

# La transformación del sector social en Argentina durante la década del 90: las políticas como espacios de acción colectiva y de regulación social

Virginia Manzano\*

## Resumen

*Este artículo explora las transformaciones del sector social en Argentina durante la década del 90. Considerando a las políticas como mecanismos de gobernanza, analizo a las mismas como sitios modelados por relaciones de poder. A través de un trabajo de campo realizado en el Movimiento de Desocupados del Gran Buenos Aires, describo modos de regulación social y de acción colectiva que fueron creados en los encuentros extraordinarios y ordinarios entre agencias estatales y grupos sociales.*

**Palabras clave:** *Gobernanza, Políticas, Movimientos sociales, Estado, Regulación social.*

## Introducción

Durante el año 1988 se conocieron en Argentina los resultados de una misión de monitoreo sobre lo que el propio Banco Mundial definió como “sector social”: vivienda, educación y salud. Ese documento concebía como problemas fundamentales de los servicios sociales argentinos la centralización, la falta de coordinación entre los sectores público y privado, y la universalización. Sobre la base de ese diagnóstico se propusieron una serie de reformas fundamentadas con el propósito de mejorar la “eficiencia” y la “equidad” de las políticas sociales, tales como la planificación descentralizada, la reestructuración fiscal y administrativa de los servicios, y la focalización del gasto social para reducir la pobreza de manera más eficaz y a menor

costo (The World Bank, 1988). A lo largo de la década del 90, los informes de este organismo celebraban los programas de estabilización económica y recomendaban técnicas para ampliar el conocimiento sobre los grupos que aún se encontraban en situación de pobreza, con el objetivo de generar abordajes más precisos en la elaboración de estrategias de focalización, tales como sistemas estadísticos, encuestas de hogares en períodos breves, programas informáticos para agilizar la circulación de datos en dependencias gubernamentales, y metodologías participativas que incorporaran a los beneficiarios en el diagnóstico y el monitoreo de políticas sociales (The World Bank, 1996).

Estas recomendaciones se expresaron en la reestructuración de aquellas instituciones estatales destinadas a servicios

---

\* Argentina. Doctora de la Universidad de Buenos Aires con orientación en Antropología Social. Investigadora del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente en materias y seminarios del nivel de grado y de postgrado en temas relativos a antropología política, poblaciones urbanas y perspectivas etnográficas. Su lugar de trabajo es el Instituto de Ciencias Antropológicas-Universidad de Buenos Aires. Actualmente dirige el proyecto “Estado, movimientos sociales y vida cotidiana: Etnografía de procesos de autogestión de la vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires” (1446-PICT-ANPCYT). [virginiamanzan@gmail.com](mailto:virginiamanzan@gmail.com) o [virginiamanzano@conicet.gov.ar](mailto:virginiamanzano@conicet.gov.ar)

sociales (Grassi, 2003; Pantaleón, 2004). Se crearon dispositivos específicos, como la Secretaría de Desarrollo Social en 1994, cuya misión fue unificar programas de distintos ministerios y gestionar créditos del BID y el Banco Mundial. Se organizaron, en 1995, el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), y el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC). Y, se registraron nuevas carreras de grado y postgrado en la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria bajo títulos tales como “Gerencia y administración de programas sociales”, “Especialización en planificación y gestión de políticas sociales”, “Especialización en planificación, gestión social y comunitaria”.

Distintos trabajos académicos interpretaron este tipo de reformas desde la perspectiva de la economía política del capitalismo (Susser, 1996; Morgen, 2002; Schleiter y Stathan, 2002; Morgen y Maskovsky, 2003). Estudios realizados en Europa y Estados Unidos sobre la Welfare Reform, mostraron el crecimiento de la polarización y la desigualdad social en conexión con la reestructuración de las relaciones de clase, género y raza (Susser, 1996; Kingfisher, 2007). Esta perspectiva posibilitó generar respuestas complejas y críticas a propuestas inspiradas en principios conservadores y neoliberales que apelaban a la patologización de los comportamientos individuales de los pobres y construían argumentos tendientes a limitar la “dependencia” de los servicios públicos para propiciar el pasaje de la “esfera de la asistencia” a la del mercado.

En el marco de análisis de la economía política del capitalismo, las reformas fueron concebidas como sitios de poder donde se producen nuevas formas de pobreza, subjetividad y patrones de gobernanza (Morgen y Maskovsky, 2003). Entre las distintas líneas posibles de investigación, me interesa recuperar aquella que concibe a las políticas como normas y tácticas de gobierno. Las

últimas obras del filósofo francés Michael Foucault (Foucault, 2004) permitieron comprender la extensión de la gubernamentalidad por medio de formas neoliberales de subjetivación y de re-espacialización del gobierno que invocan a la comunidad como nuevo sitio de gobernanza (Hyatt, 1997; Ferguson y Gupta, 2002; Sharma y Gupta, 2006). En particular, la gobernanza fue entendida como un tipo de poder que actúa simultáneamente sobre y a través de la agencia y la subjetividad de individuos. Se trata de técnicas del self que envuelven la propia capacidad de regulación de sujetos normalizados a través del poder de la experticia (Shore y Wirght, 1997).

Desde esta perspectiva, en este artículo propongo analizar una serie de políticas creadas en el marco de la transformación del sector social en la Argentina, destinadas a personas desempleadas y denominadas programas de ocupación transitoria. En términos conceptuales, intento dar cuenta de un proceso complejo de administración de las poblaciones en el cual las políticas contribuyen imponiendo condiciones, normas y regulaciones sobre la conducta de los sujetos (Shore y Wirght, 1997). Sin embargo, me interesa mostrar cómo los espacios generados por las políticas pueden ser tensionados, contestados y redefinidos por la acción colectiva (Appadurai, 2002). En función de esto, me detendré en la descripción de las iniciativas puestas en juego por movimientos sociales en la interacción con agencias gubernamentales y en la gestión colectiva de programas estatales.

Los desarrollos que presento se basan en datos obtenidos en un trabajo de campo antropológico realizado entre los años 2000 y 2006 con el movimiento de desocupados del distrito de La Matanza-Gran Buenos Aires-. El partido de La Matanza<sup>1</sup>

<sup>1</sup> De acuerdo al último Censo del año 2001, La Matanza cuenta con 1.249.958 habitantes siendo el distrito más poblado del Gran Buenos Aires.

se encuentra ubicado en la región centro-oeste del Gran Buenos Aires. A lo largo del siglo XX, como reconstruí en otro trabajo (Manzano, 2007), se fue convirtiendo en un distrito obrero, a partir de la instalación de grandes plantas industriales de los rubros automotriz, metalúrgico y textil, radicándose firmas tales como Chrysler-Fevre (1946), Mercedes Benz (1952) y Borgward (1954). Con los años se sumaron numerosas fábricas y proliferaron establecimientos menores, como talleres de tornería, fresado, bobinado de motores o fundiciones de hierro. En consonancia con ese impulso industrial, se registró un crecimiento poblacional sostenido desde mediados de la década del cuarenta, que tuvo como una de sus facetas más sobresalientes la atracción de contingentes migratorios de diversas provincias de Argentina. En ese sentido, los datos de los censos nacionales de población y vivienda resultan elocuentes: de 98.470 habitantes registrados en el censo de 1947 a 401.738 en 1960. De manera articulada, se lotearon extensiones de campo para la conformación de barrios habitados por trabajadores industriales y floreció una rica trama asociativa ligada a la urbanización de esos espacios.

