



OBSERVATORIO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO

Revista

OBSERVATORIO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO

Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe · IEALC

ISSN 1853-2713

<https://publicaciones.sociales.uba.ar/observatoriolatinoamericano/>

Volumen I · Número I (2017)

Actores y territorialidad en las políticas sociales argentinas entre 2003 y 2009

Vanesa Ciolli

RECIBIDO: 6 de junio de 2016

APROBADO: 30 de noviembre de 2016

Actores y territorialidad en las políticas sociales argentinas entre 2003 y 2009

Vanesa Ciolli
IEALC - Universidad de Buenos Aires
vanesaciolli@gmail.com

Resumen

El artículo caracteriza y analiza el entramado de actores participantes de dos políticas sociales de distribución secundaria del ingreso, que constituyeron los pilares de la primera etapa de la política social de los gobiernos kirchneristas, entre 2003 y 2009: El Plan Familias y el Plan Manos a la Obra. Ambas iniciativas dieron lugar a modalidades diversas de intervención estatal sobre la cuestión social frente a la conflictividad social posterior a la crisis de 2001. A partir de ello, se conceptualiza en torno a las distintas escalas de articulación sociopolítica que se tejen en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas.

Palabras clave: *políticas sociales, movimientos sociales, BID, kirchnerismo*

Abstract

The article identifies and analyzes actor's network involved in two social policies of second income distribution, which were relevant during the first period of kirchnerista's government, between 2003 and 2009: Plan Familias and Plan Manos a la Obra. Both policies developed different answers to social question, shaped by social conflict after the crisis of 2001. This analysis allows theorizing about different scales of social and political interaction that take place in policy making process.

Keywords: *social policies, social movements, LADB, kirchnerismo*

Introducción

El presente artículo se propone indagar en torno a las distintas escalas de articulación sociopolítica que se tejen en torno a los procesos de diseño, formulación e implementación de políticas públicas.

Dicha indagación se desarrolla a partir de la caracterización del entramado de actores participantes de dos políticas sociales de distribución secundaria del ingreso (Danani, 2004) que constituyeron los pilares de la primera etapa de la política social de los gobiernos kirchneristas, entre 2003 y 2009: El Plan Familias y el Plan Manos a la Obra. Ambas iniciativas dieron lugar a modalidades diversas de intervención estatal sobre la cuestión social frente a la conflictividad social que tuvo su punto de inflexión en la crisis de 2001.

Aquí se retoma el concepto de políticas públicas en tanto proceso social tejido alrededor de una cuestión socialmente problematizada (Oszlak & O'Donnell, 1981), lo que implica la participación de un conjunto de actores que toman posición al respecto, poniendo en juego su "poder relativo (...), sus percepciones e ideología, la naturaleza de sus recursos, su capacidad de movilización, sus alianzas y conflictos y sus estrategias de acción pública" (Oszlak & O'Donnell, 1981: 111). Si bien se focaliza en la acción estatal, ésta es

considerada en el marco del entramado de actores de distintas escalas que se configuran en torno a una situación definida como problemática y sobre la cual se proponen intervenir. Entender las interacciones entre los actores como *entramado* significa interpretar “los modos en los que se juega la posibilidad de distintos cursos de acción ante un mismo contexto estructural” (Rodríguez & Di Virgilio, 2011: 1). Dicho entramado moldea las formas concretas asumidas por los *equilibrios inestables* entre las relaciones de fuerzas sociales (Gramsci, 1984), permitiendo complejizar la comprensión del modo en que se juega la lucha de clases en un determinado tiempo histórico y su relación con el Estado.

Las políticas que aquí se analizan son abordadas como procesos sociales desarrollados a través de un ciclo de vida dinamizado por sus objetivos y valores, las reconfiguraciones de los actores involucrados, las cristalizaciones institucionales y los modelos de gestión. Es decir, para analizar las políticas sociales, se toman en cuenta las mutaciones del entramado socio-político que se produce en la *articulación escalar* entre los procesos globales de acumulación de capital, la construcción hegemónica amalgamada por el Estado nacional y las disputas territoriales a nivel barrial. Todo ello, pone de manifiesto tensiones entre lógicas de acción diversas que se ponen en juego en las intervenciones en torno a la *cuestión social*.

El contexto argentino: crisis y recomposición hegemónica

Durante el período inmediatamente posterior a las jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001, la presidencia interina de Eduardo Duhalde¹ constituyó una instancia *normalización institucional*. En este contexto, los movimientos de trabajadores desocupados (MTD) se habían constituido en interlocutores ineludibles a la hora de gestionar la asistencia estatal a la población en situación de pobreza y desempleo.

Estos movimientos -que desde diversas identidades, trayectorias y perspectivas políticas se habían aglutinado en torno a una nueva forma de protesta social denominada *piquete*-, expresaban las transformaciones en la configuración del *mundo del trabajo*, es decir en la estructura de clases resultante de la reorganización de la acumulación capitalista global que venía produciéndose desde la década de los setenta (Piva, 2012a: 111). En un momento donde las mediaciones institucionales habían quedado obsoletas, perdiendo su capacidad de aglutinar las demandas y reivindicaciones sociales, la inscripción territorial, la construcción identitaria y las prácticas asamblearias de los movimientos de

¹ Mandato ejercido entre el 2 de enero de 2002 y el 25 de mayo de 2003.

trabajadores desocupados (MTD) delinearon rasgos propios para la organización popular del nuevo siglo en la Argentina (Kessler, González Bombal, & Svampa, 2010: 12).

Si bien la reivindicación primaria era el reclamo de trabajo genuino y de trabajo digno a las autoridades gubernamentales, las respuestas se vehiculizaron a través de una importante variedad de subsidios paliativos (Svampa & Pereyra, 2004a).

El más importante fue el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD), creado en abril de 2002 en el marco de la “emergencia ocupacional nacional” y que alcanzó a dos millones de receptores. Estaba destinado a jefes/as de hogar desempleados con hijos/as menores a cargo, quienes debían realizar contraprestaciones orientadas a facilitar su reinserción en el mercado laboral, tales como terminalidad educativa, capacitación, participación en proyectos productivos o en servicios comunitarios.

La selección de los receptores y de las actividades de contraprestación que desarrollarían -y su posterior control- eran sugeridas por los “Consejos Consultivos Municipales, Comunales o Barriales” (CCL). Tanto los municipios como las organizaciones de la sociedad civil podían cumplir el papel de “organismos ejecutores”, para lo cual debían presentar proyectos de servicios sociales donde los beneficiarios del plan pudieran desarrollar las contraprestaciones. La inclusión de estos consejos estuvo vinculada al contexto de inestabilidad política y la presión que venía ejerciendo la “Mesa de Diálogo Argentino” liderada por los titulares locales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Conferencia Episcopal Argentina.

De este modo, la descentralización operativa y la participación de la sociedad civil a través de los Consejos Consultivos adecuaron el PJyJHD a las recomendaciones del Banco Mundial (BM), que desde 1997 impulsaba la participación de la sociedad civil con el objetivo de promover la *transparencia* y la *eficiencia* en la gestión social. Tales recomendaciones partían de atribuir a las organizaciones no gubernamentales (ONG) y a las instituciones caritativas un conjunto de capacidades y valores que se consideraban inherentes: conocimiento de los problemas microsociales a escala territorial, mayor eficiencia por su bajo nivel de burocratización, transparencia en el uso de los recursos por su carácter voluntario y desinteresado. Esta mirada romántica contribuía a la deslegitimación del Estado, propiciando mejores condiciones para la descentralización, tercerización y privatización de los programas sociales, que a su vez, traía aparejada la ventaja de disminuir los costos laborales a partir del trabajo voluntario e informal (Aguilar, Alú, Dimarco, Grondona, & Montero, 2006; Thwaites Rey, 2004).

No obstante, la capacidad de movilización y de canalización del conflicto social desarrollada por las organizaciones piqueteras complejizó el entramado actoral, ya que en gran medida lograron guardar para sí la gestión de las actividades de

contraprestación, favoreciendo su consolidación más allá del piquete, al darle materialidad a los vínculos tejidos en la cotidianeidad barrial.

En el marco de una crisis socio-económica recesiva, la masiva reacción popular frente a la masacre del Puente Pueyrredón de 2002² marcó los límites políticos de las estrategias represivas para los objetivos de *normalización institucional* de la presidencia de Duhalde.

El gobierno de Néstor Kirchner³ asumió la crisis mediante una estrategia que se orientó a la reconstrucción de la hegemonía capitalista a través de la recomposición del poder de Estado y la acumulación de poder político. Entre sus herramientas se destaca la recuperación y resignificación de gran parte de las consignas, reivindicaciones y demandas de los distintos sujetos colectivos y de las nuevas identidades emergentes. De este modo, la capacidad de reconstrucción hegemónica liderada por el nuevo gobierno buscó integrar –neutralizando– a los elementos disruptivos que se expresaban en prácticas, valores y significados, y a su vez, presentarse como el único orden posible.

