

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

Ideas, instituciones y cambio político: el paradigma kirchnerista de la "justicia social". Un estudio comparado entre el Ministerio de Desarrollo Social y la Administración Nacional de la Seguridad Social (2003-2015)

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Juan Ignacio Estévez Rubín de Celis

Directora

María Esther del Campo García

Madrid

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**Ideas, instituciones y cambio político: el paradigma kirchnerista de la
"justicia social".**

**Un estudio comparado entre el Ministerio de Desarrollo Social y la
Administración Nacional de la Seguridad Social (2003-2015).**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Juan Ignacio Estévez Rubín de Celis

DIRECTORA

María Esther del Campo García

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**Ideas, instituciones y cambio político: el paradigma kirchnerista de la
"justicia social".**

**Un estudio comparado entre el Ministerio de Desarrollo Social y la
Administración Nacional de la Seguridad Social (2003-2015).**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Juan Ignacio Estévez Rubín de Celis

DIRECTORA

María Esther del Campo García

PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y DE LA ADMINISTRACIÓN Y
RELACIONES INTERNACIONALES

A mis hermanas, Macarena y Paloma, sin quienes la vida habría sido lo más aburrido del
mundo

A Camilita, Gigita, Julita, Patriqui, Ashita, Alita, mis amigas, quienes fueron un caudal de
carcajadas y una viga en la que sostenerse

A Mazuelas y Marco, amigos infinitos

A mi madre y mi padre, sin quienes no habría sido posible crecer al lado de Macarena y
Paloma

Agradecimientos

En marzo de 2017, nervioso y con más preguntas que certezas, llamaba a la puerta de Esther para pedirle que me acompañará en el proceso de solicitud de un contrato como investigador FPU. En aquel momento yo estaba convencido de que la política se explicaba a partir de cadenas de equivalencia y significantes vacíos y Esther, institucionalista histórica de escuela, me miraba con determinación para decirme que sí, que me acompañaba y que me apoyaba en aquello sobre lo que yo quisiese investigar. La propuesta que le hice fue aproximarme a enfoques institucionales que convergieran con mis intereses previos. Fue probablemente la mejor decisión profesional que tomé durante los últimos cinco años, y producto de ello nació una tesis en la que las ideas políticas y las instituciones van de la mano. De eso se podrá leer en las próximas 400 páginas. Pero lo que aquí me interesa recordar de aquellas semanas es el apoyo de Esther, Esthercita, quien con inmensas dosis de solidaridad, inteligencia, ternura y eterna escucha me acompañó durante estos años.

Al tiempo que agradezco a Esther su dirección en esta tesis, no puedo dejar de reconocer que este trabajo no habría sido posible sin el contrato FPU del que fui beneficiario. Agradecer al ministerio que me concedió esta financiación es agradecer a los millones de personas que todos los días pagan sus impuestos no solo para tener servicios públicos de calidad, sino también para desarrollar la ciencia en este país. Pero en especial, quiero agradecer a esas más de 500 mil personas que aun sufriendo el castigo administrativo de no poder tener una situación regular, día a día pagan sus impuestos cada vez que compran el pan con el que comen y dan de comer a los y las suyas. En este agradecimiento sin duda está presente una de mis amigas más querida, más imprescindible: Gigita.

Es muy poco probable que vuelva a tener la oportunidad de ejercer un trabajo en el que pueda tener la libertad que tuve como cuando fui investigador predoctoral en el departamento de Ciencia Política de la Complu. Libertad le llamo a esas eternas posibilidades que tuve de viajar y conocer tantas y tantas personas que hoy conforman esa parte de mi biografía que, una vez defendida esta tesis, se reducirá al calificativo de “doctor”. Cualquiera con un poco de imaginación se dará cuenta de manera inmediata que hacer una tesis es como dedicarse a la política: no es más que la sucesión de innumerables errores para alcanzar pequeños éxitos. Me hago responsable de todos esos errores con la única condición de que me dejen defender que mi tesis es, ante todo, una parte central en mi mochila de recuerdos, emociones, personas, lugares, dichas y desdichas. Pero de la misma forma que reconozco

mis errores, reivindicó el éxito que supone terminar una tesis, pues como sabe mucha gente que me quiere y me conoce, en más de una ocasión pensé, sentí y tuve la certeza de que no podría con ella. El ejercicio mecánico de escribir esta tesis es enteramente mío, de eso da fe un sofisticado software de análisis de anti-plagio por el que el documento tuvo que pasar; pero el ejercicio emocional, que es el verdaderamente jodido, es de muchas y muchos. De alguna manera, esta tesis es nuestra. Y decir “nuestra” me obliga a hacer un ejercicio de memoria, que aún no decido si será diacrónico o sincrónico, si estará ordenado alfabéticamente, aleatoriamente, toponímicamente o en función de la importancia que ocupan u ocupaban en mi vida. Pero como no soy capaz de establecer un criterio, tómense los siguientes párrafos como un ejercicio de asociación libre, al más puro estilo psicoanalítico, que por algo es una tesis que versa sobre política argentina, porque solo con altas dosis de psicoanálisis se entiende el elevado grado de emoción política que recorre por el caudal sanguíneo de quien vive –y también malvive– la política argentina; país al que, por cierto, siempre tendré ganas y razones para volver.

Esta tesis, además de Madrid como epicentro, ha tenido otras tres casas. La primera fue Buenos Aires y allí están dos imprescindibles que, por lo que me contó un pajarito, puede que dentro de poco sean tres: Igal y Lu. Pero Buenos Aires también es Gogo, sin quien esta tesis no habría sido posible. Llevaba más de un mes en la ciudad y, como el estuario del Río de la Plata, sentía que Buenos Aires me daba la espalda. No tenía concertada ni una sola entrevista y el tiempo pasaba mientras mi grabadora y yo seguíamos sin estrenarnos. Allí llegó Gogo. Me invitó a comer a un bar notable de San Telmo y, ya con el café, me dijo “bueno, sacá la libreta que te paso unos contactos”. Te debo una tesis, Gogo. A partir de ahí las cosas se dieron vuelta. Celebré más de 35 entrevistas que fueron centrales en la tesis, pero que también me dieron la posibilidad de conocer a gente fantástica, entre ellas Rodrigo, de quien no diré el apellido por aquello de que la entrevista con él está anonimizada; como tampoco diré el apellido de Machi, pero sí recordaré las charlas y el asado en casa. A Rodri y Machi les debo haber podido entrevistar a tres exministros y un ex jefe de gabinete.

Pero dejémonos de entrevistas y de tanta tesis. Bien sabemos que las estancias son algo más que un período de investigación y la noche porteña es testigo de ello, así como lo es mi queridísimo Dami. Damián y yo no ubicábamos de haber coincidido en algún curso de doctorado, pero él vivía entre Madrid y Montevideo y realmente nunca habíamos compartido más que un “hola, cómo va?”. En Buenos Aires nos hicimos amigos y descubrí en él una persona fascinante. Pero yo no sé si es justo de hablar de Damián haciendo referencia a

Buenos Aires o debería hablar de él situándome en Montevideo, donde un año más tarde volvimos a coincidir. Si el tiempo en Buenos Aires fue el de una hermosa primavera en la que las caipiríñas del Kowalski iban y venían como un péndulo, Montevideo fue un lugar de refugio en un momento difícil. Montevideo no habría sido posible sin su escucha y paciencia, a tal punto que llamó a migraciones en más de una ocasión fingiendo estar muy preocupado por la llegada de un investigador español con quien debía iniciar un proyecto, por lo cual urgía que la autorización de entrada al país se tramitase cuanto antes. Finalmente llegué a Montevideo y, aunque debía guardar una cuarentena de siete días, me invitó a tomar un vino al Farolito, previo encuentro fortuito con Ígor, amigo suyo y a quien yo había conocido años atrás en un curso en Madrid. Ígor, con una inocencia honesta, me preguntó por quién no debía preguntar y en ese momento empezó la aventura montevideana. Solo Dami puede dar fe de aquella anécdota que no merece la pena ser contada aquí, pero de la que siempre podremos reírnos.

Vuelvo a Buenos Aires y vuelvo con Ariadna, sin duda la persona que con más respecto y cariño me ha tratado en el ambiente académico. A ella le debo no solo formar parte de un tremendo grupo de investigación, sino también haber conocido a Rodri y a ese hermoso proyecto que es Casa Belgrado. Buenos Aires también son Francisco y Robin, entrañables amigos a quienes conocí en la casa de Scalabrini y con quienes pasamos horas y horas jugando al Catán, pero también discutiendo sobre la ética que hay detrás de una estrategia u otra en el juego. Francisco, abogado, un día nos dio una lección de lo que era actuar de buena fe cuando Robin, periodista, intentaba convencerle de que las reglas no le obligaban a actuar como Francisco le decía que debía hacerlo en virtud de la mencionada “buena fe”. ¡Qué noches tan divertidas en aquella casa! También es divertido recordar los reencuentros con Palo o haber conocido en persona a gente que conocía de oídas por el cariño que le tenían en casa: Sol. Buenos Aires también es mi prima Eva, mi única prima en el mundo. Ermitaña como nadie, es un caudal de creatividad. Gracias invitarme al teatro y a aquella fiesta que, tangos mediante, terminó siendo una de las mejores de aquellos meses.