En el año 2000 llegué a La Matanza para conocer algunas de las grandes fábricas que albergaba ese distrito, pero en el trayecto encontré galpones vacíos, estructuras fabriles abandonadas (sin techos, vidrios rotos, las paredes laterales desmontadas, etc.) y un elevado número de personas desempleadas o subempleadas<sup>2</sup>. Comencé a participar de cortes de ruta en la región (piquetes), a leer documentos del gobierno local y a consultar reportes de la prensa. Me

<sup>2</sup> Si en la década del 70 se registraron 12.000 establecimientos industriales en el distrito de La Matanza, en el año 2002 sólo quedaban en funcionamiento 4000. Por otra parte, se estima que en 2001, sobre un total de 575.654 personas que formaban la población económicamente activa, el 17,5% eran desocupados abiertos (100.739 personas) y el 15,2% eran subocupados (87.499 personas). Fuente: Consultora Equis.

sorprendió que ese distrito, otrora obrero, comenzaba a ser calificado como Capital Nacional del Piquete. A poco de iniciar mi tránsito por el lugar establecí contacto con los responsables de los bloqueos de ruta. Se trataba de concejales municipales que eran al mismo tiempo militantes de la agrupación Frente Grande y dirigentes de gremios incorporados en la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), docentes, médicos, militantes católicos vinculados a la orientación de la Teología de la Liberación y, principalmente, miembros de dos organizaciones que de ahí en adelante lograrían reconocimiento público: la “Red de Barrios”, perteneciente a la Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat (FTV, de ahora en adelante), a su vez integrante de la CTA, y la Corriente Clasista y Combativa (CCC, de ahora en adelante), una corriente político-gremial vinculada al Partido Comunista Revolucionario de Argentina de orientación maoísta.

A partir de esos primeros contactos inicié mi investigación de modo sistemático, fundamentalmente en las sedes de la FTV y la CCC. A lo largo del trabajo, utilicé técnicas de investigación clásicas en antropología como la observación con y sin participación combinada con entrevistas abiertas y en profundidad. Los registros de observación incluyeron las tareas diarias en proyectos enmarcados en programas estatales de empleo, conversaciones y charlas espontáneas, reuniones de dirigentes y referentes barriales, asambleas, seminarios de formación política, cortes de ruta, actos, festivales y manifestaciones callejeras. En el caso de los entrevistados, mantuve con cada uno de ellos vínculos permanentes durante los años de trabajo de campo también visité sus viviendas y con algunos compartí la dinámica diaria de la vida personal y familiar. Desde ese marco más amplio de interacción, el objetivo de las entrevistas consistió en sistematizar una serie de reflexiones que se expresaban de manera fragmentaria en las conversaciones cotidianas y, sobre todo,

recuperar hitos significativos de esas trayectorias de vida. En total grabé cincuenta entrevistas y entregué el registro escrito de la desgrabación a cada uno de los entrevistados. Otra fase del trabajo de investigación resultó ser la localización de fuentes secundarias. Recopilé y analicé resoluciones gubernamentales referidas a programas de empleo, escritos e informes del Banco Mundial, censos de población y vivienda, libros y documentos sobre la historia del partido de La Matanza, semanarios de partidos políticos, discursos de dirigentes políticos, y materiales elaborados por la FTV y la CCC - boletines informativos, trabajos de investigación-acción, presentación de proyectos para obtener subsidios, relatos históricos, etc.-. Además, relevé ediciones de periódicos de circulación nacional y local (La Matanza) para completar información sobre algunos hechos particulares.

En el presente artículo, entonces, presento parte de estos resultados con el objetivo de mostrar cómo el movimiento de desocupados convirtió a los programas de ocupación transitoria en objeto de demanda, y cómo incorporó la gestión cotidiana de las políticas entre sus principales tareas para producir principios y prácticas singulares de regulación social.

### **Dispositivos estatales neoliberales: los programas de ocupación transitoria**

En el año 2000 inicié mi trabajo de campo antropológico con el movimiento de desocupados. Participé de marchas a pie desde el distrito de La Matanza hacia ministerios nacionales; de cortes de la ruta y de la “Asamblea Nacional de Organizaciones Sociales, Territoriales y de Desocupados”. A partir de 2002, con el apoyo de distintos subsidios de investigación, dispuse del tiempo necesario para seguir las actividades cotidianas que realizaban las personas integradas al movimiento, fundamentalmente

la reunión diaria en grupos coordinados por la figura de referentes o dirigentes barriales para trabajar en proyectos enmarcados en los programas de ocupación transitoria: comedores comunitarios, copas de leche, mantenimiento de la infraestructura de escuelas y centros de salud, limpieza de arroyos, calles y zanjones, fabricación de artesanías, confección y reparación de ropa.

Tanto en los momentos de movilización como en la vida cotidiana me impactó, al igual que a otros investigadores sobre el tema (Quirós, 2006), la centralidad que se les confería a las políticas estatales denominadas de manera coloquial como planes. Anotarse en el plan, salir en el plan, cobrar el plan, trabajar con el plan: cada una de estas frases me acercó a un lenguaje que comencé a comprender y a compartir a lo largo de mi trabajo de campo. Con esta categoría las personas aludían a diferentes programas gubernamentales de la órbita provincial o nacional, que frente a otras modalidades de intervención estatal (mercaderías o medicinas) se caracterizaban por un rasgo común: otorgaban una “ayuda” monetaria a cambio de la contraprestación del beneficiario. Para las normativas oficiales, la contraprestación implicaba trabajar durante cuatro horas diarias en proyectos de utilidad social o comunitaria.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación empleaba otra terminología para referirse a las acciones que requerían de la contraprestación del beneficiario a cambio de una “ayuda económica no remunerativa”. Diferentes programas se definían como políticas activas de empleo. Según fuentes oficiales, estas políticas demandaban “(...) algún tipo de capacitación y/o trabajo por parte del beneficiario, mejorando de esta manera su acceso al mercado laboral” (Ministerio de Trabajo, 1999: 177), y se distinguían de las políticas pasivas, que no exigían contraprestación; tal es el caso del Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo o Seguro por Desempleo.



Por su parte, los documentos del Banco Mundial denominan *workfare* a lo que en contextos cotidianos se conoce como planes y que el gobierno argentino definió como políticas activas de empleo. La característica distintiva del *workfare* es el requerimiento de trabajo a cambio de beneficios monetarios. Los dictámenes de los técnicos del Banco Mundial aconsejaban aplicar este tipo de programas en aquellas zonas donde crisis macroeconómicas o desastres agroalimentarios habían convertido a una porción significativa de pobres en desempleados (Jalan y Ravallion, 1999). En Argentina, estas orientaciones se tradujeron en una serie de recomendaciones que promovían la selección de beneficiarios entre familias pobres, por ello se sugería proporcionar una ayuda monetaria escasa, por debajo de los salarios mínimos, para desalentar a desocupados no pobres.

