.
- Álvarez Leguizamón, Sonia (2001). Capital social y concepciones de la pobreza en el discurso del Banco Mundial, su funcionalidad en la nueva cuestión social. En: Andrenacci, Luciano (org.) *Cuestión social en el Gran Buenos Aires*. Al Margen, Buenos Aires.

- Álvarez Leguizamón, Sonia (2006). La invención del desarrollo social en la Argentina. En Andrenacci, Luciano (compilador): *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. UNGS-Editorial Prometeo, Buenos Aires.
- Álvarez Leguizamón, Sonia (2008). Pobreza y desarrollo en América Latina. [Tesis doctoral, Universidad Nacional de Salta].
- Álvarez Leguizamón, Sonia (2010). *Discurso del Desarrollo Humano, representaciones de la pobreza y la participación como dispositivo para autogestionarla*. V Coloquio Local, III Coloquio Regional OSC-Universidad y II Foro de Economía Social. UNL.
- Alzina, Pilar y Otero, Analía (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 y Otero, Analía (2015). Continuidades y rupturas: Un análisis comparativo de políticas públicas socio productivas en Argentina desde las interpretaciones de los actores. Año 5 – N°9 - *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*.
- Andrenacci, Luciano y Soldano, Daniela (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En Andrenacci, Luciano (comp.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. UNGS-Editorial Prometeo, Buenos Aires.
- Anoro, Alejandra (2018). *Militancia y juventud en tiempos kirchneristas: la identidad política de La Cámpora y la JP Evita de La Plata*. [Tesis de Maestría. UNSAM].
- Antunes, Ricardo (2005). *Los sentidos del trabajo*. Editorial Herramienta, Taller de Estudios Laborales, Buenos Aires.
- Arcidiácono, Pilar y Bermúdez, Angeles (2015). Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo* N°7, pp.3-36.
- Arcidiácono, Pilar y Bermúdez, Ángeles (2015). La expansión del cooperativismo de trabajo bajo programas. Una mirada sobre el Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja. En: Pautassi, L. y Gamallo, G. (coord.) *El bienestar en brechas: un*

análisis de las políticas sociales en la Argentina de la posconvertibilidad. Biblos: Buenos Aires, p. 137-167.

- Arcidiácono, Pilar, Kalpschtrej, Karina y Bermúdez, Ángeles (2013). *¿Impulso gubernamental a la economía social? El Programa Argentina Trabaja y las singularidades de la provisión de bienestar en Argentina*. XI Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Entre Ríos.
- Arcidiácono, Pilar, Kalpschtrej, Karina y Bermúdez Ángeles (2014). *¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado? El Programa Argentina Trabaja. Trabajo y Sociedad NB - Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet) N° 22, 2014. Unse-Indes.*
- Arroyo, Daniel (2006). *La Economía Social como estrategia de inclusión*. Material del Curso de Posgrado en Desarrollo Local y Economía Social. FLACSO Argentina.
- Arroyo, Daniel (2009). *Políticas sociales: ideas para un debate necesario*. La Crujía. Buenos Aires.
- Azzali, Javier (2014). *Constitución de 1949. Claves para una interpretación latinoamericana y popular del constitucionalismo argentino*. Buenos Aires: Punto de Encuentro.
- Balbi, Fernando A. (2005). '...Esa avalancha de homenajes': campo de poder, lealtad y concepciones de política en el primer peronismo. *Anuario de Estudios en Antropología Social*. Centro de Antropología Social. Instituto de Desarrollo Económico y Social (CAS-IDES). Buenos Aires, pp. 103-118.
- Balbi, Fernando A. (2007). *De leales, desleales y traidores. Valor moral y concepción de política en el Peronismo*. Buenos Aires, Ediciones Antropofagia.
- Balbi, Fernando A. (2010). Perspectivas en el análisis etnográfico de la producción social del carácter ilusorio del Estado. *Revista de Estudios Marítimos y Sociales - Año 3 - N° 3*.
- Barragán, Rossana y Wanderley, Fernanda (2009). *Etnografías del Estado en América Latina. Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador Num. 34, Quito, pp. 21-25.

- Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán (ed.) (2010). Introducción. En: *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento /Prometeo.
- Borghini, Natalia; Bressano, Clara y Logiudice, Ana (2012). La actualidad de la política social. ¿Retorno del estado que no fue o nueva matriz de la asistencia? *La revista del CCC*. N° 16.
- Bourdieu, Pierre (1982). La representación política. Elementos para una teoría del campo político. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, N° 36-37, pp. 3-24.
- Bourdieu, Pierre (1990). Algunas propiedades de los campos. En: *Sociología y cultura*. Grijalbo. México.
- Bourdieu, Pierre (1996). Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático. *Revista Sociedad*. N° 8.
- Bourdieu, Pierre (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Editorial Anagrama, Barcelona, 1997.
- Bourdieu, Pierre (1999). El campo político. *Grandes conferencias de Lyon*. Universidad Lumière-Lyon.
- Bourdieu, Pierre (2000). Las formas del capital. Capital económico, capital cultural y capital social. En: *Poder, derecho y clases sociales*. Editorial Desclée de Brouwer S.A., España. Pp. 131-164.
- Bourdieu, Pierre (2007). La objetividad de lo subjetivo. En: *El sentido práctico. Libro 1: Crítica de la razón teórica*. Siglo XXI editores, Buenos Aires.
- Bourdieu, Pierre (2008). Los ritos de institución. En: *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*. Pp. 99-109. Ed. Akal. Madrid.
- Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loïc (2008). Una invitación a la sociología reflexiva. Siglo XXI editores, Buenos Aires.
- Bourdieu, Pierre; Christin, Olivier y Will, Pierre-Etienne (2000). Sur la science de l'État. En: *Actes de la recherche en sciences sociales*. Vol. 133, pp. 3-11.
- Casalis, Aejandro (2017). Procesos, dinámicas y tendencias de las políticas públicas nacionales en relación al desarrollo territorial y la gestión local en Argentina (2003-2017). *Divulatio. Perfiles académicos de posgrado*, 1 (3).

- Casalis, Alejandro y Villar, Alejandro (2011). Desarrollo territorial, políticas públicas y desconcentración. En: García Delgado, D. y Peirano, M. (comps.) *El Modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo*. IDISA, FLACSO, Editorial CICCUS, Buenos Aires.
- Chevassus-au-Louis, Nicolas (2012), L'État vu par Pierre Bourdieu. *Revue Mediapart.fr*.
- 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. *Revista Publicar*, Año IX N° XI: 33-50.
- Coraggio, José Luis (2010). *Los principios de la Economía Social y Solidaria en América Latina*. Primer Congreso Latinoamericano sobre Microcréditos “Nuestra palabra tiene crédito”, organizado por el Ministerio de Desarrollo Social. Centro Cultural de la Memoria Haroldo Conti. Buenos Aires.
- Coraggio, José Luis (2003). Una alternativa socioeconómica necesaria: la economía social. En Danani, C. (ed.) *Política social y economía social*. Buenos Aires: Altamira.
- Coraggio, José Luis (2011). La presencia de la economía social y solidaria (ESS) y su institucionalización en América Latina. *Estados Generales de la Economía Social y Solidaria*, París.
- Coraggio, José Luis (2015). L'économie sociale et solidaire et son institutionnalisation en Amérique latine : cinq pays, cinq processus. *Revue Française de Socio-Économie*, N° 15, p. 233-252.
- Cortés, Martín (2010). Movimientos sociales y Estado en el kirchnerismo. Tradición, autonomía y conflicto. En: Massetti, Villanueva y Gómez (comps). *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del bicentenario*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Cravacuore, Daniel (2007). Los municipios argentinos (1990-2005). En: Cravacuore, D. e Israel, R. (comp.). *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile. Buenos Aires.