De Buenos Aires vuelvo a Madrid y es cuando el caos empieza. Tres meses después de finalizar la estancia se inició la innumerable que nos encerró tres meses en casa, trastocó nuestras vidas y se llevó a muchos y muchas. Pero como dijimos que esto no tiene que ser una crónica de los acontecimientos, me limito a recordar a mis imprescindibles. De facultad me llevo excelentes compañeros de trabajo, pero también amigos. Gracias infinitas a quienes aceptaron mi propuesta de dar clase con ellos, con ellas: Cristina, Miguel Ángel fueron

maestra y maestro. También por supuesto a Raúl, que, aunque nuestro curso se vio truncado por esa transición a la virtualidad de un día para otro, tuvo gran disposición a trabajar conmigo. Mención especial se merece Jorge, que más que compañero de trabajo y excelente profesional es amigo. Gracias a Esther el departamento de Ciencia Política y de la Administración ha sido un hogar. Con más de ochenta docentes, es imposible no dejarme a alguien, pero siempre tendré un especial recuerdo por Aida (compañera de despacho durante un tiempo), Emanuela, Fabio, Ruth, Gibrán, Reyes, las Gemas, Marisa (mentora en la vida pos-tesis), Leticia, Secun, Henar y tantos y tantas que es imposible mencionar. En otros espacios del que alguna vez denominé “el adusto mastodonte de ladrillo y cemento” están Pedro, nuestro vicedecano Javier, Miki, Almudena, y hasta hace no mucho Paulinchi, Carlos, Gaby y otro largo etcétera. La Facultad también me permitió conocer a gente de otros espacios, entre quienes están Cecilia –y por su puesto Celina–, los muchachos del SJTP, Mabel en Buenos Aires, gente del ICaP, colegas en congresos y seminarios por aquí y por allí.

El despacho resistente, como lo nombró Meloni, ha sido la última trinchera. Durante meses fuimos tres: Dani, él y yo. En algún punto yo creo que estábamos hartos de vernos las caras y solo deseábamos que llegase más gente. Y de repente llegaron: primero Hildex, luego Gogo con el mate, e inmediatamente después nuestro populistólogo Matteo y finalmente Felipe con ese six-pack debajo del brazo el primer día que cruzó el umbral. Enhorabuena a los primeros doctores que dio a luz el despacho resistente: Meloni y Gogo. Nunca faltarán motivos para seguir celebrando, muchachos.

Madrid también fueron los años prepándemicos y cómo no recordar las noches, viajes, cenas, parques en verano, torneos de catán y demás planes con Laurinchi, Aldo, Virgi, Dani, Sam, Bea, Lu, Albert, Renaqitu, Clarita, Sofi, Claudini, Laura, David, mis queridísimas Albilushis y Maraia, y por supuesto Belén, que además de amiga fue compañera de vida. A ella le debo mucho y siempre recordaré con cariño y admiración. Katekat, de ti no me olvido, solo quería recordar entre un punto seguido y uno aparte la inmensa escucha, ausencia de juicio y espera que tuviste para mí.

Montevideo. De nuevo el Río de la Plata. ¿Qué tiene el Río de la Plata que siempre me invita a volver? A Montevideo me fui dos meses, me quedé cinco después de cambiar el billete en cuatro ocasiones y solo me fui porque pocas semanas después una pequeña ciudad rodeada de campos de trigo y en medio del *Midwest* me daría cobijo, pero de las gentes que

allí me encontré hablamos después. En Montevideo me esperaban Dami, amigo de la sargento que, como les adelanté, atendía sus llamadas cuando preguntaba sobre mi autorización de ingreso. Tuvo tanta capacidad de persuasión que se tomaron mi expediente como una cuestión realmente importante. Y lo era, pero no en el sentido en el que aquella funcionaria creía. Perdónenme mis amigos argentinos, pero si esas llamadas se hubiesen tenido que hacer una sargento porteña, mi amigo Damián habría sido mandado a la “concha del mono” más de una vez (el entrecomillado es un guiño-guiño a mi amiga Becker, de quien hablaremos más adelante). Además de Dami me esperaba Oli, amigo de infancia. Tantos veranos juntos en La Paz y tenemos la inmensa fortuna de reencontrarnos como verdaderos amigos en Montevideo. Ya habíamos coincidido antes cuando, mientras estaba en Buenos Aires, Belén y yo hicimos una escapada fugaz a Montevideo. Mención aparte se merece aquel fin de semana en Buenos Aires en el que Tefi, Oli, Richly y yo quemamos la ciudad. ¡Richly, qué gran descubrimiento! Bueno, el caso es que una semana después de mi cuarentena obligatoria que sí, reconozco, me salté para tomar un vino con Dami, me fui a Colors, la residencia de estudiantes de mi amigo Oliverio, donde me dio cobijo para que durmiese entre las guitarras y amplificadores de Estudio Cósmico. Con Oli he pasado tardes y noches estupendas, recordando nuestra infancia y explorando los lados más sensibles de quienes somos ahora, casi 20 años después. El broche de oro de nuestra amistad fue retrasar el billete de vuelta a Madrid una vez más con el único objetivo de poder ir a mi primer concierto de Radio Cósmica. Por más asados, conciertos y charlas juntos, Oli.

Dos semanas en la capital uruguaya y yo no me podía sentir más afortunado; tenía dos buenos amigos que me ofrecían hombro en el que llorar y carcajada en la que ahogarme, llegaba la primavera y, en comparación con como estaban las cosas en la capital de la república del “no pasarán”, parecía que la pandemia era casi una anécdota en la Banda Oriental. Y no es que quiera banalizar la gravedad, pero las cosas se vivían de manera radicalmente diferente. En fin, que si aquí no se habla de tesis, menos de pandemia. Debía salir del Estudio Cósmico y buscar una habitación en la que estar un poco más cómodo y fue así como caí en José Enrique Rodó, 1837, “el Palacete”. Y en el Palacete me encontré con la “señora mayor del Reino”, mi Patriqui. El día que conocí a Álvarez Álvarez, como a veces me gustaba llamarla, llevaba una camiseta negra lisa y una hermosa falda larga con estampados geométricos en amarillo y negro. También iba con el pelo mojado porque acababa de salir de la ducha mientras yo la esperaba en la puerta para que me enseñase la casa. Creo que recordar con tanta lucidez el día que conocí a Patriqui es una especie de metáfora de la importancia que cobró en mi vida de una manera tan acelerada. Ojala, Patriqui,

todo el mundo tenga la inmensa fortuna de tener una amiga como tú. Como diría nuestra hermosa Irina, “gracias por tanto y perdón por tan poco”.

Llegar al Palacete fue lo más parecido a volver a ser niño e imaginar que entras en mundos donde lo imposible se hace realidad. Nunca en tan poco tiempo me había sentido tan parte de un lugar y de un grupo de gente. Además de Patriqui, admirable en todas las dimensiones posibles, conocí a Johan, nuestra Johana de cabellera radiante, largas extremidades y espíritu ingobernable. Si Patriqui fue un bálsamo para el alma, tú fuiste un huracán de emociones, palabras y sentimientos. Hablar del Palacete también es hablar de Raulito que, aunque no vivía en casa sino en el “apto”, junto a Fran y Lucre; un trío insuperable –larga historia que no será contada aquí la triada entre “el apto”, “el Pala” y “la Rosada”–. Lector voraz y de un gusto exquisito, Raulito siempre estaba con un pucho en una mano, una cerveza en la otra y un gesto complaciente que invitaba a que ni la luz del sol diese fin a la noche. Pero también fue un infatigable amigo siempre dispuesto a la escucha infinita y la palabra exacta. Que otra imprescindible en mi vida, Ashita, te haya conocido y tú a ella ha sido un honor para alguien que, como yo, disfruta de sentirse parte de historias bonitas.

El Palacete también son Flor, creativa y espontánea; Anouk, tan increíble como su propio nombre; Irina, reflexiva y explosiva al mismo tiempo; Feli y las charlas sobre fotografía; José y esas hermosas tardes en las que nos regalaba el placer de tener a Rita correteando por casa; Valen, siempre radiante; la Tuca y esa tremenda fiesta de Navidad; y también Mati, y Mar, y Lena, y más tarde Miguel, y luego Cinto. El Pala era, al menos mientras fue mi casa, el hogar de los amigos, de las amigas, de propios y extraños, de todes y de ningune; de tardes de domingo de choripán y noches de pizza a la parrilla, de mate, de vino y de cerveza; de charlas, juegos y perreo, mucho perreo; de risas y también llanto; de despedidas, de rupturas y de (re)encuentros; de Ramón, María José y Ruidito. El Pala fue ese lugar donde lo imposible se hacía realidad y, si quieren que les diga la verdad, creo que fue posible gracias a la “señora mayor del reino”.