El concepto de *hegemonía* en términos gramscianos permite comprender la dominación capitalista como un *equilibrio inestable entre consenso y coerción* a partir de la relación de fuerzas entre los sujetos sociales antagónicos en un momento histórico determinado. La crisis hegemónica sucede cuando la clase dominante no logra ser *dirigente*, es decir, cuando se quiebra el equilibrio (inestable) entre el momento de dominio y el momento de dirección intelectual y moral. La salida de la crisis (que Gramsci denominó *orgánica*) puede darse por el lado de la emergencia de un nuevo bloque histórico -de la mano de una lucha revolucionaria- o por el lado de la recomposición de la hegemonía capitalista. Este último caso significa la redefinición de los equilibrios entre los intereses particulares de las clases dominantes y de las clases subalternas. Es decir, que si bien los sectores subalternos no transforman las estructuras fundamentales de la sociedad, logran alterar la relación de fuerzas y configurar un nuevo escenario para imponer compromisos y concesiones de las clases dominantes (Gramsci, 1984).

En el marco de una concepción del Estado como momento de la relación social capitalista (O'Donnell, 1984; Piva, 2009) -el cual garantiza la dominación de clase en un territorio espacialmente delimitado a través de la reproducción de las condiciones materiales y subjetivas para la acumulación de capital (O'Donnell, 1984; Piva, 2012a; Thwaites Rey, 2010)-, éste se constituye como articulador de la hegemonía a partir de su representación como interés general (Piva, 2009). Es desde este lugar, que el aparato

² El 26 de junio de 2002, Darío Kosteki y Maximiliano Santillán -jóvenes militantes de Movimientos de Trabajadores Desocupados- fueron asesinados intencionalmente por la Policía Federal en ocasión de un piquete. Inmediatamente amplios sectores de la sociedad se manifestaron en repudio. A pocos días el entonces Presidente interino, Eduardo Duhalde adelantó el llamado a elecciones presidenciales.

³ Mandato cumplido entre el 25 de mayo de 2003 y el 10 de diciembre de 2007.

estatal toma a su cargo algunos de los intereses de los grupos dominados, donde se sitúan las políticas sociales (Thwaites Rey, 2007).

Entre las variadas aristas de este proceso, aquí se trabajan aquellas vinculadas a las políticas sociales de distribución secundaria del ingreso. Su contexto institucional se configuró a partir de las nuevas líneas de trabajo proyectadas por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) al mando de la hermana del presidente, Alicia Kirchner. Estas fueron: Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El hambre más urgente”; Plan Nacional Familias y; Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (PMO).

A continuación se trabaja sobre las dos últimas por expresar modalidades divergentes de tratamiento de la llamada *cuestión social* (Castel, 1997; Grassi, 2003; Murillo, 2012). Para dicho análisis se sistematiza la información construida a través del análisis documental – que incluyó normas, documentos estratégicos oficiales donde se expresaron lineamientos de las política, documentos informativos de ejecución, evaluación y monitoreo, actas oficiales de discursos públicos formulados por autoridades y fuentes periodísticas- y de entrevistas realizadas a distintos actores, que van desde funcionarios de alto rango, empleados públicos, actores de la sociedad civil y *receptores* últimos de las políticas.

Caracterización del Plan Familias

El Plan Nacional Familias reunió un conjunto de componentes, entre los cuales se incluyó el Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS), cuyo componente principal fue la transferencia monetaria condicionada a familias clasificadas como vulnerables que consistió en la entrega de un subsidio monetario de un monto inferior al salario mínimo, vital (proporcional a la cantidad de hijos y/o embarazadas de la familia) a la población clasificada como *inempleable*. La condición para tener derecho a percibir lo que el MDS llamó *beneficio*, fue la presentación de “los certificados correspondientes de controles de salud, asistencia y permanencia escolar y embarazo, emitidos por los efectores públicos pertinentes” (Resolución N° 825/2005) que, de acuerdo con las premisas teóricas e ideológicas que sustentan su formulación, son consideradas inversiones en capital humano. Los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTCI) constituyeron “una nueva fase en materia de focalización y diseño de políticas de combate contra la pobreza con la inclusión de la teoría del capital humano” (Dallorso, 2012: 86).

Un aspecto escasamente analizado por las investigaciones sobre el Plan Familias es que éste constituyó el producto final más tangible de un ciclo de cinco programas de

financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) al Estado Nacional en el sector de “inversiones sociales”, los cuales fueron aprobados entre 2003 y 2009 por un monto total de 3.950 millones de dólares⁴. El ciclo de financiamiento del BID se inició con la selección de un conjunto de programas sociales priorizados/protegidos del Estado nacional y posteriormente se concentró en la re-clasificación de la población considerada *vulnerable* en función del criterio de *empleabilidad*⁵ y en la consecuente puesta en marcha del PFIS a expensas de la desactivación del PjyJHD (Ciolli, 2016).

La diferencia sustancial entre el PjyJHD y el PFIS fue la modalidad de contraprestación. Mientras que el primero era considerado un programa de empleo, el segundo estaba orientado al refuerzo de la institución familiar a través del cuidado de los hijos –bajo el objetivo explícito de “reducir la transmisión inter-generacional de la pobreza” (BID, 2005: 7). Ello se tradujo en el cambio en la autoridad de aplicación que pasó del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social al Ministerio de Desarrollo Social. A partir de ello, los programas sociales del BID apuntaron a despegar los reclamos de fuentes de trabajo genuino respecto de las políticas de distribución secundaria del ingreso. De este modo, se encaraba la fragmentación entre desempleados (recientes) y pobres (estructurales), cuya confluencia había reforzado el desarrollo de una identidad común en los movimientos de trabajadores desocupados, expresando modalidades de organización social disruptivas.

Un informe del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) señaló que “[l]a titular del subsidio debe ser la madre y la misma debe tener un nivel de instrucción inferior a secundaria completa. Para ello si el titular del PJJHD es varón, debe cambiar la titularidad a la mujer, salvo en el caso de varones monoparentales” (Campos, Faur, & Pautassi, 2007: 19). Esta característica relativa a la *feminización* de las tareas de cuidado familiar ha resultado ser un rasgo común de los PTCI en los distintos países latinoamericanos. En el contexto argentino, significó el *retorno* de las mujeres al hogar, reforzando la naturalización del lugar de la mujer en el ámbito doméstico y desincentivando su participación en las organizaciones sociales que dieron lugar a procesos de *politización* no tradicionales (Merklen, 2005) de los años previos.

La evolución de las familias alcanzadas por este componente se expone en la

⁴ Los programas se denominaron: Programa protección social y reducción del impacto de la crisis sobre la pobreza (I y II); Programa sectorial social “Argentina avanza”; Programa apoyo al “Plan familias”; Programa apoyo al “Sistema de protección e inclusión social de Argentina (I)”.

⁵ Ésta fue una de las condicionalidades más recurrentes para el desembolso de los fondos, que fue cumplida por el gobierno argentino mediante el Decreto N° 1506/2004 en el que trabajaron conjuntamente los ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Desarrollo Social.

Tabla 1. Los datos expuestos reflejan la disminución del alcance del PFIS respecto de la magnitud alcanzada por el PjyJHD –que había llegado a casi dos millones de receptores-

Tabla 1

Evolución de las familias destinatarias del Programa Familias por la Inclusión Social

	2005	2006	2007	2008	2009
Cantidad de familias destinatarias.	240.000	375.000	520.677	574.876	695.177
Cantidad de niños bajo programa.	661.347	1.035.475	1.528.065	1.767.808	1.988.922
Cantidad de familias traspasadas del PjyJHD.	9.800	149.352	300.000	375.438	398.927

Nota: valores tomados a diciembre de cada año.

Fuente: elaboración propia en base a “Memorias del estado de la Nación” publicadas anualmente por la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010) y MDS (2009).

De este modo, el Plan Familias, se desarrolló en el marco de una política no universal, sosteniendo un nivel de masividad importante, aunque menor al que tuvieron las iniciativas durante la crisis. La focalización apuntó a grupos poblacionales específicos, muchos de los cuales podían estar contemplados dentro de las pensiones no contributivas destinadas a atender a casos particulares -que el MDS mantuvo durante todo el período. No obstante, la diferencia sustancial con aquellas fue la regulación de las condicionalidades.

El otro componente que contó con transferencias monetarias fue el de becas para la terminalidad educativa (tanto de nivel primario como secundario) y/o de formación profesional a los jóvenes y adultos que integraban las familias receptoras del componente principal. Junto a los dos componentes de transferencias monetarias, se incluyeron las prestaciones de apoyo escolar y talleres de promoción familiar y comunitaria, los cuales también constituían actividades complementarias pero que no representaban condicionalidad para la percepción del ingreso.