- Cravino, M. Cristina, del Río, Juan P. y Duarte, Juan I. (2008). Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años. *Encuentro de la Red ULACAV (XIV)*. Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Buenos Aires.
- Cravino, M. Cristina (2004). El barrio concebido como comunidad. Reflexiones acerca de algunos supuestos presentes en la focalización territorial de políticas asistenciales. *Cuaderno Urbano*. N° 4, pp. 75-98, Resistencia, Argentina.
- Cruces, Guillermo; Epele, Nicolás y Guardia, Laura (2008). Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina. *Serie Políticas Sociales N°142*. Santiago de Chile.
- D'Angiolillo, Julián, Dimentstein, Marcelo et al. (2010). Feria La Salada: una centralidad periférica intermitente en el Gran Buenos Aires. En: Margarita Gutman (comp.): *Argentina: persistencia y diversificación, contrastes e imaginarios en las centralidades urbanas*, Olacchi, Quito, p. 10.
- Dagatti, Mariano (2013). La refundación kirchnerista. Capitalismo, democracia y nación en el discurso de Néstor Kirchner. En: Grigera, Juan (comp.) *Argentina después de la convertibilidad (2002-2011)*. pp33-62. 1a ed. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Daich, Deborah y Sirimarco, Mariana (2009). Anita Anota. El antropólogo en la aldea (penal y burocrática). En: *Cadernos de campo*, São Paulo, n. 18, p. 1-352.
- Danani, Claudia (2016). Las políticas públicas del área de desarrollo social durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. *Análisis* N° 12.
- Das, Veena y Poole, Deborah. *El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas*. Revista Académica de Relaciones Internacionales, núm. 8 junio de 2008, GERI-UAM
- De Marinis, Pablo (2005). 16 comentarios sobre la(s) sociología(s) y la(s) comunidad(es). *Papeles del CEIC*, N° 15, Centro de Estudios sobre la Identidad Colectiva, Universidad del País Vasco.
- De Piero, Sergio (2016). *El Estado como promotor de la participación comunitaria: representaciones y prácticas en tensión en los Centros Integradores Comunitarios*. [Tesis de doctorado. Universidad Nacional de Quilmes].

- De Sena, Angélica y Chahbenderian, Florencia (2011). Argentina, ¿trabaja? Algunas reflexiones y miradas del Plan “Ingreso Social con Trabajo”. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, Volumen 10, N°30, p. 77-98.
- Dewerpe, Alain (1996). La «stratégie» chez Pierre Bourdieu. *Enquête, Interpréter, Surinterpréter*.
- Di Liscia, Silvia y Soprano, Germán (2017). Entre espacios grises y aristas brillantes: la categoría burocracia estatal y el estudio de los sistemas de administración pública en la Argentina. En: Di Liscia y Soprano (comp). *Burocracias estatales: problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina: entre fines del siglo XIX y XX*. 1° ed. Prohistoria Ediciones.
- Fajardo, M. Florencia (2013). Gestiones entre el Estado y un movimiento social. Peleando por lo público de las políticas. *Revista Aurora, Marília*, v. 6, N°2, pp. 55 – 70.
- Ferrari Mango, Cynthia (2019). *El régimen de implementación local de una política social en los espacios locales de gestión: una mirada desde el programa Ingreso Social con Trabajo: Argentina Trabaja en el Municipio de La Matanza, 2009-2016* [Tesis de maestría], FLACSO Argentina.
- Ferrari Mango, Cynthia (2020). *Políticas sociales, actores y territorio. Del Programa Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja al Hacemos Futuro en el Municipio de la Matanza (2009-2018)*. [Tesis Doctoral, Universidad de Buenos Aires].
- Ferraudi Curto, M. Cecilia (2014). *Ni punteros ni piqueteros: urbanización y política en una villa del conurbano*. 1°ed. CABA: Gorla.
- Fiszman, Laura. *Profesionales versus profanos. Institucionalización y profesionalización de las políticas de desarrollo social destinadas a la sociedad civil argentina*. [Tesis de maestría, FLACSO]. Editorial Académica Española. LAP LAMBERT Academic Publishing. Año: 2010; 164 p.
- Flax, Rocío (2017). *Construcciones discursivas de la identidad política. El caso de La Cámpora*. [Tesis doctoral, FFyL/UBA].
- Forni, Pablo (2000). The Creation of Poverty NGOs in Latin America. A Case Study in Greater Buenos Aires, Argentina. [Tesis doctoral, University of Notre Dame Department of Sociology, Notre Dame].

- Forni, Pablo (2001). Las Redes Inter-Organizacionales y el Desarrollo de las ONGs de Base. Estudios de Caso en el Gran Buenos Aires durante la década del '90. *Organizacoes & Sociedade*. Escola de Administracao da Universidade Federal da Bahia, Salvador, v.8 – n.20.
- Forni, Pablo (2002). La búsqueda de nuevas formas de organización popular: del Consejo de la Comunidad a la Mutual El Colmenar. En: Forni, Floreal H. (comp). *De la exclusión a la organización. Hacia la integración de los pobres en los nuevos barrios del conurbano bonaerense*. Ciccus, p. 41 – 64.
- Forni, Pablo; Castronuovo, L.; Nardone, M. (2013). Ni piqueteros ni punteros. Procesos de organización comunitaria durante el kirchnerismo. El caso de la urbanización de Villa Palito, La Matanza. *PostData. Revista de Reflexión y Análisis Político*. vol. 18 p. 187.
- Forni, Pablo; Nougues, Tomas; Zapico, Manuel (2020). La economía popular como identidad colectiva. El camino a la unidad de los movimientos y organizaciones populares en la Argentina (2011-2019). *Colección*. Buenos Aires, vol. 31 p. 73-108.
- Frederic, Sabina (2000a). De reunión en reunión: la observación participante en el conocimiento etnográfico de procesos políticos urbanos. *Horizontes Antropológicos*, 6(13):195-216.
- Frederic, Sabina (2000b). La moralidad de los vínculos políticos y la gestión urbana en un Municipio del Gran Buenos Aires. *II Seminario de la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales*. Quilmes.
- Frederic, Sabina (2004). *Buenos vecinos, malos políticos: moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Frederic, Sabina (2005). Región etnográfica y microanálisis. A propósito de la política como problema moral en una ciudad bonaerense. En: Frederic, S. y Soprano, G. (comp) *Cultura y política en etnografías sobre la Argentina*. Editorial de la Universidad de Quilmes. Buenos Aires.
- Frederic, Sabina (2011). Profesionalización política, moralidades y reconocimiento en el Gran Buenos Aires, 1991-1999. *PolHis* N°7.

- Frederic, Sabina y Masson, Laura (2009). Acerca de escalas y eventos: potencial teórico y metodológico en el estudio de procesos políticos. En: Frederic, S. y Soprano, G. (comp.) *Política y variaciones de escala en el análisis de la Argentina*. Editorial UNGS/Prometeo. Buenos Aires.
- Frederic, Sabina y Soprano, Germán (2008). Panorama temático: antropología y política en la Argentina. *Estudios en Antropología Social*. Vol. 1, N°1.
- Frederic, Sabina y Soprano, Germán. Construcción de escalas de análisis en el estudio de la política en sociedades nacionales. En: Frederic, S. y Soprano, G. (comp). *Política y variaciones de escala en el análisis de la Argentina*. Editorial UNGS/Prometeo. Buenos Aires, 2009.
- Fulladoza, Luciana (2016). *Actitudes en torno al trabajo en las trayectorias de desocupado a cooperativista a través del Programa de Ingreso Social con Trabajo (Argentina Trabaja)*. [Tesis de Licenciatura en Psicología, Universidad Autónoma de Entre Ríos].
- Gabrinetti, Mariana (2013). *Programas sociales de empleo y de transferencia condicionada de ingresos: representaciones de los destinatarios y agentes que participan de su implementación. La Plata y Gran La Plata, 2000-2012* [Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires].
- García Delgado, Daniel (2015). El modelo de desarrollo con inclusión y su inserción en la multipolaridad. Agendas y geopolíticas en conflicto. *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 7, N° 28, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, pp. 159-177.
- Gaztañaga, Julieta (2009). La política como construcción social y un análisis comparativo de tres casos etnográficos. En: Boivin, M; Heredia, B. y Rosato, A. (comp) *Política, instituciones y gobierno: abordajes y perspectivas antropológicas sobre el hacer política*. Buenos Aires, Antropofagia.
- Gaztañaga, Julieta (2010). *El trabajo político y sus obras. Una etnografía de tres procesos políticos en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: GIAPER. Antropofagia.