Caminando cuatro cuadras a la derecha sobre Rodó y otras dos en la misma dirección sobre Constituyente llegabas a la Facultad de Ciencias Sociales de UDELAR. En el cuarto piso el ICP. Pulcro y diáfano conjunto de oficinas en las que no había nadie, pues el decanato había solicitado que, ante la situación sanitaria y la virtualización de la docencia, el profesorado trabajase desde casa. Allí solo estaban Alejandra y Giuliana, siempre dispuestas a convidarte una taza de café. Rápidamente intuí ciertas reticencias a que este foráneo en

búsqueda de lugar de trabajo pudiese persuadir a las autoridades de que me cediesen una mesa y una silla. En efecto, no fui lo suficientemente persuasivo, pero sí tuve acceso a esa mesa con hermosas vistas al Río de la Plata; y todo gracias a quien probablemente es de las personas que más admiración me generó en los últimos años: Alita Lizbona, mi querida Becker. Para hablar de Becker hay que volver un momento a Buenos Aires. Como de costumbre, caipiriñas y caipiroskas iban y venían en el Kowalski y Dami me invita a que nos tomemos algo con la mesa de doctorandos de la UNSAM, entre quienes estaba, pucho en mano, una uruguasha de melena rubia y protagonismo evidente. Nuestra charla no duró más de dos minutos y no tendría sentido contar esta anécdota si no fuera porque, seis o siete meses más tarde, dando un paseo por Parque Rodó, Dami pega un grito estridente porque a lo lejos había reconocido a Becker. Llevaba pantalones bombachos, escuchaba música y arrastraba los pies calzados con unas chancas de diseño verde desteñido que, como la falda de Patriqui, tampoco olvido. Cuando nos saludamos teníamos un vago recuerdo del otro. Y el detalle de “vago recuerdo” es importante porque Becker no recordaba mis orígenes bolivianos y por tanto no evitó hacer una broma de la que luego se sintió un poco avergonzada después de que le dijese “yo soy boliviano”. Me río mientras recuerdo esto. Con su espontaneidad y el hielo completamente roto después de la broma, nos invita a tomar un whisky a su casa y es allí donde me propone hablar con la decana de la facultad y solicitar una autorización para que podamos ir a trabajar al instituto –Becker, como podrán intuir, sí tiene capacidad de persuasión; Becker es una lideresa innata, un torbellino, y quien la conoce se da cuenta al instante–. En la propuesta estaba incluida Andreita Delbono y es así como, pocos días después, Becker, Delbono y yo nos convertimos en el trío fantástico del cuarto piso de Sociales. A pesar de que tuve buenos avances en la redacción de la tesis, aquellas mañanas y tardes en ICP fueron de charla ante todo, de mucha charla. En Delbono y Becker conocí a dos personas que a simple vista parecen polos opuestos, pero en el fondo son dos aguerridas mujeres de inteligencia sinigual y que, por alguna razón que está más vinculada con el azar y la buena suerte, decidieron hacerme su amigo. Fueron tan lindas esas jornadas en las que intercalábamos el teclear de nuestras computadoras con la charla que, año y pico más tarde, una carambola de coincidencias y también buena suerte nos llevó a planear un viaje a Helsinki, que luego tendría a Nápoles, Roma y Madrid como destinos paralelos. Sin duda uno de los viajes más divertidos e inesperados de mi vida. No solo disfruté infinitamente de su compañía, espontaneidad y alegría, sino que también puede conocer a Cristina, tremenda politóloga y compañera de vinos en Helsinki. Como no es posible

retroceder en el tiempo y repetir aquel viaje, el turismo académico siempre nos dará la posibilidad de planear uno nuevo.

Como si no hubiese sido suficiente, Montevideo también fueron Atenea y Gastón; dos inseparables, literalmente como mecha y dinamita. Volví a ver a Ate en mi último viaje a la República Oriental y, tomando una cerve en La Cretina, me contó que finalmente ella y Federico se casaron y que solo les quedaba escoger un lugar en el mundo en el que vivir y compartir. Me llenó de alegría. Como al principio dijimos que este sería un texto en el que la asociación libre de recuerdos era la regla, me permito recordar casi al final del episodio “Montevideo” a una de las primeras personas que conocí. Es una de las anécdotas más bonitas que guardo de la ciudad. Aún dormía entre las guitarras y amplificadores de Estudio Cósmico cuando participé en un seminario virtual al que había sido invitado. Presentaba mi proyecto de tesis y aquella jornada fue realmente exitosa y satisfactoria. Conocer a la gente virtualmente es algo que, seamos honestos, no ocurre. Es difícil recordar caras, nombres y procedencias, especialmente si los nervios son protagonistas, como era mi caso. Como digo, la sesión fue estupenda y me fui muy contento. Al día siguiente, me senté si saberlo en uno de los bares más tradicionales de la ciudad, Las Flores. Acababa de comprar la última novela de Kohan en una librería contigua y lo hojeaba mientras esperaba la mila con papas que había pedido. Por sorpresa escucho una voz que me pregunta “¿perdón, vos sos Juan Ignacio, no?”. Que alguien de manera espontánea me preguntase si yo era yo me dejó anonadado, mas con escasos quince días en la ciudad. “Sí, soy yo”, respondí con una sonrisa que intentaba esconder la sorpresa y perplejidad. “Soy Noelia, ayer estuve en el seminario del grupo de Ideas”. Seguramente jamás habría recordado a aquella muchacha del seminario, pero el cerebro tiene esa magnífica destreza para desempolvar recuerdos con el simple hecho de darle una pista. Pasa mucho con los olores, de repente los sientes y te transportan a lugares o personas que creías olvidadas. La frase de Noe me hizo recordarla inmediatamente. Haciendo esfuerzos para salir del asombro atine a decirle que acababa de pedir algo de comer y que si le apetecía podíamos tomar algo. Tenía solo cinco minutos, pero fueron suficientes para que de ahí en adelante integrase esa pequeña familia que construí en Montevideo. Y si el grupo de Ideas y Discursos me dio la opción de conocer a Noe, también quiere recodar con cariño a Fito, quien me invitó a aquella sesión y con quien estoy seguro de que saldrán excelentes proyectos. Y aunque aparentemente no tenga conexión con Noe, también quiero recordar a Guille, profe en UDELAR que me recibió con mucho afecto y con quien me cruce un día por la calle mientras Noe y yo nos tomábamos la primera de muchas cervezas

celebrando que su tesis había sido aceptada para la defensa. Al final será verdad que en Montevideo todes, tarde o temprano, nos conocemos.

He insistido en la cantidad de veces que cambié el billete para volver. Cuando finalmente lo hago es porque la posibilidad de una estancia en Estados Unidos se materializaba y necesitaba volver a Madrid para planificar el nuevo viaje, que tardaría menos de dos semanas en llegar. No miento si digo que esta fue la razón por la que me fui, y bien sabe Patriqui que una de las ideas que más me rondaban en la cabeza era dejarlo todo y volver a montar un bar con ella. El bar se iba a llamar Bar-Tolo, pero la idea de llamarle así duró lo que tardó Richly en decirnos que ya había uno con ese nombre. Daba igual, ya buscaríamos otro nombre. A lo que iba: llevaba planeando la idea de ir a Estados Unidos desde hacía tiempo, pero si conseguir la financiación era complicado, conseguir una universidad que te aceptase en plena pandemia y cuando las vacunas aún no eran una realidad, aunque estaban a punto de serlo, era aún más difícil. Si no es gracias a Miguel Ángel que me pone en contacto con una amiga suya y que esta, a su vez, me pone en contacto con Gisela, ese viaje no habría sido posible. Como pueden intuir, Gisela fue mi supervisora de estancia, pero decir esto equivale a no decir nada. Gisela ha sido de las mejores anfitrionas que he conocido. De una inmensa solidaridad, puso a mi disposición todos los recursos a su alcance para que mi paso por la University of Illinois fuese un éxito. Y cuando hablo de recursos no solo hablo de las llaves de su oficina o del apoyo administrativo del CLACS, hablo de haberme abierto las puertas de su casa, de presentarme a su familia y amigos. Inevitablemente pensar en Gisela es pensar en Nate, el americano más porteño que he conocido. Gracias a ambos por tan buenos ratos en Urbana, pero también en Helsinki y en Roma donde, una vez más el azar, nos cruzó. La anécdota de Roma me la salto porque este texto se está haciendo tan largo como un capítulo de la tesis, pero ambos saben de lo que hablamos, con Camilita y Marco como testigos de cómo un helado se convierte en una cerveza. Estoy seguro de que nos volveremos a encontrar.

Carlitos, ¡qué tipo tan interesante! Lingüista, profesor de quechua en la universidad, también lector de gusto exquisito, pero sobretudo un excelente anfitrión y compañero de casa. Me recibió con los brazos abiertos a tal punto que sin darse cuenta me regalaba a una de las personas que más quiero: Ashita, Ashita de los ... Llevaba dos o tres días en la ciudad, pero él ya había planeado una cena en casa que empezó con pisco sour y terminó con ron cubano, que, “ya sabe’h ustedes”, así, en acento cubano, eso es una reliquia en tierra de nuestro vecino el del norte. Fue una noche espléndida en la que yo me sentía viajando entre acentos

de tantos lugares como personas aquella noche. Marcos, Ercik, Justin, Erica, Ananya, Ashita y otros y otras que ahora no recuerdo. En definitiva, que aquella misma noche empezaba una nueva aventura, pues Ashita decidió que podríamos ser amigos y, aunque solo fuimos vecinos tres meses, en un año de amistad hemos pasado tiempo juntos en Urbana, Chicago, New Orlenas, Montevideo y Madrid. Creo que en septiembre u octubre nos volveremos a ver y podremos seguir planeando destinos mientras ella busca un restaurante donde sentarnos a comer y charlar.