Desde otro ángulo, las estrategias de *workfare*, se insertaron en propuestas más amplias del Banco Mundial expresadas en políticas de estabilización macroeconómica, reformas sectoriales de los servicios sociales y redefiniciones del rol del Estado en el tratamiento de la pobreza. Estas orientaciones se profundizaron con un ritmo inusitado a comienzos de la década del 90, en un contexto de recomendaciones globales para América Latina expresadas en el “Consenso de Washington”.<sup>3</sup> Se puso en marcha, entonces, un régimen de convertibilidad, que tuvo su correlato en las privatizaciones de áreas del Estado y en un programa de ajuste estructural y disciplinamiento fiscal, que dejaron como saldo un significativo aumento

<sup>3</sup> El Consenso de Washington, sintetizado en un texto escrito por el economista John Williamson en 1990, expresaba las orientaciones en política económica del establishment mundial y recomendaba las siguientes medidas a los gobiernos de América Latina: disciplina fiscal, reforma de impuestos, liberalización financiera y del comercio, reforma en los tipos de cambio, inversión extranjera directa, privatización y desregulación. Un estudio pormenorizado de estas medidas se encuentra en el trabajo de Llistar (2003).

en los niveles de desempleo y subempleo en comparación con la década del 70<sup>4</sup>.

En ese contexto, enmarcados en la Ley Nacional de Empleo 24.013/91<sup>5</sup>, se crearon numerosos programas de ocupación transitoria dirigidos a población desocupada<sup>6</sup>. Entre estos se distinguió el Programa Trabajar, lanzado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación en 1995 (Resolución 576/95) y reglamentado por la Secretaría de Empleo y Formación Profesional en enero de 1996 (Resolución 3/96). Años después, en enero de 2002, todos los programas se unificaron en el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, fundado en la declaración de “Emergencia en

<sup>4</sup> En los conglomerados urbanos, la tasa de desocupación aumentó de **2,4 %** en abril de 1975 a **20,2** en mayo de 1995, mientras que la tasa de subocupación pasó de **4,7** en abril de 1975 a **12,6** en mayo de 1995. Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

<sup>5</sup> Como planteamos en otro trabajo (Fernández Álvarez y Manzano, 2007), esta Ley Nacional de Empleo expresó una de las reformas más radicales en la legislación laboral. En líneas generales, esta reforma implicó esencialmente el pasaje de una legislación protectora a otra centrada en la flexibilidad y la desprotección del trabajador. Los defensores de estas modificaciones argumentaban que la limitación de derechos legales redundaría en el aumento de la demanda de empleo, ya que la disminución de los costos laborales atraería inversiones.

<sup>6</sup> Estos programas se sucedieron desde el año 1993, financiados con el Fondo Nacional de Empleo y, en algunos casos, con préstamos de Organismos Internacionales de Crédito, tales como Programa Intensivo de Trabajo –PIT– (1993-1994), Programa de Asistencia Solidaria –PROAS– (1994-1995), Programa de Entrenamiento Ocupacional –PRENO–, Programa de Empleo de Interés Social –PROEDIS–, Programa Asistir, Programa de Empleo Coparticipado –PROCOPA–, Programa de Servicios Comunitarios, y Programa Trabajar en sus versiones I, II y III. Todos ellos compartían como objetivo manifiesto la inserción laboral de los trabajadores desocupados en obras y tareas de utilidad pública, a partir de convenios entre el gobierno nacional, las administraciones provinciales y organismos no gubernamentales. Además, todos proponían una ayuda económica no remunerativa de carácter transitoria durante un período mayor de tres meses y menor de doce.

Materia Social, Económica, Administrativa y Cambiaria” de la Argentina.

En el Programa Trabajar, los proyectos constituyeron el eje de la reglamentación, se definían como actividades tendientes a facilitar la demanda de empleo a partir de obras que contribuyeran al mejoramiento de la infraestructura económica y social de diferentes regiones. Se empleaba “mano de obra” durante períodos mayores de tres meses y menores de doce a cambio de una “ayuda económica no remunerativa” -que variaba de acuerdo a las funciones pero que osciló entre las sumas de 150 y 300 pesos-. Estos proyectos debían ser elaborados por “organismos responsables”-gobiernos municipales, provinciales u organizaciones no gubernamentales- y presentados ante entidades gubernamentales. En cuanto a los requisitos que debían reunir los beneficiarios, el artículo 12 de la resolución de reglamentación estipulaba:

“Los/as beneficiarios/as de cada proyecto serán seleccionados/as entre aquellos/as trabajadores/as desocupados/as que no se encuentren percibiendo prestaciones por seguro de desempleo ni estén participando de ningún Programa de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, debiéndose incluir al menos un CINCUENTA POR CIENTO (50 %) de beneficiarios/as que sean único sostén familiar con, al menos, DOS (2) personas a cargo dentro de su grupo familiar”.

Como se desprende del citado texto, se orientaba la selección hacia personas desocupadas que no percibieran otro tipo de prestación estatal y, sobre todo, se recomendaba focalizar el beneficio en “únicos sostenes de familia”, es decir, en aquellos que tuviesen al menos dos personas a cargo: menores de 14 años, mayores de 60 o discapacitados de cualquier edad. Asimismo, el artículo 17 de la misma resolución especificaba que los beneficiarios podían ser dados de “baja” por renunciadas, faltas injustificadas o rendimiento insuficiente.

Como sostuve previamente, todos los programas de empleo directo o transitorio dependientes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se unificaron en enero de 2002 en el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que alcanzó la cantidad de 2.000.000 de beneficiarios durante su primer año de funcionamiento. Este programa se creó en el marco de un decreto del Poder Ejecutivo Nacional (165/02) que también declaró la “Emergencia Ocupacional Nacional”. A diferencia del Programa Trabajar, en las que el eje de la reglamentación pasaba por las características de los proyectos, en este caso el núcleo del programa consistía en abarcar el mayor número de beneficiarios. Así, en el decreto de su creación se definió como destinatarios a:

“Jefes o jefas de hogar, con hijos de hasta DIECIOCHO (18) años de edad o discapacitados de cualquier edad, o a hogares donde la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar, se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país”.

Quienes aspiraban a encuadrarse dentro de este programa debían acreditar su condición mediante un cúmulo de documentación probatoria. En este sentido, el artículo 10 del mencionado decreto indicaba:

- “Acreditar la condición de jefe o jefa de hogar en situación de desocupado, mediante simple declaración jurada.
- Acreditación de hijos a cargo mediante la presentación de la correspondiente Partida de Nacimiento del o los menores, o certificación del estado de gravidez, expedido por un centro de salud municipal, provincial o nacional.
- Acreditación de escolaridad en condición de alumno regular del o de los hijos a cargo, menores de DIECIOCHO

- (18) años mediante certificación expedida por el establecimiento educativo.
- Acreditación del control sanitario y cumplimiento de los planes nacionales de vacunación del o de los hijos a cargo, menores de DIECIOCHO (18) años, mediante libreta sanitaria o certificación expedida por un centro de salud municipal, provincial o nacional.
- Acreditación de la condición de discapacitado del o de los hijos a cargo, mediante certificación expedida por un centro de salud municipal, provincial o nacional.
- En los casos de ciudadanos extranjeros residentes en forma permanente en el país, dicha residencia deberá ser acreditada mediante Documento Nacional de Identidad argentino”.