Entramado de actores y territorialidad en torno al Plan Familias

Un primer nivel de análisis acerca del modelo de gestión del PFIS, permite caracterizarlo a partir de su respuesta específica a la movilización social. La fragmentación de la población sumida en la pobreza a partir de su re-clasificación

(*empleable / inempleable*), el tipo de condicionalidades orientada a la reintegración de los/as jefes/as de hogar al ámbito doméstico y al cuidado de los hijos, la feminización de la recepción de la asistencia y de la responsabilidad del cuidado familiar, generaron un quiebre importante con las actividades productivas y comunitarias exigidas por el PjyJHD. A partir de ello, en el presente artículo se sostiene que uno de los elementos del modelo de gestión resultante es la *interpelación desmovilizadora de los sujetos sociales y desarticuladora de los lazos* identitarios y *solidarios* construidos a nivel barrial a través de organizaciones sociales no tradicionales. En el contexto de crisis tales lazos habían presentado componentes disruptivos respecto del orden social a partir de la configuración de nuevas formas de integración social y nuevas actividades en el repertorio de acciones de la vida cotidiana de sus integrantes. Ello permite identificar un dispositivo de intervención del BID en las políticas de distribución secundaria del ingreso, orientado a la *gestión del riesgo social* sin el uso explícito del aparato represivo del Estado.

Un segundo nivel de análisis del modelo de gestión del PFIS está vinculado al papel asignado a, y desempeñado por, las organizaciones de la sociedad civil a través de la resignificación de la movilización social en términos institucionales.

La relación institucionalizada del PFIS con las organizaciones de la sociedad civil (OSC) estuvo pautada en la formulación del programa desarrollada por el BID.

En primer lugar, la selección de las organizaciones participantes estuvo centralizada en el MDS, dejando atrás los procesos de articulación territorial. Éstas debían inscribirse como postulantes a desempeñarse como Organizaciones Ejecutoras (OEs) del programa, junto a Universidades y a empresas consultoras privadas, acreditando *capacidad y experiencia* en los *servicios sociales* a desarrollar (BID, 2005a). De acuerdo a lo establecido en el programa de financiamiento, “el método de selección [estará] basad[o] en el menor costo (SBMC)” (BID, 2005a: 19). Al respecto vale aclarar que de acuerdo a los estatutos del BID, pueden participar de las licitaciones, entidades de todos los países miembros del BID -regionales y extra-regionales.

En segundo lugar, las actividades consistían en: apoyo escolar, talleres de desarrollo comunitario, promoción y difusión del programa a través de los facilitadores. Para ello, UNESCO fue el organismo encargado de desarrollar el plan de capacitación hacia las OSC y las Universidades participantes. Asimismo, algunas OSC podían postularse para el desarrollo de consultorías orientadas al control de las condicionalidades.

En tercer lugar, se estableció que “estas OEs no actuarán como entidades administradoras de recursos, si no que serán proveedoras de los servicios definidos por las áreas de intervención del componente, por tanto se les pagará por servicio prestado”

(BID, 2005a: 19). A partir de ello se transformó su papel en la generación de espacios comunitarios y autogestionados para desarrollarse como prestadoras de servicios sociales definidos por el Estado y el BID⁶.

De lo expuesto se desprende que el PFIS promovió un tipo de vinculación con las organizaciones de la sociedad civil a partir de un doble proceso de *re-centralización de la gestión* -quitando atribuciones a los consejos consultivos y a las organizaciones sociales en la gestión territorial- y de *tercerización* de un conjunto de actividades -que ya no estuvieron planteadas desde un involucramiento voluntarista o militante, sino en tanto servicios remunerados-; y bajo esta lógica, las expuso tanto a la *competencia mercantil* como al *adiestramiento* por parte de UNESCO. Así, la participación social quedó atada a una *tecnocracia internacionalizada*, que incluyó al propio BID, a otras organizaciones internacionales y a consultores privados contratados para estos fines. No hace falta precisar, que esto cerró las puertas a la participación de los movimientos sociales de carácter contestatario.

Ello no significa que ésta haya sido la única manera de vinculación del MDS con las organizaciones sociales -ni la más importante-, sino que fue la modalidad de gestión asumida por el PFIS a partir del financiamiento del BID.

Dentro de este segundo nivel de análisis que se viene desarrollando y que da cuenta de una tendencia a la *re-centralización* -en detrimento de espacios participativos- también puede identificarse una dimensión territorial. A partir de 2004 se institucionalizó una herramienta de territorialización del propio MDS: los Centro Integradores Comunitarios (CIC) (Resolución N° 2173/2004). Éstos formaron parte del diseño del PFIS pero su proyección lo excedió ampliamente: en diciembre de 2009, ya se habían construido 355 CIC en todas las provincias del país.

A través de los CIC, el MDS canalizó las instancias de articulación con organizaciones sociales. Si bien éstos se proponían fortalecer espacios participativos para el desarrollo de las políticas sociales y acompañar procesos de auto-organización y auto-gestión social y comunitaria, ello se produjo bajo el liderazgo indiscutible del MDS.

De este modo, si en la consideración del entramado de actores, se desplaza la mirada desde los aspectos específicos del programa hacia las lógicas políticas -en sentido estricto-, se evidencia que a través de los CIC, la entonces ministra Alicia Kirchner vehiculizó la construcción de una organización social desde la propia estructura estatal

⁶ Del monto aportado por el BID en este programa, aproximadamente el 15% (105 millones de dólares) estuvo destinado a cubrir los servicios prestados por las *Organizaciones Ejecutoras* y las consultorías de universidades y empresas privadas.

(que más tarde se identificó como Colina⁷) y abrió espacios de trabajo territorial a otras organizaciones sociales con origen diferente pero que eran afines al proyecto político gubernamental.

Junto al financiamiento de proyectos y la asignación de subsidios, otra de las vías para la institucionalización de los movimientos sociales fue el “Programa Promotores para el Cambio Social” que involucraba a los militantes barriales en la gestión de las demandas y los conflictos a nivel local.

De lo expuesto puede advertirse que la re-centralización de la gestión de las políticas sociales fue compatible con la expansión territorial del MDS. Ello se desplegó a través de instancias asistenciales que propiciaron la participación de las organizaciones sociales pero como brazo operativo del Estado, mientras que los receptores directos de la asistencia no tuvieron instancias de participación autónoma.

Ello generó un espacio de interacción no convencional entre las tecnocracias internacionalizadas y la reconstrucción de las bases políticas de los gobiernos kirchneristas dentro y fuera de las estructuras clientelares tradicionales del peronismo.

La reconversión de la participación de las organizaciones de la sociedad civil impulsada a partir de los préstamos del BID y las iniciativas de territorialización del MDS deben leerse en el marco de los cambios ocurridos en el escenario político nacional. Hacia 2005, la cantidad y nivel de radicalidad de las acciones de protesta desarrolladas por los movimientos de trabajadores desocupados había disminuido significativamente y se había quebrado la unidad del movimiento piquetero (Piva, 2015; Svampa, 2008). Entre los motivos del reflujo y la fragmentación de este movimiento, se destacan las distintas caracterizaciones que cada una de las organizaciones hacía respecto del gobierno y de las estrategias políticas de negociación e institucionalización. Asimismo, aquellos MTD que mantuvieron posiciones contrarias –los cuales pasaron a ser identificados como *piqueteros duros*- fueron perdiendo centralidad en la captación de planes sociales.

En suma, en el proceso de formulación e implementación del Plan Familias, bajo el financiamiento del BID, se pudieron identificar dos momentos (no necesariamente consecutivos cronológicamente) que tuvieron que ver con la *respuesta* y la *recuperación en la iniciativa estatal* frente a la lucha social. Estos momentos se corresponden con los dos dispositivos que articularon las acciones del PFIS: *gestión del riesgo social* y *re-centralización de la gestión de la política social*. En dicho marco, el aporte local –es decir, por fuera de dichos dispositivos construidos por los programas sociales financiados por

⁷ COLINA (Corriente de Liberación e Integración Nacional) es la agrupación liderada por la entonces Ministra de Desarrollo Social, Alicia Kirchner, lanzada públicamente en julio de 2010.

el BID- fue la vinculación con la reconstrucción de una base social de sustento político al gobierno, basada en la operativización territorial de la política social.

Su resultado fue un proceso simultáneo de reemplazo y resignificación de los movimientos sociales que habían protagonizado la espiral ascendente de conflictividad social en torno a la crisis de 2001, mediante una estrategia de reconstrucción del consenso político compuesta por un menú de tácticas con distintos frentes. Por un lado, el reemplazo de las organizaciones nacidas de los sectores sociales subalternos que desarrollaron experiencias de auto-organización y *politización* alternativas a los tradicionales lazos clientelares, por organizaciones de la sociedad civil con una visión de tipo filantrópica orientadas al desarrollo de servicios sociales y comunitarios. Por el otro, la resignificación de los espacios autónomos de construcción social y comunitaria en tanto ámbitos de organización social al amparo del Estado, como base de sustentación del proyecto político gubernamental.

Primera etapa del Plan Manos a la Obra: articulación con los movimientos sociales

Desde otro punto de partida, el Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (PMO) constituyó el elemento más original y novedoso de la política social desarrollada por el Estado nacional a lo largo del período, destacándose su articulación con las especificidades del proceso social argentino. Su impulsor fue el Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, Daniel Arroyo.