Aunque no fueren cinco veces como en Montevideo, en Estados Unidos también dilaté el viaje. Lo que debían ser dos meses se convirtieron en tres y todo gracias a la insistencia de Gise, Carlos, pero sobre todo a las gestiones de Ashita, que en menos de dos días me había conseguido lugar donde quedarme y sin pagar nada a cambio. Gracias también a Erica y Justin –y a la pequeña Maeve que venía en camino– quienes confiaron en que podía cuidar de su casa.

El capítulo en el norte no puede cerrarse sin recordar el reencuentro con Mariana, amiga de mi infancia en Bolivia. Seguramente habían pasado más años sin vernos que los años de adolescencia compartidos, pero Mariana es de esas personas con las que puedes reencontrarte después de muchos años y sentir que el tiempo no ha pasado. Me invitó a pasar unos días a Tucson, tierra agreste donde los saguaros dibujan el horizonte. Visitar a “la Mari”, como la llamamos en La Paz, fue regalarnos horas de charla en las que recordar el pasado y actualizar el presente. Junto a Chris, su compañero, hicimos pequeñas escapadas a pueblos donde se conserva el espíritu del medio oeste y con un público ecléctico en el que lo conservador no se esconde, para un par de días más tarde irnos hasta casi la frontera sur y visitar un pueblo en el que artistas retirados deciden colgar los cuadros en las paredes exteriores de sus casas en lugar de las interiores. Hermosos días en el desierto de Arizona.

Aunque hablar de la Mari nos sitúe en Tucson, mi mente inevitablemente vuela a La Paz, ciudad en la que crecí y donde casi quince años después de mi partida, aún sigo unido; pero esa unión tiene nombre propio y se llama Marco, Marquiño. Cuando nos conocimos él era dos años mayor. Yo tendría unos ocho años y nuestra amistad se vio forzada por la amistad que nuestros padres tenían, quienes además trabajaban juntos. Yo no le caía muy bien, pues lo primero que hice al conocerle fue imitarle y dejarme crecer el pelo en la zona de la nuca. De repente, ambos llevábamos el pelo corto, pero una larga mecha se descolgaba de nuestras nuca; tan larga que podíamos mordérnoslas. Aunque a él le incomodaba mi

insistencia, no le quedó más remedio que hacerse mi amigo cuando llegó a nuestra clase. Fue entonces cuando las cosas fueron pivotando entre la amistad a fuego y las provocaciones para encontrarnos a la salida del colegio —él recuerda una anécdota que yo he querido borrar de mi mente y por eso no sabré narrarla aquí—. A pesar de todo, Marco y yo vivimos momentos tan alucinantes como querer hacer un corto, frustrados por la puesta en escena de excesiva profesionalidad que nuestros padres, publicistas ambos, quisieron imprimir al proyecto: “lo primero es hacer un guion de campo”, “también uno literario” soltaba otra voz en una habitación que parecía que cada vez se hacía más grande, nosotros más pequeños y aquellas voces tenían cada vez más eco. Llegamos a la reunión pensando que nuestra idea “matrix recagado” sería un éxito y salimos de allí cabizbajos y convencidos de que si queríamos hacer algún corto sería con nuestros propios medios. Así nació en la cabeza de Marco hacer el videoclip de su banda, Bus 31. Sin más recursos que una pequeña cámara, las dos lámparas de mi habitación y un grupo de pretensiosos actores, actrices, productoras, directores y demás fauna adolescente hicimos aquel videoclip que, si soy honesto, no recuerdo haber visto editado en la vida. La diferencia entre Marco y yo es que el fue perseverante y hoy es uno de los mejores profesionales del audiovisual en Bolivia y yo me hice piloto para luego hacerme politólogo (se acaba de dar cuenta como yo que la palabra politólogo contiene las letras necesarias para escribir piloto) ¿Que qué tiene que ver todo esto con la tesis? Nada, pero quería hablar de Marco porque le quiero y le echo de menos.

Quienes me conocen saben que durante los años de la tesis he atravesado por los momentos más duros que me ha tocado vivir. Hoy escribo estas palabras con muchas dudas, miedos e incertidumbres, pero en el fondo estoy seguro de que si alguien pudiese espiarme mientras tecleo, vería una sonrisa escondida detrás una cara de concentración. Si a alguien le debo esta sonrisa es a mis hermanas, a quienes amo profundamente. Paloma es mi amiga más cercana y sin ella habría sido muy difícil reponerse. Macarena es de tal fortaleza que solo merece mi admiración. Con Macarena pasa algo muy especial y es que durante toda la infancia y adolescencia ejercí mi rol de hermano mayor sobre las dos más pequeñas. Esa relación se invirtió en el momento en el Macarena y Tomás empezaron a construir una familia propia, con dos tesoros a quienes muero de gana de abrazar ahora en pocas semanas: Anouk y Malik. Macarena es nuestra hermana mayor. Como decía al principio, le debo a mi madre y mi padre las hermanas que tengo. Pero no se trata de un agradecimiento vinculado con el deseo que ellos tuvieran de ser padres, sino con el esfuerzo, amor y éxito de habernos educado para querernos y acompañarnos infinitamente. Gracias por ello y también por haber confiado al extremo —a veces en exceso— en mí y convencerme de que de que las decisiones que tomaba

eran legítimas y factibles. También quiero recordar el apoyo de mis tías, Mele, Ana y Chiqui quienes, cada una a su manera, supieron estar en momentos muy difíciles. Mi abuela, mi nonita, sin duda de las personas que más me ha querido en la vida. Pienso mucho en ti y sufro la distancia. No te abrazo desde hace siete años y eso duele.

Hago una última parada en Madrid y me despido. Madrid me ha enseñado a ser más latinoamericano que nunca y eso es una paradoja difícil de conciliar mental y emocionalmente. Mientras ha sido aquí donde más he afianzado mi Latinoamericanismo, más ganas tengo de marcharme de Madrid. Idealizo volver a Montevideo, vivir en Ciudad de México, Bogotá o Quito; visitar a mis amigos en Buenos Aires o La Paz; descubrir Brasil o saltar entre las islas del caribe. Pero a pesar de ello, en Madrid he conocido a algunas de las personas más maravillosas, entre ellas mi amiga Gigita, que es la segunda o tercera vez que aparece en este texto. Durante el último tiempo se ha convertido en mi compinche número uno y tengo muchísimo que agradecerle. Gracia a Gigi conozco Cris, Espe y en especial a Barnechea –le llamo así sin razón alguna–, su compañero. Se acaban de comprometer a treinta años de compañía, pero puedo intuir que terminarán siendo algunos más. Madrid también ha sido el taller de literatura, las visitas a Lata Peinada donde de repente te das cuenta de que saliste con más amigos que libros, el Aleatorio y Zeladita, nuestro poeta maldito. Madrid son gente de la carrera, que tiene nombres propios en Mazuelitas, Julita, Bea, Jainhoa, Camilita, Maraía, Miki, Delpi; pero también los del máster, entre quienes están Juanfe, Aldo, Martina, Juanita, Albilushis, Andrés, Marianone, Nino, Lucia o Claudini. Madrid han sido cientos y cientos de lecturas, cursos, seminarios, charlas. Desde Madrid he escrito las ponencias que luego presenté en Santiago, Budapest, Buenos Aires, Salamanca o Helsinki. Madrid también es mi amigo Eric y sus dos tesoros, Nico y Ali, que entre los tres siempre nos recordarán a Irene –otra anécdota que no merece ser contada, pero que Eric recuerda muy bien, fue el momento en el que nos conocimos–. Madrid es núcleo duro que nació en un curso de formación con Irene, Laura, Alba, Cris y José Manuel. Madrid es mi casa con sus libros, plantas y cuadros; son mis veranos en bicicleta y piscina; también mi primera moto. Madrid es el curso de verano que acabo de coordinar y donde, una vez más, conocí gente hermosa y brillante. Madrid son tantas anécdotas, risas, llantos, personas, lecturas, emociones, lugares, olores y sabores que, aunque a veces quiera salir corriendo y olvidarme de ella, en el fondo sé que es el único lugar del mundo en el que –al menos por ahora– pienso cuando, estando fuera, tengo ganas de volver a casa.