- Giraudó, Carina (2013). *Las cooperativas del programa Argentina Trabaja y la generación del trabajo genuino. Un estudio reflexivo sobre las nuevas formas de conceptualización del trabajo cooperativo*. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Gledhill, John (2000). *El poder y sus disfraces. Perspectivas antropológicas de la política*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Goicoechea, M. Eugenia (2013). *Economías de aglomeración en asentamientos marginales como estrategia de Desarrollo Social. Análisis de una experiencia reciente en el sur de la CABA*. X Jornadas de Sociología de la UBA. Universidad de Buenos Aires.
- Gómez, Marcelo (2010). Acerca del protagonismo político y la participación estatal de los movimientos sociales populares: falacias, alucinaciones y cegueras del paradigma normal de análisis. En: Massetti, Villanueva y Gómez (comps). *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del bicentenario*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Gradín, Agustina (2015). *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*. [Tesis doctoral. Universidad de Buenos Aires].
- Grassi, Estela (2001). *Cuestión social, cuestión de Estado: lo político de la política social*. Actas del VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública.
- Grassi, Estela (2002). *El asistencialismo en el estado neoliberal. La experiencia argentina de la década del 90*. Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales. Asociación Argentina de Políticas Sociales. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.
- Grassi, Estela (2004). Problemas de la teoría, problemas de la política, necesidades sociales y estrategias de política social. *Laboratorio Cambio Estructural y Desigualdad Social (CEyDS)*. UBA. Año 6. N° 16.

- Grassi, Estela (2012). Política sociolaboral en la Argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades. *Resistencias y novedades en perspectiva comparada*. 135-136, N° Especial: 185-198.
- Grimberg, Mabel (2009). Poder, políticas y vida cotidiana un estudio antropológico sobre protesta y resistencia social en el área metropolitana de Buenos Aires. *Revista de Sociología e Política*, vol. 17, núm. 32, febrero, pp. 83-94. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, Brasil.
- Guber, Rosana (2005). *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. PAIDÓS. Buenos Aires.
- Gupta, Akhil (2015). Fronteras borrosas: el discurso de la corrupción, la cultura de la política y el estado imaginado. En: Abrams, P., Gupta, A. y Mitchell, T. *Antropología del Estado*. FCE. Umbrales, México.
- Gutierrez, Alicia (2005). Poder y representaciones: elementos para la construcción del campo político en la teoría de Bourdieu. *Revista Complutense de Educación*. Vol. 16 N° 2. 373-385.
- Heredia, Beatriz (2003). Conflictos y desafíos: luchas en el interior de la facción política. En: Rosato, A. y Balbi, F.A. (ed). *Representaciones sociales y procesos políticos*. Editorial Antropofagia, Buenos Aires, pp. 45-60.
- Hopp, Malena (2010). Trabajo e integración social en las políticas de desarrollo socio-productivo en la Argentina (2003-2008). *Documentos de Jóvenes Investigadores*. N° 25. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Universidad De Buenos Aires. Buenos Aires.
- Hopp, Malena (2011). *Reflexiones en torno al proceso de implementación del Programa Argentina Trabaja*. ALAS Recife.
- Hopp, Malena (2013). *El Trabajo: ¿medio de integración social o recurso de la asistencia? Las políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en Argentina (2003-2011)*. [Tesis Doctoral, Universidad de Buenos Aires].
- Hopp, Malena (2015). Identidades laborales de destinatarios del Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja". *Trabajo y Sociedad*. N° 24, Santiago del Estero, Argentina.

- Hudson, Juan Pablo (2018). Gobiernos progresistas y cooperativismo: planes de empleo en la Argentina. *Caderno CRH*; Salvador, Bahía; vol. 31 p. 621–634.
- Ingold, Tim (2015). Conociendo desde dentro: reconfigurando las relaciones entre la antropología y la etnografía. *Etnografías Contemporáneas* 2 (2), pp. 218-230.
- Isola Zorrozúa, Florencia (2014). *Evaluación de los programas sociales a partir de las perspectivas de los beneficiarios. Período 2003-2014- Área de San Vicente*. Jornada de becarios y tesistas. Departamento de Ciencias Sociales. UNQUI.
- Iucci, Matías (2018). *Redes políticas y programas sociales: dos experiencias de economía social en un municipio bonaerense*. 1a ed. - Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Kasparian, Denise (2017). *Lucha ¿sin patrón? Un estudio sobre la configuración de la conflictividad de trabajo en empresas recuperadas y cooperativas del Programa Argentina Trabaja*. [Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires].
- Kessler, Gabriel (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Kliksberg, Bernardo (1995). *Pobreza, el drama cotidiano. Clave para una nueva gerencia social eficiente*. Buenos Aires, CLAD, Tesis Norma.
- Koberwein, Adrián (2012). El Estado como categoría nativa: trabajo, territorio y proyecto nacional. *Avá. Revista de Antropología* (21).
- Krotz, Esteban (2012). ¿Qué se aprende cuando se estudia antropología? Conferencia Esther Hermitte. *Estudios en Antropología Social*. CAS/IDES. 2–Nº1.
- Lenarduzzi, Julieta (2011). *La renovación kirchnerista en el Conurbano Bonaerense: más allá y más acá de la identidad peronista*. Ponencia presentada en las IX Jornadas de Sociología de la UBA. Buenos Aires.
- Lijterman, Eliana. (2020). *Saberes técnicos y políticas sociales. La orientación de las políticas de asistencia y de seguridad social del Estado Nacional dirigidas al trabajo informal. Argentina 2003-2015*. [Tesis de doctorado, Universidad de Buenos Aires] TeseoPress.

- Lo Vuolo, Rubén (2010). *El Programa "Argentina Trabaja" y el modo estático de regulación de la cuestión social del país. Documento de Trabajo N° 75*, Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas.
- Longa, Francisco (2009). El dualismo objetivismo-subjetivismo. la 'práctica' como eje en las propuestas de Antonio Gramsci y Pierre Bourdieu. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. 22.
- Longa, Francisco (2017). Cuando los movimientos llegan a la oficina. Dilemas del Movimiento Evita en un gobierno municipal de Buenos Aires, Argentina (2004-2015). *(Con)textos: revista d'antropologia i investigació social*. Editorial: Universitat de Barcelona.
- Longa, Francisco (2019). *Historia del Movimiento Evita. La organización social que entró al Estado sin abandonar la calle*. Siglo XXI Editores Argentina, 1ª edición, Buenos Aires.
- Lozano, Juan Ignacio (2013). *Transformar el Estado, militándolo. Reflexiones sobre una experiencia de organizaciones sociales en la gestión de gobierno en la Provincia de Buenos Aires*. X Jornadas de Sociología. UBA.
- Maizels, Ana Laura (2017). *El ethos en los discursos políticos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2008)*. [Tesis de maestría. Universidad de Buenos Aires].
- Malandra, Andrés (2013). *Continuidades y rupturas en la política social argentina: Argentina Trabaja*. [Tesis de licenciatura] Universidad Nacional de La Plata.
- Maneiro, María (2014). Tiempos y espacios en disputa. Un modelo analítico para analizar la reaparición de las protestas urbanas de los movimientos de trabajadores desocupados. *Quid 16* N° 5 (151-169).
- Maneiro, María (2015). Representaciones sociales sobre el Programa Argentina Trabaja en las clases populares urbanas. *Revista Katálysis*, vol. 18, núm. 1.
- Maneiro, María. (2016). *Acción colectiva y movimiento(s) de trabajadores desocupados. Una aproximación desde el proceso de lucha ligado al Programa Argentina Trabaja*. IX Jornadas de Sociología de la UNLP. Ensenada, Argentina.