El PMO estuvo basado en la promoción al desarrollo y consolidación de emprendimientos socio-productivos desarrollados por población de bajos ingresos, inspirado en la visión de la *economía social y solidaria*. A través del mismo, el Estado nacional financiaba la provisión de herramientas, equipamiento, insumos y otras inversiones necesarias –y en algunas instancias brindaba apoyo técnico- para llevar a cabo dichos emprendimientos. Dado que estuvo destinado a población en situación de “pobreza y/o vulnerabilidad social” (Resolución N° 1375/2004) y que su objetivo fue brindar una alternativa para la generación de ingresos en un contexto de desempleo masivo, el apoyo financiero no se realizaba a través de préstamos sino de subsidios sin reembolso o con contraprestaciones simbólicas.

Desde su diseño y formulación inicial, el PMO se proponía una gestión conjunta entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, los gobiernos provinciales y municipales, las ONG y los movimientos sociales (Resolución N° 1375/2004).

En función de reconocer la presencia de nuevos actores a nivel territorial y valorar la experiencia de auto-organización popular, el PMO incluyó tanto a ONG como a

movimientos sociales de trabajadores desocupados como receptores y/o intermediarios de los subsidios estatales. A partir de ello, estimuló la asociatividad, la solidaridad, el desarrollo local y territorial. A su vez, el tipo de subsidio generado a través del PMO tuvo una lógica inversa a la del PFIS en relación a la modalidad de articulación propuesta entre el desempleo y la pobreza, lejos de fragmentarla el PMO se proponía una respuesta unificada a realidades diversas.

En su primera etapa, el PMO se materializó especialmente a través del componente de la entrega de subsidios para la compra y/o reparación de herramientas, maquinarias y refacción de infraestructura requeridos para el desarrollo de los emprendimientos productivos, los cuales podían ser “unipersonales, familiares, asociativos y/o comunitarios” (Resolución N° 1375/2004). Los emprendimientos productivos y las cooperativas no solicitaban directamente los subsidios, sino que sus proyectos debían ser presentados por las organizaciones ejecutoras (que eran municipios y organizaciones de la sociedad civil). De acuerdo a los datos del MDS, en esta primera etapa de lanzamiento y expansión del PMO se financiaron 54.132 unidades productivas en todo el país, que involucraron formalmente a 506.358 personas, y que significaron una inversión de \$ 273.706.849⁸. Los rubros más frecuentes fueron las actividades textiles (26,4%) y alimenticias (16,6%) (SPSyDH, 2007a).

En su diseño, el PMO diagnosticaba la necesidad del desarrollo local como alternativa de inserción comercial en cadenas de valor o en el entramado productivo local, que se preveía muy variable de una localidad a otra. Desde este punto de vista, buscó apoyarse en los Consejos Consultivos Locales que habían sido creados a instancias del PJyJHD. Además, se esperaba que definieran el perfil y las prioridades del territorio a partir de sus características propias y que actuaran como agentes de difusión y promoción a nivel microsocial. No obstante, ese objetivo no se plasmó en una división funcional clara de las actividades del PMO, siendo pocos los CCL que se plantearon desarrollar tareas vinculadas al desarrollo local o tuvieron incidencia en el desarrollo operativo del plan. De este modo, en la práctica, su inclusión pareció obedecer a la construcción de la legitimidad política del plan.

Todas las evaluaciones desarrolladas tanto por el MDS como por investigadores universitarios, coincidieron en advertir la problemática de la sustentabilidad de los emprendimientos. En la mayor parte de los casos, la desarticulación de los grupos y sus proyectos se produjo dentro del primer año de iniciado. A su vez, un relevamiento realizado en el año 2006 por técnicos del PMO en conjunto con el SIEMPRO brindó una

⁸ Dado que los datos relevados son anuales, el acumulado de esta primera etapa corresponde a los años 2003, 2004 y 2005. Los datos globales de 2006 se consideran dentro de la segunda etapa.

consideración interesante respecto a la focalización, evidenció que, el 51% de emprendimientos estaba integrado en su mayoría por mujeres (Roffler & Rebón, 2006: 27). La participación relativa de las mujeres en los emprendimientos subsidiados contrastó con la propuesta del PFIS de ubicar a la mujer en el ámbito doméstico⁹.

Ahora bien, retomando el contexto político de surgimiento, el PMO partió de reconocer actores y prácticas territoriales vinculadas a la organización social de los desocupados y al desarrollo de experiencias socio-productivas autogestionadas. De este modo, se orientó a interpelar a un conjunto altamente heterogéneo de lo que aquí se identifica como *actores colectivos movilizados* -en un doble sentido: por su predisposición a encarar o acompañar manifestaciones públicas bajo diversas consignas y por su dinamismo en la creación de instancias de auto-organización, auto-gestión y formación de redes de intercambio. Por su heterogeneidad, éstos han desarrollado formas diversas de articulación con las actividades planteadas por el PMO.

Un primer grupo estuvo constituido por organizaciones sociales que habían surgido al calor de procesos históricos diversos entre las décadas de los ochenta y noventa. Hacia 2001 habían consolidado un desarrollo organizacional orientado a la lucha reivindicativa -que se articuló estratégicamente a las manifestaciones callejeras de los MTD- y a la construcción de alternativas para la resolución de los problemas que atravesaban sus participantes en la vida cotidiana. Al momento del lanzamiento del PMO sus experiencias autogestionarias contaban con un aprendizaje integral desde las prácticas concretas, aunque en el contexto recesivo atravesaban dificultades para mejorar la infraestructura y equipamiento. Su pequeña escala y su dispersión hacen difícil su enumeración, pero las características relatadas permiten definirlos como *cooperativas populares* -en oposición al cooperativismo tradicional argentino, vinculado a los pequeños empresarios y productores rurales.

En estos casos el PMO fue tomado como una oportunidad más para concretar avances significativos en los proyectos que venían llevándose a cabo. Así la solicitud de las herramientas, maquinarias o insumos se realizó en base a la visualización de una necesidad concreta del proceso productivo. La claridad de los objetivos facilitó el trabajo de los técnicos del MDS que -en el marco del impulso inicial del plan y de su necesidad de evidenciar resultados alentadores- fueron favorables a su aprobación y financiamiento.

Un segundo grupo, estuvo constituido por los movimientos de trabajadores desocupados, cuyas experiencias socio-productivas contaban con escaso tiempo de

⁹ Sin embargo, algunos análisis advierten que la mayor parte de las actividades laborales desarrolladas por las mujeres están relacionadas con las tareas de cuidado del hogar y de los integrantes del núcleo familiar.

desarrollo. Para analizar su participación en el PMO, resulta útil partir de la clasificación de las *reconfiguraciones ideológicas* propuesta por Svampa y Pereyra (2004a, 2004b) –i) *populistas*¹⁰, ii) *las ligadas a los partidos de izquierda* y, iii) *las nuevas izquierdas*–, considerando algunos reacomodamientos en torno a la cooperativización, que condicionaron su participación en el PMO. Los ejemplos que se exponen a continuación no buscan desarrollar una caracterización exhaustiva de todos los MTD existentes, sino que se toman como referencia aquellos que constituyeron ejemplos significativos de la articulación de las variables propuestas (recepción de subsidios estatales y organización de cooperativas).

Dentro del grupo de organizaciones definidas como *populistas* –encabezado por la Federación de Tierra y Vivienda (FTV), el Movimiento Barrios de Pie (MBP)¹¹ y más tarde el Movimiento Evita¹², que caracterizaron al gobierno de Kirchner como un proyecto político capaz de ser disputado desde adentro- el PMO fue recibido como un plan más, complementario al PJyJHD. A partir de ello, recibieron buena parte de los subsidios, pero no se caracterizaron por desarrollar emprendimientos socio-productivos viables desde el punto de vista de su capacidad para prescindir de los subsidios estatales a mediano plazo, aunque hubo algunas excepciones. La movilización callejera y la disputa al interior del espacio político oficialista fueron priorizados frente al desarrollo de experiencias autogestionarias.

Por otro lado, las organizaciones piqueteras *vinculadas a los partidos de izquierda* tuvieron definiciones diferentes, entre las que se destacan dos expresiones contrapuestas. Por un lado, el Movimiento Territorial de Liberación (alineado al Partido Comunista) consideró al PMO de modo similar a aquellas organizaciones mencionadas en el primer grupo, al plantearse el objetivo de crear y/o consolidar emprendimientos capaces de generar ingresos regulares a sus participantes y de financiar las actividades del movimiento. Por otro lado, el Polo Obrero (enmarcado en el Partido Obrero auto-identificado con el

¹⁰ El término populista cuenta con un sinnúmero de definiciones, cada una de las cuales trata de destacar su aspecto peyorativo o positivo. Dado que no es un debate que pueda desarrollarse en el marco de este trabajo, se aclara que es retomado en función de la clasificación propuesta por los autores mencionados, quienes lo identifican con una matriz ideológica basada en los principios de conducción a través de un líder, de base social organizada y de coalición interclasista (Svampa & Pereyra, 2004a).

¹¹ El MBP surgió del Partido Patria Libre y estuvo alineado al kirchnerismo hasta el abril de 2008, cuando rompe, según el propio movimiento, por la opción política de Néstor Kirchner de abandonar la transversalidad para liderar el Partido Justicialista. A partir de este hecho, se sumó al espacio de oposición político-electoral no justicialista. Por otro lado, Svampa y Pereyra (2004a) incluyen en este grupo a la Corriente Clasista y Combativa (conducida por el Partido Comunista Revolucionario), pero su caracterización del gobierno ha sido ambivalente hasta que concretó explícitamente su alejamiento durante el conflicto con las centrales empresarias agropecuarias en los primeros meses de 2008.