Índice

<i>Resumen</i>	27
<i>Abstract</i>	29
1. Introducción	31
1.1. El institucionalismo histórico como enfoque dominante y punto de partida para el institucionalismo ideacional	36
1.2. Las instituciones y la política social en Argentina	39
1.3. Planteamiento metodológico de la investigación y estructura de la tesis	41
2. Capítulo I: Planteamiento teórico–metodológico de la investigación	56
2.1. Marco teórico de la investigación: el institucionalismo ideacional.....	56
2.2. El valor de las ideas en el análisis político e institucional	63
2.3. Una definición ideacional de las instituciones políticas: ¿qué son?	67
2.4. Los paradigmas políticos	72
2.5. El nivel de generalidad de las ideas políticas.....	81
2.6. El encuadre o <i>framing</i> como una expresión ideacional y discursiva de la política	88
2.7. La construcción de los discursos sociales	91
2.8. La producción de sentido y la teoría del discurso posestructuralista	93
2.9. Dislocación	95
2.10. La traducción de los conceptos	96
2.11. Estructura y agencia en el debate acerca de las construcciones discursivas	99
2.12. Los aportes del institucionalismo constructivista.....	102

2.13.	Los aportes del institucionalismo discursivo	106
2.14.	La problemática en la noción de discurso en Schmidt	112
3.	<i>Capítulo II: La década neoliberal como el reflejo antagónico en el que mirarse. ...</i>	<i>117</i>
3.1.	La transformación en las ideas dominantes y el paradigma de la década neoliberal 117	
3.2.	Condiciones de recepción de las reformas estructurales en Argentina	122
3.3.	El neoliberalismo como paradigma	129
3.4.	El rol de la “justicia social” en el menemismo	133
3.5.	El impacto institucional de las ideas neoliberales en materia de protección y seguridad social.....	137
4.	<i>Capítulo III: La crisis del 2001 como quiebre del paradigma dominante.....</i>	<i>139</i>
4.1.	La crisis de 2001.....	139
4.2.	Breve cronología de la crisis.....	143
4.3.	Cómo mirar la crisis del 2001 a la luz del enfoque ideacional.....	146
4.4.	La narración de la crisis.....	149
4.5.	El 2001 como momento de transición paradigmática: ¿del neoliberalismo al posneoliberalismo?.....	154
4.6.	La convergencia intersubjetiva de que algo nuevo y diferente es necesario: <i>¡Que se vayan todos, que no quede ni uno solo!</i>	157
4.7.	El gobierno de Duhalde	159
4.8.	La articulación de la oposición al neoliberalismo: el nacionalismo popular.....	162
5.	<i>Capítulo IV: El kirchnerismo y la emergencia de la justicia e inclusión social como paradigma político</i>	<i>165</i>
5.1.	Introducción	165

5.2.	La llegada del Kirchnerismo al poder: elecciones de 2003.....	168
5.3.	El discurso kirchnerista y la justicia social	171
5.4.	El inicio de la presidencia de Néstor Kirchner: la puesta en escena de un proyecto político.....	173
5.5.	El kirchnerismo frente a la década de los noventa y las crisis del 2001-2002.....	174
5.5.1.	El neoliberalismo	177
5.5.2.	Las consecuencias de la política neoliberal: “pobreza, indigencia y exclusión social”	180
5.5.3.	Crisis del 2001.....	183
5.5.4.	El rol del Estado	186
5.5.5.	El transcurso del gobierno de Néstor Kirchner: 2004-2007	188
5.6.	La llegada de Cristina Fernández a la presidencia: consolidación del paradigma kirchnerista.....	198
5.6.1.	De la crisis del agro a los avances en el paradigma de la protección y justicia social.....	202
5.6.2.	La crisis económica internacional y la consolidación del paradigma de la protección y justicia social	207
5.6.3.	La ANSES como la expresión del Estado presente	213
5.6.4.	La legitimación electoral del paradigma de justicia social.....	217
6.	<i>Capítulo V: ANSES, administración nacida para desaparecer.</i>	223
6.1.	La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)	223
6.1.1.	La administración nacida para desaparecer.....	224
6.1.2.	La mirada sobre el período menemista.....	228
6.1.3.	La administración de la seguridad social no contributiva.....	241
6.1.4.	La trayectoria institucional de la ANSES	271
6.1.5.	La lectura que hace el organismo sobre los cambios que se producen después de 2003	283

6.1.6.	El reverso o némesis: la mirada respecto del MDS	286
6.2.	A modo de cierre.....	291
7.	<i>Capítulo VI: El Ministerio de Desarrollo Social: la aspiración de ruptura total. ...</i>	294
7.1.	Antecedentes	294
7.2.	Ministerio de Desarrollo Social	297
7.3.	La mirada sobre el período menemista y la crisis del 2001	298
7.4.	Emergencia y necesidad de reforma: la contracara	303
7.5.	La mirada de la política social de Alicia Kirchner y su excepcionalidad como hermana del presidente: un enfoque político-institucional que no acepta el “no” como respuesta.....	310
7.5.1.	La coalición de actores que acompañan la gestión de Alicia Kirchner y la autonomía del organismo	317
7.6.	La política social en el MDS: de los “beneficiarios” a los “titulares de derechos” 320	
7.7.	Enfoques de la política social en el MDS.....	328
7.7.1.	De la asistencia a la productividad: el “trabajocentrismo” o concepción “trabajista” de la política social	329
7.7.2.	De las oficinas al territorio: territorio y territorialidad en la política social.....	349
7.7.3.	Del onegeismo a la participación: movimientos y organizaciones sociales militando el Estado 357	
7.8.	La contracara de la política social del MDS: las Pensiones No Contributivas (PNC) 372	
8.	<i>Capítulo VII: Convergencias y divergencias en la traducción institucional de la justicia social.</i>	378
8.1.	El Ministerio de Desarrollo Social y la Administración Nacional de la Seguridad Social en Perspectiva Comparada.....	378

8.1.1.	Las problemáticas de la “condición salarial” y la “cuestión social”	381
8.1.2.	La unida en las ideas fuerza y la diferencia en la traducción de estas	384
8.2.	Las diferencias en la traducción del paradigma de justicia e inclusión social entre la ANSES y el MDS.....	386
8.2.1.	La definición de los problemas.....	387
8.2.2.	Los objetivos políticos	390
8.2.3.	Enfoque de políticas.....	391
8.2.4.	Soluciones e instrumentos.....	393
8.2.5.	Otras diferencias ideacionales significativas	396
8.2.6.	La capacidad de agencia: formatos de liderazgo en ambas instituciones	401
8.2.7.	Traducción y consolidación institucional de las ideas políticas: el programa Argentina Trabaja frente a la Asignación Universal por Hijo. Dos enfoques de políticas como expresión institucional de un paradigma político.	412
8.3.	¿La autonomía institucional como conclusión?.....	417
9.	<i>Capítulo VIII. Conclusiones.....</i>	421
9.1.	Del kirchnerismo como un paradigma político y de la imposibilidad de medir un paradigma	425
9.2.	La ANSES, el MDS y sus transformaciones	427
9.3.	La AUH, el SIPA y el policy feedback	439
9.4.	La autonomía institucional	442
9.5.	Futuras líneas de investigación.....	445
9.6.	Palabras finales.....	448
10.	<i>Bibliografía citada.....</i>	452
11.	<i>Normas citadas.....</i>	498

12. Anexos	502

Listado de acrónimos

AAFF	Asignaciones Familiares
AFC	Asignación Familiar Contributiva
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
AFJTP	Administradora de Fondos de Pensiones y Jubilaciones
AN	Administración Nacional
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
AUE	Asignación Universal por Embarazo
AUH	Asignación Universal por Hijo
BM	Banco Mundial
CAC	Cámara Argentina de la Construcción
CBA	Canasta Básica Alimentaria
CBT	Canasta Básica Total
CC-ARI	Coalición Cívica - Afirmación para una República Igualitaria
CDR	Centro de Referencia
CENIN	Centros Integradores
CGT	Confederación General de Trabajadores
CGT	Central de Trabajadores Argentinos
CIC	Centros Integradores Comunitarios
CIPPEC	Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
CKF	Cristina Fernández de Kirchner
CNCPS	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales
CONINAGIO	Confederación Intercoperativa Agropecuaria
CRA	Confederaciones Rurales Argentinas
CTA	Central de Trabajadores de Argentina
CTA	Central de Trabajadores Autónoma
DNAC	Dirección Nacional de Asistencia Comunitaria
EPA	Encuesta Permanente de Hogares
ESS	Economía Social y Solidaria
FAA	Federación Agraria
FEP	Fundación Eva Perón
FGS	Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Público de Pensiones

FIS	Familias por la Inclusión Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOP	Frente de Organizaciones Populares
FpV	Frente para la Victoria
FRENAPO	Frente Nacional contra la Pobreza
FTP	Frente Patria para Todos
IC	Institucionalismo Constructivista
IH	Institucionalismo Histórico
INAES	Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INPS	Instituto Nacional de Previsión Social
IS	Institucionalismo Sociológico
ISI	Industrialización por sustitución de importaciones
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MNCP	Movimiento Nacional de los Chicos del Pueblo
MTA	Movimiento de Trabajadores Argentinos
MTEySS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
NK	Néstor Kirchner
ONEP	Oficina Nacional de Empleo Público
PAMI	Programa de Atención Médica Integral
PEA	Programa de Emergencia Alimentaria
PEN	Poder Ejecutivo Nacional
PIP	Plan de Inclusión Previsional
PJ	Partido Justicialista
PMO	Pla de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra"
PNC	Pensiones no Contributivas
PNSA	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria
PRIST-AT	Programa Ingreso Social con Trabajo –“Argentina Trabaja”
PRO	Propuesta Republicana
PROFAG	Programa de Formación de Administradores Gubernamentales
PS	Partido Socialista
PTCI	Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso
PTCS	Promotores Territoriales para el Cambio Social

RNEDLES	Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social
SAAFF	Sistema de Asignaciones Familiares
SB	Sociedad de Beneficencia
SDS	Secretaría de Desarrollo Social
SI	Seguro de Inclusión Infantil
SIJP	Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones
SIPA	Sistema Integrado Previsional Argentino
SIPROF	Sistema Integrado de Protección a la Familia
SMVM	Salario Mínimo Vital y Móvil
SNPS	Sistema Nacional de Previsión Social
SNSS	Sistema Nacional del Seguro de Salud
SOCP	Subsecretaría de Organización y Capacitación Popular
SPD	Sistema de la Prestación por Desempleo
SRA	Sociedad Rural Argentina
SRT	Sistema de Riesgos del Trabajo
SSSN	Sistema de Seguridad Social Nacional
STP	Secretaría de Trabajo y Previsión
SUSS	Sistema Único de la Seguridad Social
UCR	Unión Cívica Radical
UIA	Unión Industrial Argentina
UTP	Unidades de Trabajo y Participación