En términos generales, ambos programas concentraron la mayor parte de la intervención del Estado argentino sobre el problema de la desocupación y superaron en impacto a las acciones definidas como políticas pasivas de empleo, tales como el Seguro por Desempleo, destinadas a quienes, estando aptos para el trabajo, se encontraban desempleados por causas involuntarias (Ministerio de Trabajo, 1999). Los programas de ocupación transitoria introdujeron un lenguaje relacionado con sus componentes: beneficiarios, proyectos, unidades ejecutoras y organismos responsables. Además, propiciaron la descentralización del Estado otorgando un papel preponderante a organismos responsables (ONGs o gobiernos municipales) en la elaboración y ejecución de actividades, y en la selección de beneficiarios. Finalmente, y esto es fundamental, estimularon la focalización del gasto o de la asignación presupuestaria; es decir, se motorizaron estrategias para focalizar sobre el “desocupado pobre” y sobre

regiones marcadas por elevados índices de pobreza.

La categorización de sujetos y problemas sociales expresada en la formulación de este tipo de políticas se distancia de un modelo previo de ciudadanía social. Esta dimensión ha sido profundamente debatida en circuitos académicos e intelectuales. Se puso énfasis en el pasaje desde la protección colectiva ligada al estatus de ciudadano hacia beneficios condicionados por la contraprestación y por la capacidad individual para negociar la inclusión social (Handler, 2003). Se difundieron nociones como la de ciudadanía asistida (por oposición a ciudadanía social) para referirse a efectos de políticas sociales que no incidían sobre la distribución del ingreso y que se dirigían exclusivamente a grupos vulnerables, apoyándose en un modelo de “clientelismo político” y “paternalismo social” (Bustelo, 1992; Bustelo y Minujín, 1997). Otros trabajos analizaron la manera en que las políticas sociales definían sujetos carentes y establecían una visión social en la que la desigualdad estructural se enmascaraba en tanto carencia particular o de un sujeto individual (Grassi, 2003).

Más allá de las categorizaciones construidas en la formulación de políticas sociales, desde un punto de vista relacional, me interesa examinar cómo esta modalidad de política perfiló propuestas que fueron apropiadas y reelaboradas por la movilización colectiva.

### **Los programas de ocupación transitoria como objetos de movilización colectiva**

A lo largo de mi trabajo de campo, las personas establecían de manera recurrente el vínculo entre las políticas estatales y la conformación del movimiento de desocupados. Con relación a esto, en otro trabajo reconstruí detalladamente la formación de un escenario de disputa social y política en

torno a la desocupación (Manzano, 2008). Analicé dos procesos paralelos de movilización colectiva en el distrito de La Matanza entre los años 1995 y 1996 que se distinguieron por la ocupación de plazas públicas y dependencias gubernamentales en combinación con el uso de los resultados de censos y encuestas para fundamentar demandas.

Los mencionados censos habían sido elaborados por organizaciones barriales formadas durante la década del '80 en procesos de ocupación de tierra para la construcción de viviendas. Para llevar adelante la tarea censal, los líderes de esas organizaciones contaron con el apoyo y el asesoramiento técnico de trabajadores sociales encargados de la implementación de políticas públicas y de un rango de profesionales –maestros, médicos, psicólogos sociales, sociólogos, antropólogos y estudiantes universitarios en general– vinculados por afinidad política e ideológica. Los censos se volvieron procedimientos rutinizados en la vinculación con las agencias estatales con el objeto de tornar visibles problemas, demandas y poblaciones. Fue así que en el año 1995, se relevaron dificultades sanitarias, alimentarias y laborales para posteriormente fundamentar la demanda de “alimentos a las familias de desocupados” (Manzano, 2007, 2008).

Las primeras movilizaciones en torno al problema de la desocupación en el distrito de La Matanza apelaron a normas estandarizadas de intervención estatal desde la década del 80 basadas en el reparto de alimentos. Un ejemplo de esto ha sido el Plan Alimentario Nacional (PAN), lanzado en 1984 por el Ministerio de Salud y Acción Social, que repartió durante el año 1987 1.370.000 cajas mensuales de alimentos que cubrían a 1.340.000 familias (Grassi, Hintze y Neufeld, 1996). La extensión que habían alcanzado estos programas entre la población permeaba experiencias de vida y de organización colectiva. A la vez, activaba expectativas sociales sobre las posibilidades

de demanda y sobre las respuestas esperadas de parte de funcionarios gubernamentales.

De todos modos, las disputas iniciales en torno del problema de la desocupación se remodelaron y redefinieron a partir de las propuestas estatales expresadas en los programas de ocupación transitoria. Tal como pusieron de relieve mis datos de campo, la información sobre la existencia de estos programas circuló por la malla de relaciones interpersonales cimentada con funcionarios gubernamentales:

“(...) la esposa del gobernador, Chiche Duhalde ‘bajó’ al barrio, a una reunión en el jardín de infantes. Chiche Duhalde planteó que ellos estaban elaborando un plan que se llamaría Barrios, con un sueldo de 250 pesos (...). Aquí se inició la segunda etapa del movimiento. Pasamos a darle mucha atención al detalle de los trámites, antes no le dábamos bolilla (...). Se cuidaba mantener la llegada de la mercadería para los planes alimentarios, pero en las reuniones se fueron armando proyectos de trabajo sobre el arroyo, desagües, veredas y refugios.” (Alderete y Gómez, 1999: 15).

Los vínculos establecidos con funcionarios gubernamentales a partir de la implementación de políticas estatales permitieron conocer la existencia de programas de ocupación transitoria. Con relación a esto, una parte central de la tarea de los líderes de organizaciones barriales consistió en crear la demanda de esos programas entre los pobladores:

“En realidad había como una desconianza de la gente, porque nosotros juntábamos una cantidad de desocupados y por ahí los funcionarios de provincia nos venían a anotar para el plan. Al otro día convocábamos y eran cuatro, cinco o diez. Como tres o cuatro veces nos sucedió eso, que venían de provincia y



no venía la gente. Después se enteraban ahí, en el momento, y venían porque se enteraban por nosotros o porque les comentó fulano” (Ramón, 58 años, miembro de la Junta Vecinal 7 de Mayo del barrio Santa Emilia, integrante de la CCC).

La promesa del arribo de los funcionarios públicos al barrio implicaba un trabajo previo de convocatoria y de espera. En este sentido, convocar a una reunión con funcionarios estatales que divulgarían los alcances del programa y anotarían a los interesados también resultaba una manera directa y eficaz de instalar entre los pobladores la demanda por planes de empleo.

En función del acceso a los programas de ocupación transitoria se establecieron diferentes focos de disputa entre los años 1996 y 1997, que incluyeron, como señalé en otro trabajo (Manzano, 2007), cortes de ruta y manifestaciones hacia dependencias de los gobiernos provincial y municipal. Estos focos giraron en torno la cantidad de beneficiarios que podían incorporar las organizaciones barriales y a la fecha en que comenzarían a trabajar en el plan y, como correlato, a percibir el correspondiente beneficio monetario:

“(...) Hicimos una movilización a la Municipalidad. En esa situación se vieron obligados a responder y dieron como fecha la primera quincena de noviembre. Luego intentaron esquivar el acuerdo, pero logramos las declaraciones juradas vía provincia el 16 de noviembre de 1997. Así fue como se consiguieron los primeros 70 cupos en el plan Barrios Bonaerenses. Recién en noviembre se empezaba a cobrar, pero la Municipalidad no nos quería reconocer; pedíamos herramientas y uniformes, y no nos mandaban. Recién en marzo del 98 tuvimos listado de asis-

tencia, pañol y herramientas” (Alderete y Gómez, 1999: 15-16-17).