¹² “El Movimiento Evita (...) tiene su origen en el Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD) Evita, surgido en 2002 (...). Dentro de la importante cantidad de MTD’s que surgen, (...) es quizá el único que se reivindica abiertamente peronista. (...) En el año 2003, con la asunción de Kirchner, se produce una profunda transformación en el MTD Evita, que da lugar al nacimiento del ME. En función de la nueva coyuntura, se considera que es necesario insertarse en la discusión política que comenzaba a expresarse en términos estatales (...)” (Cortés, 2009, pp. 53-54).

trotskyismo) que demandaba y gestionaba subsidios y bolsas de alimentos, se negó a desarrollar cooperativas por considerarlas expresiones pequeño-burguesas, funcionales a modalidades de *trabajo basura* y a la corrupción de los *dirigentes*.

Por su parte, entre los MTD de la llamada *nueva izquierda*, también se encontraron quienes optaron por asumir el desafío de tomar los subsidios del PMO con el fin de resignificarlos en términos de construcción de *poder popular*¹³ y quienes lo rechazaron - como el caso del MTD de La Matanza- en el marco de su negativa expresa a entablar relaciones con el Estado, en función de la reivindicación de la autonomía como eje de su proyecto político.

El tercer grupo de receptores *movilizados* del PMO, correspondió a experiencias autogestionarias surgidas al calor de las asambleas barriales -en particular en los grandes centros urbanos como CABA y Rosario- que se conformaron durante el año 2002. En el seno de estos espacios se desarrollaron emprendimientos de muy pequeña escala, algunos de los cuales supieron lograr el financiamiento del PMO, con destinos diversos en el corto plazo. Y, rápidamente construyeron redes de productores y consumidores, recuperando el ideario europeo del *comercio justo*¹⁴.

A continuación (Tabla 2) se expone un cuadro que sistematiza las diversas formas en las que los actores sociales movilizaron concibieron los subsidios del PMO.

Así las cosas, en este enmarañado escenario de *actores sociales movilizados*, de nuevas formas de lucha social y organización colectiva y de resignificaciones múltiples de las prácticas sociales, el PMO fue una expresión de la articulación de un entramado de relaciones territoriales novedoso en el campo de las políticas sociales. Durante estos años, entonces, las afinidades político-partidarias no fueron centrales en la adjudicación de los subsidios, aunque si se propició el financiamiento a sectores políticamente afines.

Si bien se diversificaron y masificaron las vías de entrada al PMO a través de la modalidad asumida por la presentación de proyectos, se sostuvo un modelo centralizado en el diseño y evaluación de los mismos, y la asignación de recursos estuvo guiada más por la demanda que por el establecimiento de criterios de priorización -lo cual respondía a las modalidades de trabajo típicas del MDS.

¹³ Existieron y aún existen diversas formas de definir el poder popular. A los fines del presente trabajo es posible decir que se trata de un proceso de construcción cotidiano llevado a cabo por sectores sociales trabajadores -empleados o no, de distintas edades y géneros- y basado en prácticas asamblearias y horizontales orientadas al desarrollo organizativo autónomo anti-capitalista. En estos procesos cumplen un papel dinamizador ineludible tanto los procesos de aprendizaje y reflexión colectivos como la predisposición al diálogo entre diversas miradas. La mayor parte de los MTD que se identificaron en esta construcción estuvieron integrados a la Coordinadora de Trabajadores Desocupados "Aníbal Verón" (CTD-AV).

¹⁴ El comercio justo apunta a incrementar los ingresos de los productores a partir de evitar las cadenas de intermediación y a promover formas de producción que garanticen adecuadas condiciones de trabajo y remuneración, cuidado del medioambiente y erradicación de trabajo infantil.

Tabla 2

Relación de los actores colectivos movilizados con el PMO (primera etapa)

Grupos de actores colectivos movilizados		Recibían subsidios estatales	Formaban cooperativas **	Funcionalidad del PMO para su desarrollo	
Organizaciones y movimientos sociales formadas en los años ochenta y noventa (cooperativas populares)		SI	SI	Fortalecer cooperativas como espacio de autogestión de los trabajadores.	
MTD*	Populistas*	FTV	SI	Igual que otro subsidio: ampliar la base social y los recursos de la organización.	
		MBP	SI		
		ME	SI		
	Ligados a partidos de izquierda*	MTL	SI	SI	Fortalecer cooperativas como espacio de autogestión de los trabajadores y ampliar base social.
		PO	SI	NO	Rechazo: trabajo basura y corrupción.
	Nueva* izquierda (autonomistas)	MTD La Matanza	NO	SI	Rechazo: evitando ser cooptado por el Estado.
La mayor parte de los MTD de la CTD-AV		SI	SI	Fortalecer poder popular.	
Asambleas barriales		NO subsidios tradicionales. SI PMO.	SI	Fortalecer redes de emprendimientos y economía alternativa.	

Notas:

*Corresponde a la clasificación realizada por Svampa y Pereyra (2004a).

**Cooperativas legalmente constituidas o no.

Fuente: elaboración propia

Segunda etapa del Plan Manos a la Obra: reconfiguración de actores

La segunda etapa se inició con la modificación de la operatoria de 2006, motivada por el proceso de balance interno desarrollado por los profesionales y técnicos del MDS.

Se priorizaron las iniciativas de desarrollo regional o micro-regional desde una perspectiva orientada al desarrollo local y territorial, lo cual desplazó relativamente la promoción y financiamiento de unidades productivas individuales (fueran estas unipersonales o asociativas) o aisladas de un proyecto de desarrollo más amplio. La reformulación en la orientación estratégica del financiamiento y los estudios de factibilidad previos a la asignación del subsidio se manifestaron en la disminución de un

58% en la cantidad de unidades productivas financiadas durante el año 2006, pasando a ser 8.437. No obstante, el nivel de inversión presentó mayor constancia con un descenso de apenas el 9% respecto del 2005 (SPSyDH, 2007a:31).

El principal cambio de la operatoria fue la creación de las *unidades de evaluación descentralizadas*, conformadas entre los técnicos del Ministerio de Desarrollo Social y los organismos gubernamentales locales. Su función específica era evaluar a las organizaciones administradoras (cooperativas, mutuales, asociaciones civiles, fundaciones, universidades y/o consorcios de gestión) y a los proyectos presentados y realizar el seguimiento de aquellos que estaban en proceso de implementación. Esto no significó el predominio de los gobiernos locales de manera indistinta. Se trató más bien de una reconfiguración del entramado social desde la recuperación de la iniciativa institucional local. A partir de ello se buscó privilegiar los vínculos con las ONG filantrópicas tradicionales y las asociaciones eclesiásticas que cumplían el papel de organizaciones administradoras –lo cual ponía en juego las tensiones políticas que se venían desarrollando al interior del MDS. Sin embargo, estas unidades descentralizadas no contaron con presupuesto propio, ya que los convenios se firmaban con el MDS y los fondos eran girados desde el MDS directamente a las organizaciones administradoras. Ello significaba que tanto las organizaciones como los gobiernos locales dependían de un proceso de negociación constante con el MDS y estaban sometidas a la competencia inter-territorial por la captación de fondos. De este modo, el MDS mantuvo un amplio margen de negociación y discrecionalidad, que en algunos casos significó evitar la intervención de aquellos intendentes o gobernadores que obstaculizaban la participación de las cooperativas que no les respondían directamente. Pero también hizo lo propio en el sentido inverso, es decir, territorios gobernados por partidos opositores tuvieron una situación desventajosa en el financiamiento de proyectos. Para los integrantes de los emprendimientos era evidente que el Estado nacional era el que financiaba, razón por la cual se esmeraban en sostener esta vinculación más allá de las relaciones conflictivas con los políticos locales.

La creación de estas instancias, en la práctica, sustrajo al PMO de los Consejos Consultivos allí donde aún funcionaban, lo que puede interpretarse como una forma de *despolitizar* estas instancias de decisión. Aunque de manera selectiva, ya que lo que se logró fue *des-piquetizarlas*, es decir, cerrar el ciclo de presión ejercida por los MTD para la gestión de los planes sociales y reorientar el PMO hacia el *emprendedorismo* y el *desarrollo local*.

Este cambio debe leerse teniendo en cuenta la evolución que tuvo la coyuntura socio-económica y de la dinámica de la lucha de clases a lo largo del desarrollo del plan. Como se ha planteado, ya había un núcleo de organizaciones sociales que se definían como

parte del proyecto político kirchnerista (Cortés, 2009), al tiempo que se multiplicaban las divisiones al interior de muchas organizaciones sociales en torno a la caracterización del gobierno y sus potencialidades transformadoras. Esto se plasmó en la reconfiguración de los *actores colectivos movilizados* y en la relación de éstos con el PMO.