Listado de ilustraciones

Ilustración 1	Esquema de la investigación
Ilustración 2	Representación gráfica de la técnica de análisis de los discursos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández a través de Atlas.ti
Ilustración 3	Nivel de generalidad de las ideas
Ilustración 4	Niveles de generalidad de las ideas básicas del paradigma menemista
Ilustración 5	Representación esquemática de la morfología del discurso de Néstor Kirchner (2003-2007).
Ilustración 6	Cronología de los hitos más importantes de la “crisis del campo”.
Ilustración 7	Composición del Sistema de Seguridad Social Nacional
Ilustración 8	Pilares del Régimen de Asignaciones Familiares
Ilustración 9	Ejes sobre los que se sostiene la idea de política social en el MDS.
Ilustración 10	Instrumentos jurídicos que acompañaron al PMO como herramientas de consolidación y desarrollo de la ESS.
Ilustración 11	Niveles de jerarquía institucional en el MDS
Ilustración 12	Proceso ideacional de traducción e institucionalización de las ideas políticas. Primer y segundo orden de generalidad de las ideas: cambios evolutivos.

Listado de tablas

Tabla 1	Perfil de entrevistados
Tabla 2	Co-concurrencia de códigos entre vineles de generalidad de las ideas y los códigos generados en el análisis
Tabla 3	Presencia de los códigos “pobreza, indigencia y exclusión” y “justicia e inclusión social” en los discursos de Néstor Kirchner (2003-2007)
Tabla 4	Co-concurrencia entre el código “pobreza, indigencia y exclusión” con los códigos “desempleo”, “deuda” y “justicia social”
Tabla 5	Co-concurrencia entre los códigos “PMO” y “MDS” con el “desempleo”, la “justicia social” y la “pobreza”
Tabla 6	Los problemas del país presentados como resultados alcanzados Análisis de los discursos de 2006 y 2007 (431 discursos)
Tabla 7	Magnitud del conflicto del campo en los discursos de Cristina Fernández
Tabla 8	Menciones explícitas y significativas al MDS y la ANSES en los discursos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández
Tabla 9	Traducción de la definición y objetivos del paradigma kirchnerista por la ANSES; coherencia con el paradigma kirchnerista e instrumentos articulados.
Tabla 10	Evolución de los beneficiarios del SIPA entre 1995 y 2015
Tabla 11	Crecimiento de las PNC-asistenciales: 2001 y 2015

Listado de gráficos

Gráfico 1	Proporción de las referencias a la AUH y al PRIST-AT + Ellas Hacen en los discursos de Cristina Fernández (2007-2015)
Gráfico 2	Tasa de aprobación de la gestión del gobierno
Gráfico 3	Evolución de la cobertura en jubilaciones y pensiones
Gráfico 4	Crecimiento de las PNC asistenciales y no asistenciales: 2001-2015
Gráfico 5	Tasas de evolución de la pobreza e indigencia (2003-2014)
Gráfico 6	Evolución de la tasa de desocupación sobre la población económicamente activa (2003-2014)

Listado de imágenes

Imagen 1	Cabildo Abierto del Justicialismo. Presentación de la candidatura Perón-Eva Perón. Ministerio de Obras Públicas, actual Ministerio de Desarrollo Social
Imagen 2	Ministerio de Desarrollo Social con el mural dedicado a Eva Perón. Cara norte del edificio
Imagen 3	Ministerio de Desarrollo Social con el mural dedicado a Eva Perón. Cara sur del edificio

Resumen

La crisis del 2001 en Argentina supone un punto de inflexión en la historia reciente del país, pues simboliza el final de una época, el cuestionamiento de la credibilidad de un modelo de funcionamiento político, económico e institucional; pero también un momento de apertura a la posibilidad de que nuevas expresiones y sentidos políticos se instalen en la sociedad. La llegada de Néstor Kirchner a la presidencia en mayo de 2003, un año y medio después de los estallidos sociales de 2001, marcan el inicio de un período político que con el tiempo adquirió la calificación de “kirchnerista”, incluyendo su presidencia y las dos presidencias de Cristina Fernández. Una de las características centrales del kirchnerismo fue la capacidad que tuvo de posicionarse como expresión política antagónica a la de los noventa, haciendo un esfuerzo por exponer las patologías del “modelo neoliberal”, al tiempo que era capaz de construir relatos convincentes y convenientes para pensar nuevas formas de entender los límites de lo posible, legítimo, deseable o factible. La centralidad del problema del “desempleo, pobreza e indigencia” primero, y la “desigualdad” después, convirtieron la justicia e inclusión social en un objetivo declarado de la política. A partir del enfoque del institucionalismo ideacional, la presente investigación analiza el proceso de institucionalización del paradigma kirchnerista de justicia e inclusión social en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) durante las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015). La premisa teórica con la que trabaja esta tesis entiende que las instituciones se construyen sobre fundamentos ideacionales y que, en consecuencia, cambios ideacionales profundos anuncian cambios institucionales significativos. A partir del universo conceptual que ofrece el institucionalismo ideacional, se desarrolla una metodología cualitativa e interpretativa que operacionaliza las ideas políticas en función de tres niveles de generalidad: las ideas como instrumentos o soluciones, las ideas como definición de los problemas y las ideas como paradigmas. El diseño metodológico se divide en dos partes: por un lado, se analiza el corpus de alocuciones presidenciales de ambos mandatarios para determinar en qué medida el kirchnerismo construye un paradigma político vinculado con la idea de justicia e inclusión social. En segundo lugar, se analiza la institucionalización de la justicia e inclusión social en dos organismos que tienen como objetivo institucional el desarrollo de políticas de protección social: la ANSES y el MDS. Los resultados de la investigación muestran diferencias en el proceso de institucionalización. Mientras que el MDS se centró en el trabajocentrismo, la participación y la territorialidad, la ANSES desarrolló un modelo de

política social universalista y cambió los principios doctrinarios de funcionamiento de la seguridad social. Aunque ambas instituciones respondieron a los objetivos más generales del paradigma kirchnerista de justicia social, los resultados en términos de políticas (soluciones) fueron disímiles e incluso mantuvieron posiciones enfrentadas respecto del significado de la justicia social como objetivo político y de los instrumentos necesarios para alcanzar los objetivos propuestos.

Abstract

Argentina's 2001 crisis was a turning point in the country's recent history, symbolizing the end of an era and questioning of the credibility of a model of political, economic, and institutional functioning. However, it also was a favorable conjuncture for installing new political expressions and meanings in society. The arrival of Néstor Kirchner to the presidency in May 2003 –a year and a half after the social outbursts of 2001– marked the beginning of a political period that has been later named "Kirchnerism", which including his presidency and the two presidencies of Cristina Fernández. The capacity to position itself as a political expression antagonistic to nineties politics, was one of the main characteristics of Kirchnerism. On one hand, it denounced the pathologies of the "neoliberal model"; and on the other hand, it constructed convenient and convincing narratives to resignifying the limits of what is possible, legitimate, desirable, or feasible. The centrality of “unemployment, poverty, and indigence” problems first, and “inequality” then, let to declared social justice and inclusion as a primary objective of the policy. This research –based on the ideational institutionalism approach– analyzes the institutionalization process of the Kirchnerist paradigm of social justice and inclusion, focusing on the cases of Ministry of Social Development (MDS) and the National Administration of Social Security (ANSES) during the presidencies of Néstor Kirchner (2003-2007) and Cristina Fernández (2007-2015). The theoretical premise of this thesis assumes that ideas are built on ideational foundations. Consequently, deep ideational changes announce significant institutional changes. The qualitative and interpretative methodology of this thesis is developed by operationalizing political ideas in three levels of generality: ideas as instruments or solutions, ideas as problem definitions problems, and ideas as paradigms. The methodological design is divided into two parts: on one side, the analysis of the official speeches of both presidents questions to what extent Kirchnerism built a political paradigm linked to the idea of justice and social inclusion. On the other side, the process of institutionalization and translation of social justice and inclusion is analyzed through two case studies: ANSES and MDS agencies. Since the institutional objective of these agencies was to develop social protection policies. The research outcomes show differences in the process of institutionalization. While the MDS focused on the *trabajocentrismo* (work-centrism), participation and territoriality, the ANSES developed a universalistic social policy model, and it changed the doctrinarian principles of social security model. Although both institutions responded to the general objectives of the Kirchnerist paradigm of social justice, the results in terms of policies (solutions) were

dissimilar. Furthermore, they also maintained opposing regarding the meaning of social justice, both in terms of political objectives and solutions needed to achieve them.

1. Introducción

Mucho se ha escrito sobre los gobiernos de izquierda en América Latina, sobre las estrategias económicas, los tipos de liderazgo, las críticas populistas, los excesos autoritarios, entre muchos otros elementos. Hablar de América Latina en las primeras décadas del siglo XXI implica ahondar en un debate amplísimo, con numerosas aristas, enfoques y puntos de vista. Sin embargo, el rol de las ideas políticas y los discursos como variables explicativas del cambio político en general, pero del cambio institucional en particular no ha encontrado un lugar privilegiado dentro del debate académico. Este vacío en la agenda de investigación es, al mismo tiempo, un terreno fértil para explorar nuevas líneas interpretativas y diseños metodológicos que den luz sobre los procesos de cambio político que ha vivido la región.