- Maneiro, María (2018). La lucha de las organizaciones de trabajadores desocupados en los últimos años del kirchnerismo. Análisis del proceso de protesta ligado al Programa “Argentina Trabaja”. *Sociohistórica*, 42.
- Maneiro, María (2019). Entre la asistencia, el empleo y autogestión. Las representaciones sociales de los miembros de una cooperativa de trabajo del Frente Popular “Darío Santillán” sobre el Programa ‘Argentina trabaja’. *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, N° 15, pp. 3-38.
- Manzano, V., Fernández Álvarez, M.I., Trigunoff, M. y Gregoric, J.J. (2008). Apuntes para la construcción de un enfoque antropológico sobre la protesta y los procesos de resistencia social en Argentina. En: Grimberg, M., Fernandez, M.J. y Fernández Álvarez, M.I. (comp.). *Investigaciones en antropología social*, coedición FFyL-Antropofagia, Buenos Aires.
- Manzano, Virginia (2004). Tradiciones asociativas, políticas estatales y modalidades de acción colectiva: análisis de una organización piquetera. *Intersecciones en Antropología*, N° 5. UNCPBA.
- Manzano, Virginia (2007). Poder y relaciones de intercambio en el mundo de las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires. *Etnía*, N° 48. UNCPBA.
- Manzano, Virginia (2008). Etnografía de la gestión colectiva de políticas estatales en organizaciones de desocupados de La Matanza-Gran Buenos Aires. *Runa* 28.
- Manzano, Virginia (2013). *La política en movimiento. Movilizaciónes colectivas y políticas estatales en la vida del Gran Buenos Aires*. [Tesis doctoral. Universidad de Buenos Aires]. Rosario, Prohistoria, 362 p.
- Martos, Álvaro (2014). *Organizaciones político-sociales, lucha por recursos del Estado y proyectos políticos*. [Tesis de Maestría. FLACSO]. México.
- Masson, Laura (2002). La villa como aldea. *Relaciones de la Sociedad Argentina de Antropología*. XXVII, Buenos Aires. Pp.71-78.
- Meichsner, Sylvia (2007). El campo político en la perspectiva teórica de Bourdieu. *Ibero Forum. Voces y Contextos*. Primavera, Tomo 3, Vol. 2.
- Merlinsky, María Gabriela; Scharager, Andrés y Tobias, Melina (2017). *Recomposición ambiental y desplazamiento de población en Buenos Aires*:

Controversias sobre la liberación del camino de sirga en la cuenca Matanza-Riachuelo. *Cuaderno Urbano*. 22, pp.53-72.

- Mitchell, Timothy (2015). Sociedad, economía y el efecto del Estado. En: Abrams, Philips, Gupta, Akhil y Mitchell, Timothy. *Antropología del estado*. FCE. Umbrales, México.
- Muñoz, M. y Retamozo, M. (2008). Hegemonía y discurso en la Argentina contemporánea: Efectos políticos de los usos de "pueblo" en la retórica de Néstor Kirchner. *Perfiles Latinoamericanos* (31), 121-150.
- Mussetta, Paula (2008). Más allá del Estado. Perspectivas y lineamientos para su estudio y definición. *Latitude*, Vol.2, nº1, pp. 06-25.
- Mutuberría Lazarini, Valeria (2008). *El debate en torno a la Economía Social: discusiones fundamentales desde la perspectiva de los países centrales y la perspectiva de los países de la periferia*. X Encuentro Internacional de Economistas sobre Globalización y Problemas del Desarrollo, La Habana, Cuba.
- Natalucci, Ana y Paschkes Ronis, Matías (2011a). *Integrando desde los márgenes. La política social del kirchnerismo y los (nuevos) desafíos para las organizaciones populares*. IX Jornadas de Sociología, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Natalucci, Ana y Paschkes Ronis, Matías (2011b). Avatares en la implementación de políticas sociales: concepciones y prácticas de las organizaciones sociopolíticas que participan en el programa Argentina Trabaja (2009-2010). En A. Arias, A. Bazzalo y B. García Godoy (Comps.), *Políticas públicas y trabajo social: aportes para la reconstrucción de lo público*. Buenos Aires: Espacio.
- Natalucci, Ana (2008). *De los barrios a la plaza. Desplazamientos en la trayectoria del Movimiento Evita*. En: Pereyra S., Pérez G. y Schuster F. *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones piqueteras pos crisis de 2001*. Al Margen, La Plata, pp: 117-140.
- Natalucci, Ana (2010). ¿Nueva gramática de la política? Reconsideraciones sobre la experiencia piquetera en la Argentina reciente. *Astrolabio. Nueva época*, p. 94-118
- Natalucci, Ana (2012a). Los dilemas políticos de los movimientos sociales: El caso de las organizaciones kirchneristas (2001-2010). *Documentos de Trabajo 09/2012*. Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca.

- Natalucci, Ana (2012b). El kirchnerismo y su estatuto como movimiento político (2003-2007). *Apuntes de investigación del CECYP / Oficios y prácticas*. Año XVI, N° 21, pp. 203-215.
- Oszlak, Oscar (2003). El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina. *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 42, No. 168, pp. 519-543.
- Pacífico, Florencia (2016). “*Más allá del programa*”. *Políticas estatales, mujeres y vida cotidiana en el Gran Buenos Aires*. [Tesis de licenciatura. FFyL/UBA]. Buenos Aires.
- 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, 57-82.
- Pantaleón, Jorge (2004). *Entre la Carta y el Formulario: política y técnica en el Desarrollo Social*. Serie Etnográfica IDES/Antropofagia. Buenos Aires.
- Perelmiter, Luisina (2010). Militar el Estado. La incorporación de movimientos sociales de desocupados en la gestión de políticas sociales. Argentina (2003-2008). En: Massetti, Villanueva y Gómez (comps). *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del bicentenario*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Perelmiter, Luisina (2011). Saber asistir: técnica, política y sentimientos en la asistencia estatal. Argentina (2003-2008). En: Morresi, Sergio y Vommaro, Gabriel (comps.): *Saber lo que se hace. Expertos y política en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.
- Perelmiter, Luisina (2012). Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008). *Estudios Sociológicos*. N°30(89), pp.431-458.
- Perelmiter, Luisina (2015). Dilemas de justicia y jus-tificación. Una aproximación a conflictos de valor en la asistencia estatal. *Papeles de Trabajo*, 9 (15), pp. 80-101.
- Perelmiter, Luisina (2016). *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado Argentino*, Buenos Aires, UNSAM EDITA, 226 pp.
- 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. Pp. 227-310.