Los primeros beneficiarios que incorporaron las organizaciones barriales se tornaron sumamente visibles porque sus tareas de contraprestación estaban esparcidas por la geografía de los barrios: pintaban troncos de árboles, limpiaban el arroyo, desmalezaban zanjas, construían refugios en paradas de autobuses y recolectaban residuos de las calles de tierra. Para los líderes de las organizaciones con las cuales trabajé, esas actividades fueron clave para acrecentar la demanda de planes de empleo entre los pobladores del barrio:

“El 16 de febrero nos entregaron uniformes y planillas, y salimos con los ‘chalecos amarillos’ a trabajar. A partir de ahí se pegó un vuelco, y arrancamos con asambleas de 500 personas los sábados” (Alderete y Gómez, 1999: 18-20).

Las organizaciones barriales se convirtieron en una alternativa para lograr el acceso a programas de ocupación transitoria. Esto, a su vez, incentivó procesos de movilización colectiva para continuar incorporando beneficiarios en las políticas estatales. Además, se formularon otras demandas centradas en las características de los programas de ocupación transitoria, en este sentido, Alfredo sostenía:

“Nosotros ahí instalamos el Día Femenino para las compañeras, planteamos que compañeras que estaban enfermas porque estaban embarazadas tuvieran una diferenciación de tareas. Inclusive llegamos a discutir, y en un momento se practicó, lo que podríamos llamar licencia por maternidad.” (Alfredo, 53 años, integrante de la Mesa Ejecutiva de la CCC)

Estas innovaciones cotidianas se articulaban también en una lista de reclamos dirigidos al Estado. En el primer Plenario de

Desocupados de la CCC, en abril de 1998, se votó un “Programa para los beneficiarios del plan de empleo bonaerense” que contenía los siguientes puntos:

- “Estabilidad laboral
- Salario familiar
- Cobertura social para toda la familia
- Aumento salarial junto con el movimiento obrero
- Apoyar y movilizarse por los compañeros que están fuera del Plan
- Día Femenino
- Una garrafa y alimentos
- No permitir ni una sola baja en el plan”.

Estas demandas expresaron intentos más generales por redefinir la naturaleza de los planes desde un marco de garantía y protección del trabajo (estabilidad laboral, coberturas familiares, licencias, etc.).

A partir de la demanda y la “conquista” de programas de empleo, se consolidaron las organizaciones barriales y se re-fundaron como movimientos o corrientes de desocupados. Al mismo tiempo, la creciente especialización en el manejo administrativo de este tipo de políticas se expresó en la adecuación tanto de estructuras como de tareas. El almacenamiento de documentación, así como también de mercaderías provenientes de otras acciones estatales, ocupaba la mayor parte del espacio en los locales donde funcionaban organizaciones de desocupados. El dinero recaudado del aporte mensual de beneficiarios de planes y de otras actividades (rifas, bailes y ferias) se destinaba fundamentalmente a la mejora de equipamientos. En este sentido, sobresalía la adquisición de fotocopiadoras, computadoras, cartuchos para impresoras y papel. Los fondos reunidos también se empleaban para cubrir los gastos de traslado a dependencias estatales, que incluían bo-

letos de autobuses, combustible para autos y estipendio para almuerzo. En otro orden, aquellas personas que cumplían tareas de autodefensa en piquetes o manifestaciones públicas conformaron un sistema de guardias nocturnas y rotativas para custodiar las instalaciones con el objetivo de proteger los bienes y la documentación que se acopiaban en esos lugares.

Un dato a destacar es cómo un grupo de personas integrantes de estas organizaciones se especializaron en la función técnica, es decir, en el seguimiento administrativo de los programas, en la redacción de proyectos, en la recolección de la documentación de los beneficiarios y en el manejo de información relativo a distintas políticas estatales<sup>7</sup>.

Una mirada global sobre los puntos trabajados hasta aquí permite formular una serie de precisiones. Los planes se transformaron en un objeto de demanda y se resignificaron como productos conquistados por la lucha colectiva antes que como un beneficio otorgado por el Estado. La conquista de los primeros planes de empleo acentuó la demanda de estos bienes entre los pobladores de los barrios, hecho que repercutió en la consolidación organizativa del movimiento de desocupados. El uso cotidiano de estos programas generó prácticas de innovación sobre las propuestas oficiales que se tradujeron luego en demandas tendientes a redefinir el carácter transitorio de los beneficios y la ayuda no remunerativa, mediante la

<sup>7</sup> En el caso de la CCC, sobre el total de los quince integrantes de los equipos técnicos, dos contaban con estudios secundarios incompletos, uno tenía estudios primarios inconclusos y los doce restantes habían completado la instrucción primaria. En ese marco, se destacaba el aprendizaje de destrezas específicas en la interacción cotidiana con agentes estatales. Por su parte, el equipo técnico de la FTV estaba compuesto por graduados y estudiantes universitarios, en su mayoría egresados de la carrera de Trabajo Social. Una reconstrucción detallada de estos equipos, sus vínculos con el Estado, con los barrios y las experiencias de vida de sus integrantes se puede consultar en Manzano, 2007.

apelación a marcos históricos de protección del trabajo.

Si la movilización colectiva convirtió a estos programas en objeto de demanda, la gestión de estas políticas cimentó prácticas de regulación social que fueron definiendo la vida diaria de los movimientos de desocupados.

## Principios y prácticas de regulación social

El ingreso a un programa de ocupación transitoria y el mantenimiento del beneficio a lo largo del tiempo requería de una intensa movilización de energía social: piquetes, manifestaciones callejeras, audiencias con funcionarios públicos, especialización y coordinación de tareas técnicas, y contra-prestación en proyectos comunitarios o productivos. Una de los momentos de mayor complejidad era la instancia de selección de beneficiarios:

“¿Quién tiene más necesidad que quién? O sea, ¿vos tenés más hambre que él? Bueno, entrás vos... Vos podés esperar un poquito, si no es tanta el hambre’, decíamos. ¿Cómo la podemos manejar a esta situación, que era toda una discusión entre todos? Y bueno, lo vamos a tener que hacer por participación. No es lo mismo el que fue dos veces a reclamar y exigirle al gobierno provincial que le resuelva su necesidad, al que se quedó en su casa esperando a que nosotros le traigamos el plan; no es la misma situación. Entonces, el que se preocupó mucho más, y puso más de su empeño y de su esmero para conseguirlo, ése es el que tiene que ingresar”. (Adelina, 45 años, integrante de la Mesa Ejecutiva de la CCC)

“Se nos catalogó y criticó mucho por el tema de los puntajes, pero nosotros entendemos que un barrio que tiene grandes necesidades y mueve cien compañeros no es lo mismo, no se puede

llevar lo mismo, que un barrio que tiene las mismas necesidades, o más o menos, y mueve diez compañeros. O sea, tiene organizados diez compañeros para luchar; porque nosotros planteamos, cuando ingresa alguien individualmente o un barrio, acá lo único que podemos ofrecer es un puesto de lucha para conseguir reivindicaciones. Y bueno, vos vas a conseguir reivindicaciones en el marco de lo que podés organizar y podés moverte. Nosotros decimos, en forma democrática, todos discuten. Ahora van a discutir los que necesitan, pero los que transpiraron para conseguirlo. El que quiere pescado que se moje” (Alfredo, 53 años, integrante de la Mesa Ejecutiva de la CCC)

“yo siempre defendía esto: la comida es de los que la lucharon (...). Nosotros planteábamos: ‘Anótense, pero nosotros no le podemos decir que le vamos a dar’. Porque llegó un momento que le dábamos un paquete a cada barrio. Si nosotros el compromiso era seguir luchando y buscar soluciones a los problemas que había, lo que pasa que esto se incrementaba cada vez más porque la desocupación seguía subiendo” (José, 46 años, ex seminarista salesiano, coordinador de la escuela de formación política de la FTV).