Esta investigación, mucho más modesta en sus objetivos y su objeto de estudio que lo que pretende ser una agenda de investigación para América Latina, aborda desde un enfoque ideacional la construcción del paradigma de justicia social del kirchnerismo y su impacto institucional en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) durante los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015). Mientras que el MDS se ocupaba de atender la emergencia ante situaciones de pobreza, pobreza extrema o indigencia, la ANSES fue el organismo encargado de atender a las personas en relación de dependencia inscritas en el sistema de la seguridad social y que eran beneficiarias del sistema de asignaciones familiares, al tiempo que gestionaba el remanente de pensiones contributivas que no habían sido privatizadas en la reforma de 1994. Estos roles respondían a una lógica de actuación en materia de políticas sociales que diferenciaba a los excluidos (*outsiders*) de los incluidos (*insiders*) del sistema de protección o asistencia social¹.

Durante los años del kirchnerismo, ambas instituciones experimentaron profundas transformaciones que afectaron en sus enfoques institucionales y en la orientación, tipología y alcance de sus políticas públicas. Como se verá a lo largo de esta investigación, estas transformaciones se expresaron como una contestación a la lógica institucional y de política

¹ Los tres grandes campos de la política social son la política de seguridad social, las instituciones de políticas públicas más universales –salud pública y educación pública– y la política de intervenciones puntuales sobre individuos o grupos de riesgo –la política asistencial– (Soldano & Andrenacci, 2005). De estos tres grupos, el primero está circunscrito a las políticas desarrolladas por la ANSES, mientras que el tercer campo de política social se corresponde con el MDS; de tal manera que esta tesis no analiza la institucionalidad de las políticas universales sanitarias y/o educativas.

social de los años 90; una política social que en el caso del MDS –Secretaría de Desarrollo Social en aquel entonces– se caracterizaba por la lógica de la focalización, mientras que del lado de la ANSES se caracterizó por la lógica de la privatización. La crisis multidimensional –política, social, económica e institucional– que atraviesa el país durante el gobierno de La Alianza (1999-2001) no solo supone un cuestionamiento del “modelo neoliberal” desarrollado por Carlos Menem (1989-1999) y profundizado por Fernando De la Rúa (1991-2001), sino también la centralidad del desempleo, la pobreza, la indigencia y la exclusión social como problemas a partir de los cuales emerge un “sentido de urgencia” que convoca a los actores políticos a proponer instrumentos que den solución a los problemas que se imponen en el relato de la crisis. Este sentido de urgencia se refleja en una suerte de imperativo moral y ético que apela a la “necesidad de reformas” que den fin a la una lógica de pensamiento, actuación y desarrollo político atribuida a los gobiernos neoliberales. De esta manera, la perspectiva histórica permite entender que la crisis del 2001 y el gobierno de transición de Eduardo Duhalde (2002-2003) aparecen en el imaginario político argentino como una bisagra entre un “antes” que debe superarse y un “después” que emerge como una alternativa radicalmente diferente a la política de los años 90.

Tras esta etapa de transición, la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia en mayo de 2003 supone la reorientación de la senda de transformaciones ideacionales que se había iniciado durante el gobierno de Duhalde; una reorientación que representa una continuidad con las aspiraciones rupturistas, de descontento y protesta social de la crisis del 2001, pero que también engarza con las demandas de cierto orden y paz, de cierta estabilidad política, social y económica que inaugura el breve gobierno duhaldista (Rinesi & Vommaro, 2007). En este proceso de reconfiguración ideacional, una de las características más importantes que tendrá el gobierno de Kirchner fue situar la “justicia e inclusión social” como uno de los objetivos declarados de la política. A pesar de las diferentes coyunturas que debe atravesar su gobierno, este objetivo no perderá centralidad y, cuatro años más tarde, la victoria de Cristina Kirchner en las elecciones de octubre de 2007 parecían ser una continuidad en el proyecto político iniciado por Kirchner. Sin embargo, pocos meses después de asumir la presidencia, se desata la crisis del campo o crisis del agro y con esta una reorientación, pero también una profundización en los objetivos de justicia e inclusión social del kirchnerismo.

En este contexto, la pregunta que intenta responder esta investigación es ¿cómo impactaron las ideas kirchneristas de justicia e inclusión social en las dos instituciones más importantes en la creación e implementación de políticas sociales?; entendiendo por política

social la respuesta institucional, a través de un conjunto de políticas públicas que intervienen en las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos grupos sociales, ante situaciones sociales o económicas problemáticas o de vulnerabilidad –inseguridad económica, pobreza o desigualdad– (Bèland, 2010; Hopp, 2017). Durante los años del kirchnerismo, estas instituciones no solo mantuvieron el objetivo de desarrollar políticas sociales, sino que plantearon nuevos enfoques institucionales y de políticas que pretendían romper con las lógicas de los años noventa y asumieron una suerte de vanguardia a la hora de construir el vínculo entre el Estado y la ciudadanía.

Aunque la bibliografía referida a la política social en Argentina es amplísima (G. Alonso, 2007a; Arcidiácono, 2012b, 2012a; Arcidiácono & Bermúdez, 2018; G. Gamallo, 2003; Grassi, 2012; Hinojosa, 2009; J. Hintze, 2009; Hopp, 2017; Natalucci, 2012b; Pautassi, Arcidiácono, & Royo, 2010; Repetto, 2007; Repetto, Potenza Dal Masetto, & Vilas, 2006; Soldano & Andrenacci, 2005; Tirenzi, 2013, entre otros) y, a pesar de que el debate al respecto no se agota, en esta investigación no analiza ni evalúa la calidad o alcance de las políticas sociales en Argentina durante el período propuesto. Por el contrario, el objetivo central de este trabajo es analizar cuáles son los marcos discursivos en los que se encuadró la política social kirchnerista y, al mismo tiempo, entender de qué manera determinadas ideas y discursos políticos influyeron en la dinámica instruccional ANSES y el MDS y sobretodo en el enfoque de diseño, impulso y gestión de las políticas sociales.

Como se verá a lo largo del trabajo, la investigación asume que las formaciones discursivas dominantes impiden que se establezcan o consoliden marcos de significado alternativos a partir de los cuales construir el sentido común que rige en una sociedad. Pero incluso las formaciones discursivas dominantes están sometidas a la lógica de lo contingente, lo que quiere decir que de la misma forma que emergen y consolidan su posición dominante, pueden ser cuestionadas, modificadas e incluso remplazadas. Así, en este trabajo se explora el proceso de construcción del sentido común durante el kirchnerismo; un sentido común que emerge como alternativa al sentido de época dominante durante los años de hegemonía menemista o hegemonía neoliberal, y que entra en una profunda crisis en el contexto de los conflictos de 2001; conflictos que expresan el momento de ruptura simbólica, ruptura paradigmática o ruptura hegemónica y que a su vez ofrecía las condiciones de posibilidad para la emergencia de nuevos significados, nuevas formaciones discursivas, nuevas ideas políticas, nuevos sentidos de época o sentidos comunes dominantes.

De esta manera, a partir de las transformaciones que se dan en los marcos ideacionales en los que el kirchnerismo construye su proyecto político, un proyecto que desde sus inicios mostraba cierta aspiración de hegemonía, se estudian los cambios en la institucionalidad de la política social adscrita a la Administración Nacional de la Seguridad Social y al Ministerio de Desarrollo Social. Si bien los discursos de representantes políticos no agotan el universo discursivo en el que se configuran los paradigmas políticos, son una parte de gran valor analítico, puesto que el vínculo representativo entre representantes y representados dota a los primeros de una gran capacidad de agencia, de capacidad para producción de sentido, de producir realidad, en especial en coyunturas de crisis; de la misma forma que esta capacidad de agencia se diluye cuando el vínculo pierde legitimidad, cuestión que puede verse fácilmente reflejada en la consigna “que se vayan todos” vitoreada durante la crisis del 2001. El concepto de crisis política, en definitiva, nos habla de coyunturas tanto de descomposición como de recomposición política.

Como se desarrolla en profundidad en el siguiente capítulo, el enfoque ideacional de la ciencia política entiende que la subestimación del impacto que tienen las ideas en la política pública y las instituciones va en detrimento de una cabal comprensión de los procesos de reforma política y cambio institucional (Bèland, 2005c). El giro ideacional (*ideational turn*) (Larsson, 2015) que experimentó la ciencia política en las últimas décadas reanimó el debate conceptual y metodológico a la hora de estudiar el cambio institucional. Bajo las premisas epistemológicas de que las ideas son el fundamento de las instituciones (*ideas are the foundation of institutions*) (Bèland & Cox, 2011), o que las instituciones están construidas en fundamentos ideacionales (*Institutions are built on ideational foundations*) (Hay, 2006), nace una nueva corriente politológica que, frente a los neoinstitucionalismos de primera generación, permite una mayor y mejor comprensión de los cambios institucionales y de políticas, especialmente tras momentos de crisis, recurriendo a las ideas y los discursos como factores explicativos del cambio institucional.