- Pérez, Germán. y Natalucci, Ana. (2010). La matriz movimientista de acción colectiva en la Argentina: la experiencia del espacio militante kirchnerista. *Revista América Latina Hoy*, N° 54, Ediciones Universidad de Salamanca, 97–112.
- Perón, Juan Domingo (2006). Modelo Argentino para el Proyecto Nacional. Segunda parte. *Cuadernillo N°9*. Instituto Nacional “Juan Domingo Perón” de Estudios e Investigaciones Históricas, Sociales y Políticas. Buenos Aires.
- Piovani, Juan Ignacio (2007). El diseño de la investigación. En: Marradi, A., Archenti, N. y Piovani, J.: *Metodología de las Ciencias Sociales*, Emecé.
- Pogliaghi, Leticia (2007). *Informalidad Urbana. Sus manifestaciones en el Conglomerado de Ferias de la Salada Lomas de Zamora Provincia de Buenos Aires*. Vº Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo. Uruguay.
- Pogliaghi, Leticia (2010). El trabajo en el comercio de indumentaria en ferias: una aproximación a partir de un estudio de caso en el conglomerado de ferias de La Salada. En: Palomino, Héctor et al. *La nueva dinámica en las relaciones laborales en la Argentina*. Jorge Baudino Ediciones, Buenos Aires.
- Presta, Susana (2009). Economía Social y Solidaria: propuesta de un enfoque diferente. En: *Paradojas de la economía social y solidaria en el marco de las transformaciones en los procesos de acumulación del capital* [Tesis doctoral. FFyL/UBA].
- Quirós, Julieta (2006). *Cruzando la Sarmiento. Una etnografía sobre piqueteros en la trama social del sur del Gran Buenos Aires*. Editorial Antropofagia, Buenos Aires.
- Quirós, Julieta (2011). *El porqué de los que van. Peronistas y piqueteros en el Gran Buenos Aires (una antropología de la política vivida)*. Editorial Antropofagia. Buenos Aires.
- Raspall, Tomás (2009). *El Plan de Políticas Sociales para el Bienio 2009–2011 en Argentina: ¿Un paso hacia adelante para una economía plural o una respuesta ante la crisis económica global?* Seminario Internacional La co-construcción de conocimientos y prácticas sobre la economía social y solidaria en América Latina y Canadá. UBA. Buenos Aires.

- Rebón, Marcela y Roffler, Erika (2007). Políticas socioproductivas e inclusión social: ¿Hacia un nuevo modelo de políticas sociales? La experiencia del Plan Nacional “Manos a la Obra”. *RIDELC*. Buenos Aires. 2007
- Relli Ugartamendía, Mariana (2018). *Política de regularización del hábitat popular urbano: provincia de Buenos Aires y partido de La Plata, 1983-2015*. [Tesis doctoral. Universidad Nacional de La Plata].
- Restrepo, Eduardo y Escobar, Arturo (2005). Other anthropologies and anthropology otherwise: steps to a world anthropologies framework. *Crit. Anthropol.* 25(2):99-129.
- Retamozo, Martín (2006). *El movimiento de trabajadores desocupados en Argentina. Subjetividad y acción en la disputa por el orden social*. [Tesis Doctoral. FLACSO]. México.
- Ribeiro, Gustavo Lins (2014). World Anthropologies: Anthropological Cosmopolitanisms and Cosmopolitics. *Annual Review of Anthropology.* 43:1, 483-498.
- Roca Martínez, Beltrán (2017). Pensar con James Scott: Dominación, conocimiento, resistencia. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, año 19, N°37.
- Rocca Rivarola, M. Dolores (2015). De Néstor y Cristina. De Perón y Evita: Reflexiones sobre lo acontecido con la militancia kirchnerista y la identidad peronista desde 2003 hasta hoy. *Revista Sociedad Argentina de Análisis Político*; 9; 1; 143-172.
- Rocca Rivarola, M. Dolores (2018). Con Néstor y Cristina, todo el año es carnaval: Notas sobre prácticas y mensajes en actos militantes del kirchnerismo en Argentina (2003- 2015). *Prácticas de Oficio*. Instituto de Desarrollo Económico y Social; 2; 22; 37-51.
- Rofman, Adriana (2005). *De las políticas de desarrollo local a los programas socioproductivos. Análisis de dos experiencias del conurbano Bonaerense*. VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la “Sociedad Argentina de Análisis Político”. Córdoba.

- Rosato, Ana (2003). Líderes y candidatos: las elecciones internas en un partido político. En: Rosato, A. y Balbi, F. *Representaciones Sociales y procesos políticos*. Editorial Antropofagia. Pp. 61-79.
- Rosato, Ana (2009). El “hacer” política: cotidianeidad y delimitación del dominio político. En: Hereda, Beatriz y Rosato, Ana (comp). *Política, instituciones y gobierno: abordajes y perspectivas antropológicas sobre el hacer política*. Buenos Aires. Editorial Antropofagia. Pp. 7-24.
- Rosato, Ana y Balbi, Fernando (2003). Introducción. En: Rosato, A. y Balbi, F. *Representaciones Sociales y procesos políticos*. Editorial Antropofagia. Pp. 11-27.
- Rose, Nikolas (1996). The death of the social? Re-figuring the territory of government. *Economy and Society*, 25 (3) pp.327-356.
- Scarfó, Gabriela; Hopp, Malena y Highton, Catalina (2009). Reflexiones en torno al concepto de inempleabilidad: consideraciones para pensar la política social. *Revista de Trabajo Social*, FCH, UNCPBA. Tandil, Año 2 N° 2, p. 8–20.
- Schavelzon, Salvador (2010). La Antropología del Estado, su lugar y algunas de sus problemáticas. *Publicar en Antropología y Ciencias Sociales VIII(IX):1-24*.
- Schuttenberg, Mauricio (2010). *La reconfiguración de las identidades “nacional populares” durante el kirchnerismo (2003-2009). Los casos de tres organizaciones: Libres del Sur, Movimiento Evita y Movimiento de Unidad Popular*. [Tesis doctoral. FLACSO Argentina].
- Scott, James (2006). Cities, People, and Language. En: Sharma, Aradhana y Gupta, Akhil. *The anthropology of the state: a reader*. Blackwell readers in anthropology; 9.
- Serrano Mancilla, Alfredo y Mutuberría Lazarini, Valeria (2011). Procesos económicos recientes en América Latina. *Realidad Económica*. N° 261.
- Sharma, Aradhana y Gupta, Akhil (2006). *The anthropology of the state: a reader*. Blackwell readers in anthropology; 9.
- Shore, Chris (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la formulación de las políticas. *Antípoda Revista de Antropología y Arqueología* N°10. Bogotá. Colombia.

- Shore, Chris y Durão, Susana (2010). From a political anthropology to an anthropology of policy. *Etnográfica*. Vol. 14 (3).
- Sirimarco, Mariana (2012). El policía y el etnógrafo (sospechado): disputa de roles y competencias en un campo en colaboración. *Etnográfica*. vol. 16 (2).
- Soprano, Germán (2002). A favor de una etnografía sobre clientelismo político y peronismo. *Desarrollo Económico*, Vol. 42, No. 167, pp. 483-488.
- Soprano, Germán (2008). Doña Silvia. Análisis de redes políticas en el peronismo de la provincia de Misiones durante una campaña electoral municipal. *Andes*, N°19, pp. 119-155, Universidad Nacional de Salta.
- Soprano, Germán (2015). El Estado en los extremos. Contribuciones de la historiografía hispanocolonial y la antropología de la política al estudio del Estado en el siglo XX. *Estudios Sociales del Estado*. Vol. 1, N°1. IDES. Buenos Aires.
- Sorroche, Santiago. Rompiendo la bolsa. La construcción de política ambiental desde las cooperativas cartoneras. En: *Bajo sospecha. Debates urgentes sobre las clases trabajadoras argentinas*. Año: 2019; p. 133 – 144.
- Swartz, Marc J., Turner, Victor W. y Tuden, Arthur (1994). Introducción. A Political Anthropology. *Alteridades*, vol. 4, núm. 8, pp. 101-126, Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Thompson, Andrés (1990). El Tercer sector y el desarrollo social. En: Bustelo, E. e Isuani, E. (eds). *Mucho, poquito o nada. Crisis y alternativas de política social en los '90*. Unicef. Ciepp. Siglo XXI editores, Buenos Aires.
- Tiranti, Salvador (2013). *Nación y municipios: nuevos dispositivos de gestión en el territorio. Una mirada desde el conurbano bonaerense (2004-2012)*. [Tesis de Maestría. FLACSO].
- Trinchero, Hugo (2007). Economía política de la exclusión. Para una crítica desde la experiencia de las empresas recuperadas por sus trabajadores (ERT). *Cuadernos de Antropología Social* N° 26, pp. 41–67, FFyL – UBA.
- Vázquez, Melina (2009). La política desde abajo: narrativas militantes de jóvenes desocupados y desocupadas en Argentina. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, vol. 7, N°1, pp. 423-455.