La participación en la lucha resultó ser el principio fundamental que las organizaciones de desocupados produjeron para la distribución de vacantes en programas de ocupación transitoria entre sus integrantes. En otras palabras, se generó un principio para el ingreso a los programas de empleo que ponderó por sobre la “necesidad” (pobreza, desocupación, familia numerosa, etc.) la participación en la lucha.

Se procuró objetivar este criterio en un sistema de puntaje, que se componía del promedio mensual entre las movilizaciones

(cortes de ruta o manifestaciones), la concurrencia a asambleas semanales y la asistencia a los proyectos de trabajo (esto para quienes ya eran beneficiarios). A fin de mes, se sumaba el puntaje alcanzado por cada persona, y se lo iba acumulando y registrando en una especie de orden de mérito, que se valorizaba en aquellos momentos en que se producían nuevos ingresos a los programas de empleo. Esto, a su vez, implicaba un registro específico en cada una de las acciones de movilización; por ello, algunas personas se especializaban en la tarea de “levantar listado”; es decir, recorrían las carpas durante los cortes de ruta para tomar asistencia o, en caso de manifestaciones a la ciudad de Buenos Aires, aguardaban la caravana de micros, donde confluían todos los manifestantes, para efectuar el registro de presentismo.

En este marco, los planes se revestían de nuevos significados: no sólo eran un objeto ganado con la lucha sino también un “premio” al empeño, al esmero, al sacrificio y a la capacidad de los dirigentes para organizar sus barrios.

A la par de este criterio, funcionaba otro, denominado “prioridades”:

“Acá hay compañeros en distintos barrios que se llaman prioridades. Son prioridades porque son compañeros que están enfermos. Te encontrás con compañeros que a veces, públicamente, no son prioridad de nadie, porque hay realidades que las conocemos un grupo minúsculo, qué sé yo... Compañeros que son portadores de HIV. El grupo, entonces, tiene que decidir que son prioridades porque no están en condiciones de salir todos los días con nosotros. Otros son compañeros que han luchado mucho y que por alguna situación de enfermedad hoy están un poco más retraídos. Ésas son las famosas prioridades que manejamos en todos los aspectos: en la distribución de planes, en la distribución de mercaderías;

en todos los aspectos se los tiene en cuenta” (Alfredo, 53 años, integrante de la Mesa Ejecutiva de la CCC)

Con el término prioridades se aludía a quienes tenían limitadas posibilidades de cumplir con la “participación”; por lo general, “enfermos”, ancianos, discapacitados, mujeres embarazadas o solas con varios hijos a cargo. No obstante, no se trataba de un criterio absoluto, más bien era elástico y conflictivo, puesto que los grupos barriales y los dirigentes definían quién sería considerado como prioridad.

A lo largo del trabajo de campo pude observar una serie de acciones que conformaban un procedimiento regular para encuadrarse como prioridades. Varones y mujeres esperaban en el patio de la sede de una de las organizaciones de desocupados estudiadas, por lo general, traían pequeñas bolsitas de nailon que guardaban papeles. En el transcurso de mis visitas a ese patio entablé múltiples conversaciones y fui descubriendo el contenido de esas bolsitas: recetas médicas, diagnósticos de enfermedades, órdenes para tratamientos, etc. Quienes formaban fila conversaban entre sí y competían en el relato sobre la agudeza de sus dolencias.

El cuerpo enfermo y sufrido otorgaba reconocimiento, es decir, permitía el encuadramiento dentro de las prioridades. Se trataba de un recurso para acceder a programas de empleo evitando el cumplimiento de otras normas establecidas, principalmente la “participación en la lucha”. El antropólogo francés Didier Fassin (1999, 2003), retomando aportes de Foucault y de Hannah Arendt, destacó una modalidad política centrada en argumentaciones de enfermedad y sufrimiento que expresaba una forma de gobernar a los hombres a partir del cuerpo como fuente de derecho. En otros términos, se trataba de un mecanismo de biolegitimidad que reconocía como bien supremo



a la vida. El autor analizó cartas enviadas a una dependencia estatal instalada en las periferias de París como parte de la puesta en práctica de un fondo de urgencia social cuyo objetivo era dar respuesta al “movimiento de desempleados y precarios”. Ese análisis identificó la estructuración de una argumentación patética mediante la cual los sujetos se contaban a sí mismos, revelaban su desamparo y presentaban los signos más demostrativos de su deterioro físico para certificar extrema necesidad material y convencer de ese modo a la comisión gubernamental para que les entregara un subsidio.

Ahora bien, el estudio de Fassin se concentró en la forma en que las argumentaciones patéticas procuraban convencer a agentes estatales; pero en este caso, eran otros los actores que gestionaban y decidían sobre los problemas puestos en escena:

“Vos has visto la cola que se forma acá. Yo estoy adentro y escucho que dicen: ‘Estoy yo primera, y pongo acá mi silla y no me importa esperar; pero que me va a atender, me va a atender. Tengo paciencia y espero. Ahora, si vos querés que te atiendan, ponete ahí, donde te corresponde’... ‘Uh, no podés’, digo yo. Entonces salgo y digo: ‘¿Qué pasa acá, hay algún piquete?’... Y me dicen: ‘No, compañera Adelina, yo quería hablar con usted’... ‘Bueno, pero no era necesario tampoco que se pusieran acá; yo los iba a atender igual’. Y ahí empezamos, ¿viste?, empezamos a atender a uno, a otro... que ésta, que aquella... me contaba uno, me contaban los otros... el otro tal cosa... A cada uno lo iba atendiendo. Y digo: ‘Ya está, listo’. Y se fueron conformes” (Adelina, 45 años, integrante de la Mesa Ejecutiva de la CCC).

En la división de tareas entre los tres integrantes de la Mesa Ejecutiva de una de las organizaciones de desocupados, Adelina –la única mujer– se encargaba de escuchar

los argumentos que exponían todos aquellos que aspiraban a ser reconocidos como prioridades. Su testimonio señalaba la regularidad de un procedimiento cotidiano: llegar, esperar y formar fila para que ella escuchase lo que tenían para decir. Al respecto, Adelina agregaba:

“Hay un compañero que está enfermo; yo ya sé que está enfermo, los compañeros ya saben que está enfermo, todos saben que está enfermo este compañero. Entonces, ese compañero, por respeto, porque no lo hago cumplir porque sé que está mal, trae su certificado médico (...). Por ahí salgo y lo atiendo, lo hago pasar al compañero y le digo: ‘Siéntese, ¿qué pasó?’. Y dice: ‘Yo le quería decir que ando enfermo’... ‘Sí, ya sé que está enfermo, pero ¿qué pasó ahora?’... ‘¿Y no vio que tuve que ir al médico, que me mandó a hacer esto, me mandó a hacer aquello?... Porque me dolía por acá, me dolía por allá...’. Y me entra a contar, me entra a hacer una historia. Y me dice: ‘Yo no quiero perder el plan’. Y le digo: ‘Pero no se haga problema, ¿quién le va a sacar el plan? Vaya tranquilo’. A veces, los dirigentes se enojan y me dicen: ‘Éstos son unos vivos bárbaros’... Pero no es así, no es así. Yo también me doy cuenta cuando me toman para el churrete”.