Las organizaciones y movimientos sociales ya consolidados en experiencias autogestivas (primer grupo), no contaron con canales de participación abiertos por el desarrollo del Plan, limitando su participación a aplicar las líneas de subsidios a la capitalización de sus cooperativas y continuar su propia construcción política ya iniciada. Situación que se mantuvo, con mayor grado de dificultad para acceder al financiamiento durante la etapa siguiente.

Dentro del segundo grupo (los MTD), los movimientos oficialistas se aglutinaron en otras instancias de gestión de políticas sociales que negociaron uno a uno con el presidente. Pero quedaron al margen (de modo latente) del PMO, ya que los responsables institucionales del plan se resistieron a responder a las demandas de masividad e inmediatez de estas organizaciones. Así, estos movimientos continuaron recibiendo subsidios, pero sin involucrar a sus dirigentes en la gestión.

Desde el otro sector, los movimientos opositores que desarrollaban emprendimientos productivos, fueron encontrando cada vez mayores dificultades para acceder a los subsidios en un contexto de reflujo de la movilización. Así, se replegaron hacia la consolidación de sus espacios territoriales y la articulación entre organizaciones afines, en los intersticios de la dinámica social.

El tercer grupo, asambleario, dejó de tener entidad como actor colectivo, dejando como saldo algunas experiencias autogestionarias dispersas, que en contados casos se integraron a instancias de articulación entre organizaciones del arco opositor.

De este modo, si bien esta etapa buscó descentralizar las instancias de decisión relativas a la selección de los proyectos, en la práctica procuró alejar o desmovilizar a las organizaciones de carácter más disruptivo para privilegiar a aquellas que eran compatibles con una mirada de la economía social adaptativa a la situación social vigente. Esta selectividad en la *despolitización* presentó rasgos que significaron la articulación del PMO con el *dispositivo de gestión del riesgo social* desarrollado a través del PFIS a instancias del financiamiento del BID. La selectividad se orientó a segregar a las organizaciones que continuaban desarrollando reclamos por medio de la acción directa respecto de aquellas que se institucionalizaron con el fin de *colaborar* con el Estado en la mejora de las condiciones de vida de la población. Las primeras fueron desprestigiadas frente a la opinión pública, mientras que las segundas constituían ejemplos de organizaciones pro-activas.

Con todo ello, la reinstitucionalización de los emprendimientos y su interpelación en clave de proyecto estratégico a futuro -capaz de trascender la instancia de emergencia- constituyó una interpelación ambigua a los receptores. Por un lado, propiciaba el fortalecimiento de la economía social como una modalidad alternativa de organización del trabajo y de generación de ingresos. Y, por el otro, fomentaba la desmovilización de los elementos reivindicativos y confrontativos de los *actores colectivos movilizados*, para redireccionarlos hacia la gestión cotidiana y el esfuerzo por lograr emprendimientos comercialmente viables como instancia de resolución del problema del desempleo y la pobreza. Esto último, podría incluirse como elemento constitutivo del dispositivo de *gestión del riesgo social*, aunque con características propias, al abrir espacios de disputa de sentidos para el conjunto de los actores involucrados.

Tercera etapa de Plan Manos a la Obra: reformulación de la política pública

Durante la tercera etapa -que se inicia con la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner y el alejamiento de Daniel Arroyo del MDS- el eje del PMO se trasladó hacia la formación de fondos de microcrédito en diversas localidades del país y se firmaron convenios con distintas organizaciones que agrupaban población vulnerable.

Las unidades de evaluación descentralizada perdieron importancia formal en la definición de la asignación de los recursos y se volvieron a priorizar los Consejos Consultivos Locales. Los CCL que permanecían vigentes o aquellos que se reconstituyeron, fueron refuncionalizados en tanto Comité de Microcrédito, los cuales estuvieron encargados de la administración del fondo de microcrédito otorgado por el MDS. Los Comités, debían repartir ese fondo entre los proyectos que solicitaban financiamiento dentro de la comunidad o barrio donde funcionaban y asegurar la devolución del préstamo en cuotas. Para ello, establecieron variados criterios explícitos e implícitos para su adjudicación. Desde el MDS se enfatizaba que los microcréditos fueran otorgados a proyectos productivos asociativos, pero también podían estar destinados excepcionalmente al consumo.

Esta visión idealizada de la escala territorial como ámbito privilegiado para la construcción de consensos, nada menos que respecto de la asignación de fondos orientados a intervenir sobre las problemáticas de la pobreza y el desempleo, no se ajustó a las realidades locales, donde surgieron un conjunto de conflictos.

En primer lugar, los actores que formaban parte de estas instancias, ponían en juego su posibilidad de acceso a medios de subsistencia que -aunque parciales, precarios e insuficientes- significaban mejoras concretas en la calidad de vida en el corto plazo. Con lo cual, la capacidad de evaluación estratégica e integral se encontraba mediada por las

necesidades más cercanas. En los ámbitos locales, fue común la emergencia de disputas entre las organizaciones por el manejo de los fondos, la captación de recursos materiales y de cargos rentados, generando conflictos entre los distintos actores. Ante estos conflictos, el Estado nacional (a través del MDS) se reposicionó como un aparente mediador entre los conflictos locales. Aunque conservó sus líneas de subsidios más fuertes a las organizaciones que construían políticamente su base social.

En segundo lugar, se plantearon dificultades que estuvieron vinculadas a lo que Santiago (2010) analiza respecto de las velocidades diferentes entre la formulación de nuevos programas sociales y su impacto a nivel territorial:

(...) un amplio abanico de instituciones, agrupamientos o mediadores con correspondencia en el mismo territorio y con la significativa particularidad de que se superponen en la problemática a atender; se acumulan a modo de “capas geológicas”, es decir, perduran en el tiempo a modo de sedimentos que se suman uno sobre otro en el territorio y manteniendo su presencia; compitiendo por la misma clientela y colisionando por sus intereses políticos, lógicas de funcionamiento, modos de intervención y estilos de gestión (Santiago, 2010: 294).

Esto es especialmente interesante si se toma en cuenta la cantidad y la velocidad de cambios que la operatoria del PMO llevó a cabo con relación a los ámbitos locales. Parece difícil asumir que tantos cambios de nombres, de responsabilidades y de funciones en estas instancias locales hayan podido procesarse en la práctica, y en el marco de la heterogeneidad de las configuraciones territoriales.

En tercer lugar, el papel otorgado a los Comités de Microcrédito significó una creciente institucionalización de las organizaciones sociales oficialistas en torno a la gestión de los fondos. A partir de ello, se evidenciaron iniciativas del ejecutivo nacional orientadas a asegurar su incidencia en el territorio a través de organizaciones sociales propias construidas *desde arriba* como Colina y La Cámpora¹⁵ y afines como el Movimiento Evita –junto a otras organizaciones de gran presencia a escala local- y con la proliferación de estructuras locales de implementación de políticas sociales dependientes en forma directa del gobierno nacional, tales como los centros integradores comunitarios (CIC). De esta manera, la creación de estas instancias formó parte de la mencionada estrategia de territorialización del MDS a través de espacios mixtos compuestos por técnicos del ministerio y militantes de organizaciones encolumnadas en el proyecto político oficialista, lo que significó disputar el poder territorial con los intendentes o referentes políticos tradicionales.

De este modo, un sector importante de los movimientos y las organizaciones sociales fueron ampliando los espacios de participación en las políticas sociales en un proceso

¹⁵ La Cámpora se fundó formalmente hacia fines del 2006 y se fortaleció con la crisis del campo de 2008 y la muerte de Néstor Kirchner en 2010.

que fue desde instancias de decisión acerca de la asignación de recursos hasta constituirse en una extensión operativa del Estado nacional en el territorio. Esta situación dio origen a diversas formas de interacción, demanda y conflictividad y de grados diferentes de autonomía/subordinación respecto de los poderes políticos locales y nacionales, que dependieron en gran medida de las apuestas políticas de cada una de las organizaciones.

Como parte de este mismo proceso de integración entre movimientos sociales y organismos estatales, Kessler, Svampa y González Bombal (2010) plantearon una visión crítica destacando sus efectos sobre el debilitamiento de la capacidad de movilización y protesta social. Desde otro punto de vista, Cortés (2009) cuestionó los análisis que ven en esta dinámica una estrategia gubernamental de cooptación de las organizaciones sociales, por considerarlos unilaterales y basados en una concepción de las organizaciones como sujetos pasivos. El debate así planteado recorrió aspectos muy diversos de la política nacional durante el período de analizado en este trabajo y posteriormente.

Lo cierto es que el PMO interpeló a los receptores de los subsidios a construir espacios – selectivos y delimitados- de asociatividad y organización comunitaria y esto constituyó el aspecto más dinámico y controvertido dentro de la configuración del entramado de actores. Pero, en esta etapa, el margen de acción para las organizaciones sociales estuvo signado por su papel en la legitimación política del programa y por su capacidad operativa en la gestión territorial del mismo. De este modo, éstas contribuyeron a la re-centralización de la política social en manos del MDS.