- Vázquez, Melina (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. *Apuntes* 74, 71-102.
- Vilas, Carlos M (2003). Descentralización de Políticas Públicas: Argentina en la Década de 1990. *Mimeo*. Instituto Nacional de la Administración Pública, Dirección de Estudios e Información, Buenos Aires.
- Vilas, Carlos M. (2011). Política y Políticas Públicas en América Latina. En: Fioramonti, C. y Anaya, P. (comp). *El Estado y las políticas públicas en América Latina*. AECID/COPPPAL/Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, págs. 37-74.
- Vincent, Joan (1998). Political anthropology. En: Barnard, A. y Sperber, J. (ed). *Encyclopedia of Social and Cultural Anthropology*. Routledge, p. 428-433.
- Vincent, Joan (2002). *The anthropology of politics. A reader in ethnography. Theory and critique*. Blackwell publishers, Oxford.
- Vommaro, Gabriel (2008). Diez años de ¿Favores por votos? El clientelismo como concepto y como etiqueta moral. En: Rinesi, E.; Vommaro, G. y Muraca, M. *Si éste no es el pueblo: hegemonía, populismo y democracia en Argentina*. 1a ed.- Los Polvorines: UNGS. 194 p.
- Vommaro, Gabriel y Quirós, Julieta (2011). Usted vino por su propia decisión: repensar el clientelismo en clave etnográfica. *Desacatos*, N°36, pp. 65-84.
- Vuotto, Mirta (2011). El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social. *Serie Documento de Trabajo*. 217. Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina-OIT.
- Zamboni, Manuela (2018). *Una política social que promueve el trabajo cooperativo. Un análisis exploratorio del Programa Argentina Trabaja en la ciudad de Mar del Plata a través de la visión de los jóvenes*. [Tesis de licenciatura. Universidad Nacional de Mar del Plata].

9.2 Historia de Lomas de Zamora

- Ballent, Anahí (2005). *Las huellas de la política. Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955*. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes: Prometeo 3010.
- Bento, Hugo E. y Muscillo, Gabriel (2010). *Hitos y mitos de la historia de Lomas de Zamora. Política, derechos humanos, movimientos sociales. 1983-2010*. Buenos Aires Editor: Noticias de Lomas de Zamora.
- Bujan, Luis y Solanes, Fernando (1990). De la comunidad pastoril a la ciudad indiferenciada. Panorama socio-económico. En: *Lomas de Zamora. Visión Histórico-social* AAVV Ed. Fundación Banco Boston. Buenos Aires.
- Candaosa, Norberto (2011). Los transportes en Lomas de Zamora. Los tranvías. En: Grassi, Alfredo (comp). *Lomas de Zamora: estancia, aldea, municipio, ciudad: antología histórica lugareña*. Buenos Aires.
- De Paula, Alberto (2011). El comienzo de la actividad económica en las Lomas de Zamora y su Comarca (Siglos XVI y XVII). La etapa de las Estancias. *CITAB*. Centro de Investigaciones Territoriales y Ambientales Bonaerenses. Banco Provincia.
- De Paula, Alberto y Grassi, Alfredo H. (2011). Las diversas localidades del partido de Lomas de Zamora. En: Grassi, Alfredo (comp). *Lomas de Zamora: estancia, aldea, municipio, ciudad: antología histórica lugareña*. Buenos Aires.
- Downes, Juan Carlos (2010). *Radiografía del Conurbano Bonaerense*. 1a ed. - Buenos Aires: Dunker, 2010.
- Grassi, Alfredo (2001). Paisaje geográfico lomense. En: Grassi, Alfredo (comp). *Lomas de Zamora: estancia, aldea, municipio, ciudad: antología histórica lugareña*. Buenos Aires.
- Legnani, Luis A. (1980). *Un "Lomas" que yo he visto*. Ed. Lomas, Buenos Aires, 1980.
- Onsari, Néstor A. (2011). Apuntes para una historia de la industria en Lomas de Zamora. En: Grassi, Alfredo (comp). *Lomas de Zamora: estancia, aldea, municipio, ciudad: antología histórica lugareña*. Buenos Aires.
- Ossona, Jorge Luis (2005). *Tierras, sociedad y clientelismo en Villa Fiorito: el caso de Villa Independencia*. Primera reunión de Investigadores del CEHP-UNSAM.
- Ossona, Jorge Luis (2006). *Política barrial y política comunal en Nueva Urbana durante los años 80 y 90*. Buenos Aires. UNSAM-CEHP.

- Ossona, Jorge Luis (2011). Armando el paquete. Cultura política y producción del voto en los márgenes pobres de Lomas de Zamora durante los 80 y 90. En: Pérez Branda, Pablo (comp.): *Partidos y micropolítica. Investigaciones históricas sobre partidos políticos en la Argentina del siglo XX*. Editorial Suárez. Mar del Plata.
- Romano, Bárbara (2012). *Entre “viejas” y “nuevas” centralidades: un análisis del proceso de reestructuración urbana desde los años ´90. El caso del partido de Lomas de Zamora*. V Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo. Buenos Aires.
- Rodríguez Heidecker, Patricia (2010). Testimonio del militante del PRT-ERP Olegario Chamorro. En: *La osadía de construir poder popular*. Ed. Chilavert, Buenos Aires.
- Stoppini, Juan (2007). Biografías Lomenses. Francisco Siritto. El hombre del tranvía. *Revista Lomas y su gente*. N°66.

9.3 Fuentes

9.3.1 Normativa

- Decreto 1300/2002. Estructura orgánica del Ministerio de Desarrollo Social.
- Decreto 373/2004. Aprobación de la estructura organizativa de primer nivel operativo del Ministerio de Desarrollo Social.
- Decreto 1506/2004. Emergencia ocupacional nacional.
- Resolución 1597/2004. Aprobación de la estructura organizativa de las unidades de segundo nivel operativo que integran la estructura orgánica del Ministerio de Desarrollo Social.
- Decreto 551/2006, Aprobación de la estructura organizativa de primer nivel operativo del Ministerio de Desarrollo Social.
- Ley 26.117/2006. Promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social.
- Decreto 1305 / 2006. Promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social.

- Resolución 3026/2006. Aprobación de las modificaciones efectuadas a las actas constitutivas para Cooperativas de Trabajo vinculadas a todo tipo de actividades económicas, planificadas por el Poder Ejecutivo Nacional, Provincial o Municipal.
- Decreto 20/2007. Aprobación de la estructura organizativa de primer nivel operativo del Ministerio de Desarrollo Social. Transferencia de la Jefatura de Gabinete de Ministros al Ministerio de Desarrollo Social, la Secretaría de Deporte, las Subsecretarías de Planeamiento y Gestión Deportiva y de Recursos Deportivos y sus áreas dependientes.
- Resolución 1/2008. Aprobación de la estructura organizativa de segundo nivel operativo del Ministerio de Desarrollo Social.
- Decreto 2194/2008. Modificación del organigrama del Ministerio de Desarrollo Social.
- Decreto 2310/2009, Modificación del organigrama del Ministerio de Desarrollo Social. Incorporación de la Dirección Nacional de Gestión de los Centros de Referencia a la Secretaría de Organización y Comunicación Comunitaria del Ministerio de Desarrollo Social.
- Resolución 3182/09. Creación del Programa Ingreso Social con Trabajo.
- Decreto 1067/2009. Establecimiento del Programa de Ingreso Social con Trabajo a cargo de la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo del Ministerio de Desarrollo Social.
- Resolución 2227/2010, Aprobación de la estructura organizativa de segundo nivel operativo de la Secretaría de economía social dependiente del Ministerio de Desarrollo Social.
- Decreto 1182/2011. Modificación del Organigrama de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional.
- Decreto 505/2010. Nuevo organigrama del Ministerio de Desarrollo Social.
- Decreto 2476/2010. Adecuación del Plan Nacional de desarrollo local y economía social Manos a la obra.