Se ponía en juego un mecanismo encadenado de argumentación, convencimiento y concesión. Adelina gozaba de la capacidad para otorgar el reconocimiento como prioridades y de ese modo eximir del cumplimiento de una serie de normas centrales, como la participación en cortes de ruta o la contraprestación de cuatro horas en proyectos de trabajo. Quien procuraba convencer apoyaba su relato en la veracidad que conferirían los certificados médicos. De todas formas, el reconocimiento descansaba sobre la confianza personal que depositaba Adelina sobre algunos casos frente a las acusaciones

de simulación (viveza) que esgrimían otros dirigentes. En esa interacción se operaba con una serie de jerarquías:

“Hay compañeros con enfermedad de cáncer, hay otros que tienen tuberculosis, hay otros que tienen HIV, hay otros que tienen una depresión de la gran siete, hay otros que de repente tienen problemas de alcoholismo, drogadicción; hay parejas jóvenes con HIV y sus criaturas que tienen un grado de desnutrición porque no están bien alimentados, y esa enfermedad va creciendo día a día... ¿Y quién se fija en ellos? Bueno, si nadie se fija, me voy a fijar yo” (Adelina, 45 años, integrante de la Mesa Ejecutiva de la CCC).

En síntesis, cáncer, tuberculosis, HIV, problemas de “alcoholismo” y “drogadicción” encabezaban el rango de padecimientos que configuraban el modo operatorio para definir prioridades.

Me interesa destacar que las formas mediante las cuales se administraban los ingresos y la permanencia en los programas de empleo, configuraban relaciones sociales que aparecían ante los ojos de los beneficiarios como escindidos del Estado. Con el propósito de profundizar sobre este aspecto, transcribo fragmentos de un registro de campo tomado en una asamblea de la CCC:

Mirta: Buen día, compañeros, soy del barrio Altavista. Estamos en asamblea sesenta del barrio y veinticinco de lista de espera. Tenemos dificultad para decidir quiénes van a entrar porque tenemos una lista de espera de un año y medio. Me gustaría que los compañeros de Altavista den su opinión.

Orador: Buen día, compañeros. Doy gracias a la compañera Mirta, que siempre está en la lucha, poniendo garra a los proyectos. Agradezco que hace un año y pico que estoy laburando con el plan.

Mirta: Quiero aclarar que hay un compañero de lista de espera que está cumpliendo, muestra su voluntad, y no lo podemos hacer entrar. Hace la limpieza cuando se da la copa de leche.

Juan Carlos: Si no se los dijo Mirta, se los digo yo: No tienen que agradecer a ningún dirigente. El esfuerzo es de ustedes.

Orador: Buenos días, compañeros. En mi barrio teníamos veinticuatro compañeros en lista de espera y nosotros veíamos que se venían quedando, y empezaron a peligrar, y quedaron seis en lista de espera, y que luchan a muerte, pero hace tanto que estaban y no entraban, que reclamaban que nosotros no hacíamos lo posible para que entraran. Yo les dije que no era así, que es por el gobierno, el sistema, no es que los dirigentes no se ocupan; los dirigentes están haciendo lo posible. Quiero ver que salga algún cupo para el barrio nuestro (Registro de campo/asamblea en la Escuela Blanca/mayo de 2004).

Los fragmentos transcritos ponen en evidencia tensiones entre el agradecimiento y la desaprobación de los dirigentes como parte del reconocimiento por el ingreso a programas de empleo. Así, se desdibujaba la presencia del gobierno como actor central de ese complejo de interacción y los reclamos y la aprobación se dirigían hacia líderes, dirigentes o referentes de las organizaciones de desocupados.

Con relación a este tema, otros investigadores afirmaron que para los pobladores los movimientos de desocupados:

“Son los que dan el plan, los que dan la caja, los que dan vacaciones y licencias, los que anotan, los que controlan la asistencia, los que llenan las planillas, los que reconocen a aquel compañero que trabaja y censuran a aquel que no trabaja. Es el movimiento –y no el Estado– con quien las personas se sienten comprometidas –porque ellos me ayudaron mucho–, de quien se sienten

defraudadas –porque todo quedo en la nada-, y a quien cuestionan- ‘para que nos hacen marchar’” (Quirós, 2006: 86).

En definitiva, las organizaciones de desocupados eran desplazadas del lugar de mediación en la implementación de esas políticas y, dentro de ese entramado relacional, terminaban constituyéndose en un agente directo en las prácticas de regulación de conductas en el marco de la vida cotidiana.

## Palabras finales

Los programas de ocupación transitoria analizados en este artículo se inscribieron dentro de una modalidad de política social orientada por principios neoliberales que trataron el problema de la desocupación como un agravante de condiciones de pobreza preexistentes. En un contexto signado por la liberalización y concentración de la economía, y por el ajuste estructural y el disciplinamiento fiscal, las alternativas giraron en relación con la focalización del gasto social sobre aquellos grupos sociales y aquellas regiones delimitadas previamente como pobres. En definitiva, en ese contexto, los programas de empleo transitorio representaron la propuesta fundamental del Estado argentino frente al aumento de los índices de desempleo.

Desde un punto de vista relacional, intenté mostrar cómo estos programas se constituyeron en demanda de grupos sociales a partir de procesos de movilización, negociación y concertación. Es preciso enfatizar que la simple existencia no constituyó a estos programas en objeto de demanda, sino que medió la acción de dirigentes locales para que se transformaran en una expectativa para los pobladores de los barrios. Una parte significativa de las demandas estuvieron centradas en los propios componentes de este tipo de políticas: el ingreso de beneficiarios, la fecha de las incorpora-

ciones, la reincorporación de beneficiarios dados de baja, el pedido de herramientas para proyectos y otras cuestiones más globales, como el pago de aguinaldo o licencias por enfermedad.

Las organizaciones de desocupados redefinieron los criterios de selección de beneficiarios centrados en la focalización sobre la pobreza, pero introdujeron otros vinculados con el mérito demostrado en la “lucha”. En otras palabras, los programas de empleo fueron vistos como un premio al mérito, al esfuerzo y al sacrificio. De este modo, como sostuve a lo largo de este trabajo, se fue configurando un sistema de “administración” descentralizado y gestionado por las organizaciones de desocupados que sumó, a las normativas estatales, otras relacionadas con la “participación” en manifestaciones y cortes de ruta.

A nivel conceptual, como anticipé en la introducción, cuando utilizó la categoría gestión me refiero a un proceso complejo de administración de las poblaciones. En el caso de Argentina, durante gran parte del siglo XX, el trabajo no sólo representó un medio para ganarse la vida sino un ordenador de la vida. Ordenaba los tiempos, las actividades, las conductas. Era una actividad por la cual se manifestaban cualidades morales como la responsabilidad, la dignidad, y el sacrificio. La reconfiguración social durante los últimos años, redefinió modalidades y sentidos del trabajo. De esta forma, las virtudes asociadas con el trabajo se convirtieron en una demanda, en una expectativa y en una manera de evaluar el trabajo con los planes. El mérito, el esmero y el sacrificio se demostraban “cumpliendo” con la asistencia a marchas, cortes de ruta y a la contraprestación laboral. Quien cumplía esas normas estaba en condiciones de reclamar, a su vez, las organizaciones reclamaban mayor compromiso del Estado para aprontar ingresos en programas de empleo o para subsanar la incertidumbre que provocaban las solicitudes rechazadas.