A partir de agosto de 2009 los recursos económicos, humanos y técnicos del PMO se reasignaron al “Programa de Ingreso Social con Trabajo” conocido como *Argentina Trabaja* (PAT), el cual apuntaló el alejamiento que venía produciéndose respecto de las experiencias autogestivas *desde abajo*. El nuevo programa fortaleció el armado territorial oficialista en clave político-electoral y, el modelo de gestión desarrollado impulsó la conformación de cooperativas que prescindieron de los rasgos de asociatividad y autogestión estimulados por las distintas vertientes de la economía social. Éstas se constituyeron en agrupamientos de beneficiarios individuales de un subsidio por desempleo con contraprestación laboral, la cual se desarrolló en los municipios afines al gobierno bajo la dirección unívoca de referentes políticos seleccionados para tal fin. A partir de ello, se transformaron los aspectos más innovadores que el PMO había instalado en sus inicios.

En suma, el PMO presentó un abanico muy variado de formas de articulación con diversos actores a lo largo de las distintas etapas del ciclo de la política pública, y a su

vez, en cada uno de los territorios. No obstante, si se analiza el ciclo de conjunto, puede evidenciarse que hubo un alto grado de correspondencia con los dos momentos que se identificaron en el ciclo del PFIS. Es decir, un primer momento de *reacción* frente a una dinámica social desbordante de movilización y de construcción de formas organizativas alternativas, en el cual el PMO se desplegó de manera muy amplia frente a la diversidad de situaciones, iniciativas y perspectivas de diversos grupos. Y, un segundo momento de *recuperación en la iniciativa estatal*, en la cual se evidenció la disputa entre la lógica tecnocrática -que buscaba dar coherencia interna a la gestión del programa en torno a una orientación estratégica vinculada a la economías social y el desarrollo local- y otra lógica política -que requería la consolidación de la base social en clave político-electoral.

En este desarrollo, se evidenciaron elementos y herramientas que significaron tanto articulaciones como tensiones respecto de ambos dispositivos identificados en el PFIS. Los dispositivos de *gestión del riesgo social* y de *re-centralización de la gestión de la política social* asumieron rasgos propios, los cuales tensionaron algunos de sus elementos mientras resignificaron otros, pero sin dudas permanecieron alejados de la consolidación de un rumbo completamente opuesto al trazado por el Plan Familias (impulsado por los programas de financiamiento del BID).

Conclusiones: articulaciones y tensiones entre el PFIS y el PMO

A lo largo del presente trabajo se puso de manifiesto la dinámica estatal en relación con las características concretas que asumió la lucha de clases durante la primera etapa de los gobiernos kirchneristas (entre 2003 y 2009). La reformulación de las políticas sociales que se inició con el Plan Familias y el Plan Manos a la Obra, constituyó el desarrollo de mecanismos complejos orientados a intervenir sobre la pobreza y el desempleo. Estas cuestiones ya habían motivado la problematización social por parte de un conjunto muy amplio de actores, entre los que se encontraba un tipo específico de sujetos sociales, sensibles a la organización y la protesta social.

A partir de ello, el dominio impersonal del Estado (Piva, 2012b) se vio reforzado por las políticas sociales que tuvieron como interlocutores a las organizaciones piqueteras, a partir de lo cual hicieron su contribución a la recomposición de la hegemonía capitalista y del poder del Estado desplegada por los gobiernos kirchneristas.

A los fines de la recapitulación surgen dos tipos de análisis posibles. Uno vinculado al propio abordaje conceptual de las políticas públicas y su entramado de actores. Y otro, referido a los dispositivos de intervención desplegados por el BID a partir del financiamiento al PFIS y su incidencia en el PMO.

En lo que refiere a la conceptualización de las políticas públicas, pueden destacarse una serie de hallazgos.

En primer lugar, el análisis detallado del despliegue del entramado actoral de ambas políticas y sus repercusiones en las reformulaciones de los modelos de gestión, reafirman la importancia de pensar las políticas públicas como ciclos, y no como unidades estáticas. Ello se corresponde con la inexistencia de trayectorias unilineales ni desde el aparato estatal ni desde el resto de los actores que participaron del ciclo de la política. Lo que se observa es más bien un escenario político dinámico, donde en menos de una década se produjeron grandes cambios.

En segundo lugar, podemos remitir a otro eje analítico que tiene que ver con las escalas de análisis y su articulación con la territorialidad. Claramente, el ciclo de programas sociales del BID presentó una *articulación escalar* más compleja que el PMO, tanto por la participación de *actores globales* como por la implementación en la Argentina del modelo hegemónico de *políticas sociales globales* -como son las *transferencias condicionadas de ingresos*, que fueron implementadas a lo largo la región. Esto se corresponde con las dos modalidades de intervención analizadas por los investigadores de las *políticas sociales globales* en países de distintos continentes: primero, el modo en que las estructuras y los actores globales modelan el desarrollo de la política social en los Estados nacionales y; segundo, la emergencia de las políticas sociales supranacionales y el funcionamiento de los mecanismos de redistribución, regulaciones sociales y derechos sociales de alcance global (Deacon, 2007; Deacon & Stubbs, 2013; Yeates, 2001, 2008).

Por su parte, el PMO transitó un camino de reformulaciones operativas cuyo eje de conflicto estuvo precisamente en esta articulación escalar. Por una parte, el diseño operativo delegaba al ámbito local una serie de funciones y responsabilidades que excedían las capacidades de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, sin su correlato presupuestario. Por otra parte, en los criterios para priorizar los proyectos, las lógicas de construcción política territorial presentaron desacoples respecto de los objetivos estratégicos explicitados por el plan. Tal como afirma Midaglia: “La incorporación de los mencionados criterios técnicos significa indudablemente un avance en el diseño de protecciones, pero ellos no reemplazan la lógica política de las acciones públicas” (Midaglia, 2012: 81).

De este modo, el análisis de la configuración de los entramados de actores a nivel territorial permitió evidenciar que en dichos ciclos, las formulaciones y los diseños iniciales se tensionaron con las lógicas de acumulación de poder político. Hacia el final de la etapa, esta característica comenzó a perfilar rasgos distintivos a partir de la construcción de movimientos sociales *desde arriba*, es decir, desde el propio aparato

estatal y la estatalización de movimientos que habían surgido en el contexto de deslegitimación neoliberal de las instancias de representación político-institucional.

En el caso del PMO, la tensión entre el alcance de la participación social, la efectividad operativa y la funcionalidad política, motivó posicionamientos del conjunto de los actores, cuyo resultado (hacia el final del ciclo analizado) consistió en traccionar al PMO hacia la estrategia re-centralizadora predominante en el MDS.

Esto se relaciona con un tercer aspecto, que remite a los procesos de conformación, redefinición y reubicación de los actores en el propio proceso social. Los actores colectivos movilizados comenzaron siendo interlocutores privilegiados, aunque de modo diferente en ambos ciclos de políticas. Mientras que el PFIS se orientó a neutralizar su capacidad de incidencia en los subsidios estatales, el PMO ofreció un repertorio de intervención amplio, que incluyó en algunos casos, la constitución de las organizaciones sociales como un brazo operativo del Estado en el territorio. Asimismo, algunos actores dejaron de tener entidad como tales y otros, quedaron al margen de su desarrollo.

En este aspecto, cabe señalar, que la propia estructura estatal se reconfiguró, no solo a partir de la creación de nuevas unidades y organismos, sino también en las funciones desarrolladas. Así el MDS a través de ambas políticas modificó su alcance, sus modos de intervención territorial y, a partir del PMO, se involucró en los procesos de trabajo y gestión de proyectos productivos.

De este modo, puede observarse la relación que se establece entre lucha social y formas de Estado concretas. Es decir, cómo la modalidad, intensidad y objetos de las luchas sociales van generando (de manera ecléctica y contradictoria) la apertura/cierre de espacios institucionalizados de diálogo y participación multi-actoral en el propio diseño de cada política. Mientras que también se define el carácter autónomo/heterónimo de las acciones desempeñadas por las organizaciones sociales que detentan fines propios, donde la interpelación estatal ejerce distintos grados de influencia en cada momento.

A partir de la caracterización planteada, se proponen las siguientes tesis: i) los programas sociales financiados por el BID generaron dispositivos de intervención sobre las dinámicas estatales a partir de la definición de los modelos de gestión y de articulación con las organizaciones de la sociedad civil concretados a través del PFIS y ii) tales dispositivos tuvieron incidencia en el PMO, pero éste también desarrolló rasgos propios que los tensionaron, en particular en aquellos aspectos vinculados a las peculiaridades del conflicto social en Argentina.

A partir de la caracterización de un conjunto de elementos sobre los que el PFIS constituyó una toma de posición, se configuró un primer dispositivo identificado como *gestión del riesgo social*.