9.3.2 Informes y publicaciones del Ministerio de Desarrollo Social

- *Distribuidor Programa de Ingreso Social con Trabajo: Buenos Aires*. Ministerio de Desarrollo Social. Buenos Aires. 2010.
- *Ejecución del Programa: Principales resultados al primer semestre*. Perfil de titulares. Ministerio de Desarrollo Social. 2011.
- *El PRIST como herramienta de la política social actual*. Ministerio de Desarrollo Social. 2011.
- Gandulfo, Alberto y otros. *Políticas públicas y economía social*. Primer Congreso Latinoamericano sobre Microcréditos “Nuestra palabra tiene crédito”, organizado por el Ministerio de Desarrollo Social. Centro Cultural de la Memoria Haroldo Conti. Buenos Aires, 16-19 de noviembre de 2010b.
- Gandulfo, Alberto. *Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social y Solidaria: una herramienta de organización popular para la distribución de la riqueza*. Primer Congreso Latinoamericano sobre Microcréditos “Nuestra palabra tiene crédito”, Ministerio de Desarrollo Social. Centro Cultural de la Memoria Haroldo Conti. Buenos Aires, 16-19 de noviembre de 2010a.
- *Guía informativa sobre el Programa de Ingreso Social con Trabajo*. Ministerio de Desarrollo Social. 2010.
- Kirchner, Alicia. *La bisagra. Políticas Sociales en Acción*. Ministerio de Desarrollo Social. Buenos Aires. 2007
- Kirchner, Alicia. *Políticas Sociales del Bicentenario. Tomo 1: un modelo nacional y popular*. Ministerio de Desarrollo Social. Buenos Aires. 2010a.
- Kirchner, Alicia. *Políticas Sociales del Bicentenario. Tomo 2: Glosario. Definiciones y contexto*. Ministerio de Desarrollo Social. Buenos Aires. 2010b.
- *Material de Trabajo dirigido a Orientadores*. Ministerio de Desarrollo Social. S/f.
- *Relevamiento inicial de procesos actuales*. Documento descriptivo del flujograma de procesos. 5/3/2010. Ministerio de Desarrollo Social.
- *Rendimos cuentas*. Ministerio de Desarrollo Social. 2012.
- *Síntesis de resultados e impactos después de cinco años de sus primeros pasos*. Programa ingreso social con trabajo. Ministerio de Desarrollo Social. 2015.

- *Síntesis general del Programa de Ingreso Social con Trabajo*. Primer semestre. Ministerio de Desarrollo Social. 2011.
- *Sistematización e intercambio de información sobre experiencias en políticas sociales Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra*. Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina. Secretaría Técnica Permanente. Ministerio de Desarrollo Social, 2007.
- SOyCC. *El territorio y la economía social aportes a la economía social*. Promotores territoriales para el cambio social. Jornadas de Economía Social, Producción Familiar y Fortalecimiento Territorial. Secretaria de Organización y Comunicación Comunitaria. Ministerio de Desarrollo Social. Octubre de 2009.

9.3.3 Publicaciones institucionales de otros organismos

- AAVV (2015). *Radiografía de las políticas sociales del siglo XXI. Las miradas populares*. UNESCO-MOST2, Buenos Aires.
- ACUMAR. *Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. Estado del Agua Superficial, Subterránea y Calidad de Aire. Informe de objetivos y actividades*. Buenos Aires, 2011.
- Baruj, Gustavo y Federico, Juan (2010). *Competitividad Territorial. Un diagnóstico sobre las características del sistema local de producción en un partido del conurbano bonaerense*. Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Facultad de Ingeniería, Secretaría de Investigación, Provincia de Buenos Aires, Argentina.
- BCRA. *Informe al Honorable Congreso de la Nación. Año 2009*. Subgerencia General de Investigaciones Económicas. Banco Central de la República Argentina. Diciembre, 2010.
- Boix, María Victoria; Fernández, Juan Pablo; Marazzi, Vanesa (2011). *Implementación del Plan Argentina Trabaja en Esteban Echeverría. Sistematización de la experiencia. Documento de Trabajo N°60*, CIPPEC, Buenos Aires.
- Borri, Néstor y Larrambebere, Fernando (2006). *Los límites y los umbrales. Participación popular en las políticas públicas. Elementos de análisis y criterios de*

acción desde la perspectiva de las organizaciones sociales. Centro Nueva Tierra para la Promoción Social y Pastoral. Buenos Aires.

- Britos, Sergio, O'Donnell, Alejandro, Ugalde, Vanina y Clacheo, Rodrigo (2003). *Programas alimentarios en Argentina.* Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil. Buenos Aires.
- CAF (2016). *Agua+Trabajo. Emprendimientos que transforman vidas.* Banco de Desarrollo de América Latina. Bogotá, Colombia.
- CEPAL. *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de marzo de 2009.* Quinta Cumbre de las Américas. Puerto España, 17 a 19 de abril de 2009.
- Cogliandro, G. y Melamud, A. (2011). El Gasto Público Social en el Presupuesto de Prórroga 2011: programas sociales y criterios de distribución a las provincias. *Documentos de Trabajo N° 3.* Fundación Siena y Fundación Konrad Adenauer. Buenos Aires.
- Díaz Langou, Gala; Forteza, Paula y Potenza Dal Masetto, Fernanda (2010). Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión. *Documento de Trabajo N°45,* CIPPEC, Buenos Aires.
- ENOHSA. *Reglamento operativo Plan Agua más trabajo.* Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios Secretaria de Obras Públicas. Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento Buenos Aires. 2010.
- Fernández, J. P. (2012). La implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" en ámbitos subnacionales. *Documento de Trabajo N°96.* Buenos Aires: CIPPEC.
- *Instituto Municipal de la Producción de Lomas de Zamora.* IV Seminario nacional de la red de centros académicos para el estudio de gobiernos locales. 28 y 29 de noviembre 2002.
- Iturburu, Mónica (2009). Potencialidades y restricciones en la implementación participativa de políticas públicas. En: Belmonte, Alejandro et al. *Construyendo confianza: hacia un nuevo vínculo entre Estado y sociedad civil.* CIPPEC, Subsecretaría

para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.

- *Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación “Bicentenario” (2006-2010)* (2006). Secretaría de ciencia, tecnología e innovación productiva. Ministerio de educación, ciencia y tecnología.
- PNUD. *Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo*. 1993.
- Repetto, Fabián; Boix, María Victoria; Fernández, Juan Pablo (2011). Cómo fortalecer el ‘Argentina Trabaja’. Aprendizajes de Esteban Echeverría. *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°95*, CIPPEC, Buenos Aires.
- Rondinelli, Gustavo (2009). Plan de desarrollo urbano-territorial del Municipio de Lomas de Zamora. Municipalidad de Lomas de Zamora y Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

9.3.4 Discursos oficiales

- Fernández, Cristina (2009, 14 de agosto). Palabras de la Presidenta Cristina Fernandez en el lanzamiento del Plan Ingreso Social con Trabajo. Buenos Aires.
- Fernández, Cristina (2010, 26 de enero). Discurso inauguración Piletas municipales. Lomas de Zamora.
- Fernández, Cristina (2010, 10 de octubre). Discurso lanzamiento del Programa Argentina trabaja, enseña y aprende. Buenos Aires.
- Fernández, Cristina (2010, 2 de diciembre). Discurso inauguración Unidad Pronta Atención. Lomas de Zamora.
- Fernández, Cristina (2011, 11 de marzo). Discurso en el Estadio de Huracán. Buenos Aires.
- Fernández, Cristina (2011, 21 de diciembre). Discurso inauguración UDAI. Lomas de Zamora
- Insaurralde, Martín (2009, 18 de diciembre). Discurso de asunción. Lomas de Zamora.
- Insaurralde, Martín (2011, 12 de diciembre). Discurso de asunción. Lomas de Zamora.