Para controlar el curso de esa modalidad de intercambio con las dependencias estatales se especializaron tareas y estructuras, mientras que otros tuvieron que “escuchar” historias de sufrimiento y enfermedad para decidir quienes podían ser encuadrados como prioridades.

En torno a los programas de ocupación transitoria, entonces, se configuró una modalidad de gestión cotidiana, una modalidad que sujetó a la población a las políticas estatales. Esto, desde mi punto de vista, invita por lo menos a continuar profundizando sobre dos aspectos. Por un lado, es posible advertir el límite de los modelos instrumentales para el análisis de las políticas. Es decir, modelos racionales en los que las políticas son representadas como secuencias lineales de identificación de problemas, formulación de soluciones, implementación

y evaluación. Las dimensiones trabajadas permiten pensar que los impactos de las políticas son difusos cuando a través de ellas podemos analizar cómo se producen sujetos, relaciones sociales, acciones y prácticas de regulación colectiva. Por otro lado, el vínculo entre el movimiento de desocupados y el Estado habilita a construir formas de abordaje de lo social que restituyan relaciones y procesos. Es decir, los vínculos analizados indican las dificultades para pensar en entidades aisladas y abstractas: El Estado, por una parte, y los movimientos, por otra. Antes que eso, quizás nos ayude atender a procesos de co-construcción para comprender cómo los movimientos son modelados por su vínculos estatales y como el Estado es reconfigurado por la acción de los movimientos sociales.



## Bibliografía

- Alderete, J. C. y Gómez, A. (1999): *La desocupación en el infierno menemista*. Buenos Aires: Cuadernos de la Editorial Ágora.
- Appadurai, A. (2002): "Deep Democracy: Urban Governmentality and the Horizon of Politics". En *Public Culture*, N° 14(1): 21-47
- Bustelo, E. (1992): "La producción del Estado de Malestar. Ajuste y política social en América Latina". En Murmis y Feldman (comp.): *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Buenos Aires: Losada. Pp. 119-142.
- Bustelo, E. y Minujín, A. (1997): "La política social esquivada". En *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes*, N° 6.
- Fassin, D. (1999): "La Patetización del Mundo. Ensayo de antropología política del sufrimiento". En: Garay, G. y Viveros, M. (Eds.): *Cuerpos, diferencias y desigualdades*. Bogotá: Edición Universidad Nacional. Pp. 31-41.
- \_\_\_\_\_.(2003): "Gobernar por los cuerpos. Políticas de reconocimiento hacia los pobres y los inmigrantes en Francia". En *Cuadernos de Antropología Social*, N° 17, pp. 49-78.
- Ferguson, J. y Gupta, A. (2002): *Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality*. *American Ethnologist* 29 (4) pp. 981-1002.
- Fernández Alvarez, M.I. y Manzano, V. (2007): "Desempleo, acción estatal y movilización social en Argentina". En *Revista Política y Cultura*. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México D. F, N° 27, pp.143-166.
- Foucault, M. (2004): *Seguridad, Territorio y Población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. [Versión original, Curso en el College de France 1977-1978]
- Grassi, E. (2003): *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Grassi, E.; Hintze, S.; y Neufeld, M. R. (1996): "Crisis del Estado de bienestar y construcción del sentido de las políticas sociales". *Cuadernos de Antropología Social*, N° 9, pp. 15-38.
- Handler, J. (2003): "Ciudadanía social y workfare en Estados Unidos y Europa occidental: de status a contrato". En Lindenboim, J. y Danani, C.: *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Editorial Biblos. Pp. 169-204.
- Hyatt, S. (1997): "Poverty in a 'post-welfare' landscape: Tenant management policies, self-governance and the democratization of knowledge in Great Britain". En Shore, C. and Wright, S. (ed.): *Anthropology of policy. Critical perspectives on governance and power*. London & New York: Routledge. Pp 217-238.
- Jalan, J. and Ravallion, M. (1999): "Income Gains to the Poor from Workfare. Estimates for Argentina's Trabajar Program". Development Research Group. *Poverty and Human Resources*. World Bank, Washington, D.C, U.S.A.
- Kingfisher, C.: "Discursive constructions of homelessness in a small city in the Canadian prairies: Notes on destructureation, individualization, and the production of (raced

- and gendered) unmarked categories”. In *American Ethnologist*, Vol. 34, No. 1, pp. 91-107
- Llistar, D. (2003): “El consenso de Washington una década después”. En Ramos, L. (coord.): *El fracaso del consenso de Washington. La caída de su mejor alumno: Argentina*. Barcelona: Icaria, Más Madera.
- Manzano, Virginia (2007): “De La Matanza Obrera a Capital Nacional del Piquete”. *Etnografía de procesos políticos y cotidianos en contextos de transformación social*. Tesis de Doctorado. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Marzo de 2007. 336 Páginas.
- \_\_\_\_\_ (2008) “Del desocupado como actor colectivo a la trama política de la desocupación: antropología de campos de fuerzas sociales”. En: Cravino, M.C. (comp.): *Acción colectiva y movimientos sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. UNGS. Pp.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Resolución 03 del 10 de enero de 1996. Reglamentación del Programa Trabajar.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Resolución 312 dictada el 16 de abril de 2002. Reglamentación del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.
- Morgen, S. (2002): “The Politics of Welfare and of Poverty”. In *Anthropological Quarterly*, Vol. 75, No. 4, pp. 745-757.
- Morgen, S. and Maskovsky, J. (2003): “The Anthropology of Welfare ‘Reform’: New Perspectives on U.S Urban Poverty in the Post-Welfare Era”. In *Annual Review of Anthropology*. 32: 315-38.
- Pantaleón, J. (2004): *Entre la carta y el formulario. Política y Técnica en el desarrollo social*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Quirós, J. (2006): *Cruzando la Sarmiento. Una etnografía sobre piqueteros en la trama social del sur del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Schleiter and Statham (2002): “U.S. Welfare Reform and Structural Adjustment Policies”. In *Anthropological Quarterly*, Vol. 75, No. 4, pp. 759-764
- Sharma, A. and Gupta, A. (2006): *The Anthropology of the State. A Reader*. Victoria-Australia: Blackwell Publishing.
- Shore, C. and Wright, S. (1997): “Policy: A new field of anthropology”. En Shore, Cris and Wright, Susan (ed.): *Anthropology of policy. Critical perspectives on governance and power*. London & New York: Routledge. Pp 3-42.
- Susser, I. (1996): “The construction of Poverty and Homelessness in US Cities”. *Annual Review of Anthropology* 25: 411-435.
- The World Bank (1988) *Argentina. Social Sectors in Crisis. A World Bank Country Study*. Washington, DC, U.S.A.
- The World Bank (1996): “Poverty Assessment Summaries-Argentina-“. In *Poverty Reduction and the World Bank. Progress and challenger in the 1990s*. Washington, D.C.