Este debe ser comprendido en el contexto posterior a la crisis de 2001, que presentó altos niveles de conflictividad social, con actores sociales que constituyeron factores de desestabilización del orden social vigente en aquel momento. A partir de ello, el modelo de gestión del PFIS y las modalidades de articulación con la sociedad civil se basaron en la transformación del tipo de contraprestaciones exigida a cambio del subsidio. Ello apuntó a la *desmovilización de los sujetos receptores* ya que sus responsabilidades se trasladaban al interior del espacio doméstico y con ello se reforzó la *naturalización del papel de la mujer en el cuidado de los hijos*. De este modo, el PFIS incidió en la *desarticulación de los lazos comunitarios y solidarios* a nivel barrial tejidos al calor de la crisis. Este cambio se asentó sobre la *separación* de los receptores del PFIS –cuya problemática consistía en la pobreza- respecto de quienes sufrían el problema del desempleo y contaban con posibilidades de re-ingresar al mercado laboral.

Por su parte, el modelo de gestión del PMO tensionó drásticamente estos elementos ya que el tipo de subsidio entregado y las responsabilidades asumidas por los receptores apuntaban a fortalecer espacios asociativos y solidarios y a configurar redes de intercambio (priorizando las articulaciones territoriales existentes). A su vez, se destaca la participación de las mujeres en el desarrollo de actividades productivas, constituyendo una ruptura respecto de la construcción social que las asocia a las tareas del hogar. Asimismo, la selección de los perceptores tuvo un nivel de flexibilidad que tendió a no diferenciar las especificidades de los distintos tipos de *beneficiarios*. Ello trajo aparejado la generación de proyectos productivos asociativos, incluso allí donde no pre-existían relaciones interpersonales acordes o conocimientos de los procesos de trabajo que permitieran comenzar tareas de este tipo.

Dentro del dispositivo de *gestión del riesgo social*, un segundo nivel corresponde a las herramientas de interacción multi-actoral previstas. Se trató de dos políticas sociales que buscaron operar sobre el mismo contexto, pero cada una de ellas generó vínculos bien diferentes con las OSC y con los *actores colectivos movilizados*. Por un lado, el PFIS desarrolló una política de bloqueo a estas organizaciones a través de la deslegitimación de los CCL como espacios de toma de decisiones a escala local y de la resignificación del aporte de las OSC en términos de servicios sociales mercantilizados –los cuales estuvieron orientados a la tercerización de actividades delimitadas desde el manejo centralizado del programa. Por otro lado, el PMO buscó integrarlas institucionalmente bajo distintas modalidades y responsabilidades a lo largo de sus tres etapas y hacia el final, la operatividad del plan a nivel territorial estuvo basada en la articulación entre

técnicos del MDS y militantes de las organizaciones involucradas con el proyecto político gubernamental.

El segundo dispositivo identificado es la *re-centralización de la gestión de la política social* en manos del MDS. En este aspecto, la herramienta de *expansión territorial del MDS*, a través de la creación de instancias propias a nivel territorial fue un rasgo común de ambas políticas. Ello significó la disputa de poder territorial con los gobiernos subnacionales y con las estructuras político-partidarias tradicionales –aún en los casos en que lograran la adhesión de sus dirigentes. Asimismo, en ambos casos se verifica una tendencia a la implementación de los criterios de gestión de la política social desde una lógica tecnocrática –ya sea a través de los programas del BID, basados en las recomendaciones de UNESCO y PNUD como en el equipo profesional del MDS que se propuso *despolitizar* el PMO. Esto fue combinado de manera híbrida con las estructuras políticas asentadas a nivel territorial.

No obstante, a través de los programas del BID, este dispositivo fue consolidado con dos instrumentos que no tuvieron ningún tipo de articulación con el PMO. Uno fue el espacio abierto para la participación de una tecnocracia internacionalizada (de la mano de la UNESCO y el PNUD, como agencias especializadas) en la formación de los facilitadores que apoyarían las actividades de promoción, difusión y capacitación del PFIS. Ello obturó el surgimiento de espacios comunitarios capaces de canalizar estas actividades. El otro, consistió en la selección centralizada de las OSC participantes de los servicios comunitarios desde un criterio mercantil, a partir de reconvertir su participación en términos de tercerización de servicios de consultoría.

Como se ha comentado, ambos ciclos de políticas dan cuenta de un movimiento cuyo motor fue la reacción frente a la creciente conflictividad social y que se reconfiguró a partir de la *recuperación de la iniciativa estatal*. Esta última significó la articulación de ambas políticas en la transformación del escenario político nacional a través de la institucionalización de las organizaciones sociales y la neutralización de sus elementos disruptivos. El rasgo distintivo de ese movimiento fue su capacidad de configurar una retroalimentación entre aquellos dispositivos de intervención del BID y las lógicas políticas de acumulación de poder, en particular a escala territorial.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, Alú, M., Dimarco, S., Grondona, A., & Montero, A. S. (2006). Empoderamiento, lazo comunitario y construcción de subjetividad. Aproximación a la estrategia de lucha contra la pobreza en documentos del Banco Mundial. En S. Murillo (Ed.), *Banco Mundial: estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Campos, L., Faur, E., & Pautassi, L. (2007). *Programa familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales.
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Ciolli, V. (2016). *El papel del Banco Interamericano de Desarrollo en el diseño de las políticas sociales en Argentina (2003-2009). Estudio comparado entre el ciclo de programas sociales financiados por el BID y el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra" del Ministerio de Desarrollo Social*. (Tesis de Doctorado). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Cortés, M. (2009). *Luchas populares y lógica estatal: entre la autonomía y la institucionalización Estado y conflicto social en la Argentina contemporánea (2003-2007)*. (Tesis de Maestría). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Dallorso, N. (2012). La emergencia de las transferencias monetarias condicionadas en la red de manzaneras y comadres de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. En A. M. Pérez Rubio & N. Antequera Durán (Eds.), *Viejos problemas, nuevas alternativas: estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur*. (pp. 77-104). Buenos Aires: CLACSO.
- Danani, C. (2004). El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social. En J. L. Coraggio & C. Danani, *Política social y economía social: debates fundamentales*. Los Polvorines (Prov. Buenos Aires): Universidad Nacional de General Sarmiento; Altamira; Fundación OSDE.
- Deacon, B. (2007). *Global Social Policy & Governance*. London: SAGE.
- Deacon, B., & Stubbs: (2013). Global social policy studies: Conceptual and analytical reflections. *Global Social Policy, Vol. 13, N° 1*, 5-23. <https://doi.org/10.1177/1468018112469798>
- Gramsci, A. (1984). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Grassi, E. (2003). *Políticas sociales y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires: Espacio.
- Kessler, G., González Bombal, I., & Svampa, M. (2010). *Reconfiguraciones del mundo popular: el conurbano bonaerense en la postconvertibilidad*. Buenos Aires: Prometeo Libros ; Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla.
- Midaglia, C. (2012). Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado. *Nueva Sociedad, N° 239*, 79-89.
- Murillo, S. (2012). *Posmodernidad y neoliberalismo. Reflexiones críticas desde los proyectos emancipatorios*. Buenos Aires: Luxemburg.
- O'Donnell, G. (1984). Apuntes para una teoría del Estado. En O. Oszlak, *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- Piva, A. (2009). Hegemonía, lucha de clases y estado. *Nuevo Topo: Revista de historia y pensamiento crítico, N° 6*, 111-132.
- Piva, A. (2012a). *Acumulación y hegemonía en la Argentina menemista*. Buenos Aires: Biblos.

- Piva, A. (2012b). Burocracia y teoría marxista del Estado. *Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, Vol. 6 (2), 27-48.
- Piva, A. (2015). *Economía y política en la Argentina kirchnerista*. Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- Rodríguez, M. C., & Di Virgilio, M. M. (2011). *Caleidoscopio de las políticas territoriales: un rompecabezas para armar*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Roffler, E., & Rebón, M. (2006). *La experiencia del Plan Nacional Manos a la Obra. Evaluación de resultados*. (Presentación de resultados de la ejecución del Plan Manos a la Obra.) Buenos Aires.
- Santiago, F. (2010). Políticas sociales: un estudio de caso sobre sus efectos en el capital social comunitario. En G. Kessler, I. González Bombal, & M. Svampa, *Reconfiguraciones del mundo popular: el conurbano bonaerense en la postconvertibilidad*. Buenos Aires: Prometeo Libros; Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Svampa, M. (2008). Argentina: Una cartografía de las resistencias (2003-2008). Entre las luchas por la inclusión y las discusiones sobre el modelo de desarrollo. *OSAL: Observatorio Social de América Latina*, N° 24.
- Svampa, M., & Pereyra, S. (2004a). La política de los movimientos piqueteros. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, N° 15.
- Svampa, M., & Pereyra, S. (2004b). Las dimensiones de la experiencia piquetera: Tensiones y marcos comunes en la organización y movilización de desocupados en Argentina. *Trayectorias, Revista de Ciencias Sociales*, N° 16.
- Thwaites Rey, M. (2004). *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Thwaites Rey, M. (2007). Legitimidad y hegemonía. Distintas dimensiones del dominio consensual. En *Estado y marxismo: un siglo y medio de debates*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Thwaites Rey, M. (2010). Después de la globalización neoliberal: ¿qué Estado en América Latina? *OSAL: Observatorio Social de América Latina*, N° 27, 19-43.
- Yeates, N. (2001). *Globalization And Social Policy*. London: Sage.
- Yeates, N. (2008). *Understanding global social policy*. Bristol: Policy Press.