- Kirchner, Alicia (2012, 15 de octubre). *La política es la madre de las transformaciones sociales*. V Congreso Mundial de Infancia y Adolescencia. San Juan.
- Kirchner, Néstor (2003, 25 de mayo). Discurso Del Señor Presidente De La Nación, Doctor Néstor Kirchner, Ante La Honorable Asamblea Legislativa. Buenos Aires.
- Kirchner, Néstor (2004, 11 de marzo). Palabras del presidente Néstor Kirchner en el encuentro de la militancia. Mar de Ajó.
- Kirchner, Néstor (2004, 6 de julio). Discurso en el acto de creación del Banco Social de Tierras.
- Kirchner, Néstor (2005, 28 de julio). Discurso en la Ciudad de Campana, Provincia de Buenos Aires.
- Kirchner, Néstor (2009, 31 de marzo). Discurso frente a las elecciones. Lomas de Zamora.

9.3.5 Información estadística

- Lódola, Agustín et Al. (2007). *Producto Bruto Geográfico - Desagregación Municipal*. Provincia de Buenos Aires. Año 2003. Sistema de Cuentas Provinciales. Dirección Provincial de Estadísticas. Ministerio de Economía. Provincia de Buenos Aires. Buenos Aires.
- DPE (2012a). *Una forma de abarcar la diversidad: 16 áreas de trabajo en la Provincia*. Documento de trabajo N°1. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Coordinación Económica, Dirección Provincial de Estadística.
- DPE (2012b). *Cambios demográficos a nivel regional. Una base para pensar el territorio* Documento de trabajo N°2. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Coordinación Económica, Dirección Provincial de Estadística.
- DPE (2012c). *Situación fiscal municipal: heterogeneidad entre las áreas de la Provincia*. Documento de trabajo N°3. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Coordinación Económica, Dirección Provincial de Estadística.

- DPE (2012d). *Impacto de los salarios públicos municipales y provinciales por área de la provincia de Buenos Aires*. Documento de trabajo N°4. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Coordinación Económica, Dirección Provincial de Estadística.
- DPE (2012e). *Caracterizar para planificar Bases para el Desarrollo con Equidad Territorial*. Documento de trabajo N°5. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Coordinación Económica, Dirección Provincial de Estadística.
- Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (2012). *Análisis de datos. Resultados definitivos. Variables seleccionadas*. Buenos Aires.
- SIEMPRO (2019). *Informe del partido de Lomas de Zamora*. Consejo nacional de coordinación de políticas sociales.

9.3.6 Imágenes

| | |
|--|-----|
| Ministerio de Desarrollo Social de la Nación sobre la Avenida 9 de julio. Fuente: Flickr, usuario Deensel..... | 8 |
| Folleto institucional del Ministerio de Desarrollo Social (2012)..... | 59 |
| Organigrama del Ministerio de Desarrollo Social (2010)..... | 65 |
| Distribución de los programas según dependencia institucional y región. Datos provisorios del INAES 2012 (Acosta, Levin y Verbeke, 2013). | 81 |
| Mapa de actores con relación directa con el Ministerio de Desarrollo Social (2010). Elaboración propia. | 89 |
| Distribución geográfica del Programa Argentina Trabaja. En miles de \$ y %. | 90 |
| Actividades PRIST en convenio con entes ejecutores. Ministerio de Desarrollo Social (2012). | 92 |
| Afiche institucional del Ministerio de Desarrollo Social (2011)..... | 94 |
| Lanzamiento del PRIST en Lomas de Zamora (17/9/2009). Fuente: Lomas Digital. . | 105 |
| Carta institucional del Ministerio de Desarrollo Social (2010). | 108 |
| Mapa de Lomas de Zamora. Referencias: en blanco los límites del distrito; en violeta las rutas; en naranja los ferrocarriles; azul los ríos; celeste oscuro los arroyos; celeste claro | |

| | |
|---|-----|
| los canales. Elaboración propia (2011)..... | 114 |
| Mapa de villas y asentamientos de Lomas de Zamora, marcados en rojo (2009). Fuente: Infohabitat UNGS. | 117 |
| Insaurralde presenta su gabinete (16/12/2009). Fuente: Poder local..... | 137 |
| Visita de la presidenta y la ministra, junto al intendente, en Lomas de Zamora (2010). Fuente: Lomas Digital..... | 141 |
| Mapa de deciles del ICM por radios censales y barrios populares en Lomas de Zamora. Censo 2010 (SIEMPRO, 2019)..... | 143 |
| Foto publicada por el intendente en Facebook (entre 2009 y 2010). | 145 |
| Mapa de actores en relación directa con el Movimiento Evita (2010). Elaboración propia. | 169 |
| Mapa de actores en relación directa con la delegación (2010). Elaboración propia.. | 174 |
| Cuadro de referentes, organización social, cooperativas, agrupación política. Elaboración propia. | 176 |
| Mapa satelital de El Matadero, años 2008, 2010 y 2012 que permite ver el avance de la urbanización. Elaboración propia. | 179 |
| Club Manantial. Avances de obra 2000-2010-2012. Elaboración propia. | 181 |
| Club Rodríguez (naranja), Club Manantial (verde), entubamiento Arroyo, años 2000, 2010, 2012. Elaboración propia..... | 182 |
| Mapa con la distribución del trabajo por cooperativa o cuadrilla en Santa Lucía. Elaborado y provisto por la delegación (2010)..... | 210 |
| Organigrama del gabinete del Municipio de Lomas de Zamora (2010). Elaboración propia..... | 212 |
| Organigrama del Instituto municipal de la producción, el trabajo y el comercio exterior (2010). Elaboración propia. | 212 |
| Mapa de actores. Elaboración propia (2010) | 225 |
| “Hay futuro porque hay presente”. Foto de portada de la página web del Ministerio de Desarrollo Social (2012)..... | 236 |
| Cantidad de cooperativistas por agrupación política, delegación de Santa Lucía (2011). Elaboración propia | 295 |
| Cristina Fernández en Temperley. “Pese al alambrado, Cristina se las ingenió para | |

| | |
|--|-----|
| tomar contacto con la militancia del conurbano” (31/8/2005). Fuente: lanueva.com | 313 |
| Cristina Fernández y los cooperativistas de Santa Lucía (26/01/2010). Fuente: Facebook de un referente..... | 317 |
| Inauguración Entubamiento Arroyo Unamuno. Cristina Fernández y Martín Insaurralde (21/4/2010). Fuente: Telam | 320 |
| Inauguración de la Unidad de Pronta Atención. Cristina Fernández y Diego Maradona (02/12/2010). Fuente desconocida..... | 321 |
| Acto en el Estadio de Huracán (11/3/2011). Foto propia. | 324 |
| Inauguración de la Unidad de Atención Integral en Santa Lucía (21/12/2011). Fuente: Facebook de Martín Insaurralde..... | 333 |
| Cierre de campaña en el Teatro Coliseo (19/10/2011). Fuente: Facebook de Martín Insaurralde. | 342 |
| Asunción del intendente en la Plaza Grigera (12/12/2011). Fuente: Facebook de Martín Insaurralde. | 343 |