Si las ideas son el fundamento de las instituciones, los cambios institucionales importantes, los cambios a gran escala, no pueden entenderse como resultado de condiciones materiales dadas, alianzas de clase o cualquier otra condición estructural. Por el contrario, los cambios institucionales son cabalmente entendidos cuando se analizan las ideas políticas que establecen los principios de lectura del orden político, que construyen los relatos de los períodos de crisis y que provocan la dislocación y reconfiguración de los paradigmas políticos dominantes. Esto no quiere decir que soslayemos la influencia que tienen las condiciones

estructurales, sino que es posible construir relatos convenientes y convincentes que no se limitan a reflejar esos factores materiales. Las condiciones estructurales no explican por sí mismas los procesos de cambio institucional. Por el contrario, son los relatos que se construyen respecto de esas condiciones y del contexto político en general los que explican, en última instancia, el sentido u orientación que adoptan determinadas instituciones. A tal efecto, plantear que las dinámicas institucionales de la ANSES y el MDS durante el kirchnerismo responden a las contradicciones estructurales del modelo neoliberal de la década anterior no es más que una tautología. Ahora bien, este trabajo no pretende abrir una brecha insalvable entre condiciones ideacionales y condiciones materiales; por el contrario, lo que busca es desarrollar una línea de investigación que pone el foco en cómo se construyen los relatos –los marcos– sobre las condiciones materiales y que son estos relatos los que habilitan a la experiencia humana. De esta manera, los períodos de crisis se explican tanto por dichas condiciones materiales, como por los relatos hegemónicos que resuelven en un sentido u otro las crisis. La materialidad, en este sentido, requiere ser entendida en función de la representación discursiva que se hace de ella.

Como se verá a lo largo de la investigación, la crisis del 2001 supone un momento de ruptura paradigmática que expresa el cuestionamiento y socavamiento de la credibilidad económica, política e institucional del régimen de los años 90. Este cuestionamiento abre la posibilidad a intervenciones políticas que luchen por establecer nuevos parámetros de sentido que marquen cierto rumbo en la discusión sobre los límites de lo posible, factible, deseable o legítimo respecto de grandes preocupaciones como la economía, la garantía de derechos, la seguridad, etc. (Muñoz, 2012). Pero además de abrir la posibilidad a nuevas intervenciones políticas, la propia narrativa de la crisis condiciona dichas posibilidades, lo cual permite entender la imposibilidad de Menem de ganar las elecciones de 2003 y, de forma indirecta, la victoria de Kirchner.

Como se ha señalado, la llegada de Kirchner al poder expresa una clara intención por proporcionar alternativas ante “la necesidad de reformas” y el “sentido de urgencia” que había impuesto el relato de la crisis. Un relato del que el kirchnerismo se asumirá como heredero y a partir del cual construirá, a lo largo de los tres gobiernos, una nueva narrativa sobre el rol de la economía, el rol del Estado, el rol el trabajo, el rol de los derechos humanos, etc., pero en especial sobre el rol de la “justicia e inclusión social” como apelación a la lucha contra la pobreza, la indigencia o la desigualdad. Este elemento será una constante durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández y tendrá fortísimos efectos en las

dinámicas institucionales de la ANSES y el MDS como instituciones centradas en la producción de políticas sociales.

Ahora bien, aunque las ideas de justicia e inclusión social tienen un gran impacto en estas instituciones, la traducción institucional de estas se da en función de los contextos particulares en los que entran en contacto. La perspectiva del institucionalismo ideacional nos permite escrutar y reconstruir la lógica que los actores locales siguen para traducir, en un sentido u otro, el significado de los conceptos, de las ideas. En función de la lógica de traducción de los conceptos, especialmente cuando estos tienen un peso político tal como el concepto de “justicia social”, central en el imaginario kirchnerista, esta traducción tiene una plasmación institucional concreta, que no necesariamente fue la misma que se dio en otras áreas del Estado o instituciones. Esto quiere decir que los conceptos no son compartimentos cerrados o paquetes de ideas, normas o políticas que “vuelan” y se adhieren a las organizaciones produciendo efectos directos en función de lo que significan. En este sentido, la idea de justicia social no tuvo una traducción homogénea en la ANSES y el MDS, esto a pesar de que en ambos casos la traducción no solo fue coherente con los valores dominantes del paradigma en el que se inscribe, sino que también supieron promoverlos.

Los capítulos analíticos de esta investigación ahondan en los argumentos antes esgrimidos y, a partir un enfoque centrado en las ideas, discursos y su traducción contextual, no solo se entienden las dinámicas institucionales y de políticas de la ANSES y el MDS, sino también sus diferencias e incluso enfrentamientos, a pesar de compartir los mismos objetivos y valores que imponía el paradigma kirchnerista de la justicia social.

1.1. El institucionalismo histórico como enfoque dominante y punto de partida para el institucionalismo ideacional

Como se ha señalado, una de las razones que informa sobre los objetivos de esta investigación es la escasa presencia de investigaciones sobre los cambios en las políticas sociales y las instituciones volcadas hacia la política social desde un enfoque que tome las ideas políticas y los discursos como factores explicativos y condiciones de posibilidad para el cambio –o continuidad– en las instituciones y políticas. Este vacío no encuentra correlación con el creciente interés de las ciencias sociales en las instituciones políticas durante el

conocido como giro a la izquierda en América Latina y, en especial, con la abundante literatura existente que analiza, discute y evalúa la política social durante el kirchnerismo.

Las perspectivas ideacional, discursiva o constructivista fundamentan buena parte de su postura epistemológica en una crítica a la forma de entender y estudiar las instituciones por parte de los neoinstitucionalismos de primera generación (P. A. Hall & Taylor, 1996) – histórico, sociológico y de la acción racional–, pero en especial el primero². Es, en efecto, el institucionalismo histórico el enfoque que, sin conceder un lugar ontológico a las ideas políticas, las incorpora como variables a tener en cuenta en el análisis institucional (P. A. Hall, 1989c, 1989a; Hansen & King, 2001; King, 1992; Weir, 1992, entre otros), aunque siempre subsumidas al poder explicativo de la historia.

En el caso del institucionalismo histórico (Fioretos, Falleti, & Sheingate, 2016a, 2016b; Peters, 2019b; Sanders, 2008; Steinmo, Thelen, & Longstreth, 1992), el interés está puesto en la historia (los críticos podrían decir que se trata de una “obsesión”) y se centra en la explicación de macroprocesos –en lugar de microporcesos– a través de la noción de dependencias del trayecto (*path dependency*). De alguna manera, el planteamiento del institucionalismo histórico limita su entendimiento de los pequeños pasos que pueden dar los actores a la hora de producir cambios y, por el contrario, subsume el comportamiento de los actores a una lógica histórica más amplia que termina constriñendo el comportamiento y limitando la capacidad de agencia de estos. Para autores con Hay (2001, 2006), el institucionalismo histórico ha servido de inspiración y punto de partida para quienes se inscriben en el institucionalismo constructivista. Sin embargo, aunque aparentemente el institucionalismo histórico se ha interesado por cuestiones relativas al cambio institucional, este ha tendido a caracterizarse por hacer hincapié en la génesis institucional a expensas de una exposición adecuada del cambio institucional posformativo. Esto se traduce en que sus aproximaciones a las instituciones hagan un énfasis excesivo en las dependencias del trayecto (*path dependency*) a la hora de explicar los cambios posformativos y a elementos exógenos cuando se trata de contextos rupturistas.

² La mayor distancia epistemológica entre los diferentes neoinstitucionalismos de primera generación y el institucionalismo ideacional se da con el enfoque de la acción racional. Básicamente, el enfoque racional entiende que los actores tienen un conjunto de preferencias/intereses fijos y relativamente inmutables; que están bendecidos con una amplia información, a menudo perfecta; y que son maximizadores de utilidades (Hay, 2006, p. 62). En definitiva, los supuestos de partidas del enfoque de la acción racional son antagónicos a la mirada ideacional, ya que no es capaz de renunciar a la noción de que las preferencias de los actores están naturalmente fijadas, lo cual es la base de su modelo de racionalidad (Schmidt, 2006, p. 110).

Ahora bien, una crítica al enfoque histórico de la teoría institucionalista no implica desmerecer el poder explicativo de sus postulados. De hecho, el enfoque ideacional, como se ha señalado, bebe especialmente de la mirada histórica del neoinstitucionalismo. Resulta innegable el impacto estructurante de las instituciones administrativas y políticas sobre el proceso de la política pública, pero también sobre las identidades, valores, objetivos o capacidades de los actores involucrados en los entramados institucionales. De acuerdo con Bèland (2005a, p. 18), para muchos autores que desarrollan sus explicaciones en función del institucionalismo históricos, la configuración de los sistemas de partidos, el grado de autonomía de los territorios en un Estado federal o los diferentes roles del poder judicial en la esfera política, por señalar algunos ejemplos, estructuran el escenario de la lucha política al tiempo que ejercen influencia en el comportamiento y en la forma en la que los actores colectivos formulan sus intereses. De la misma forma, no solo las instituciones, sino las políticas, producen efectos estructurantes a lo largo de la historia. Esto quiere decir que las políticas del presente son muchas veces elaboradas por *policymakers* que tienen en cuenta los efectos que generaron programas pasados bien establecidos.

Si bien el estudio de la influencia de las ideas en los cambios políticos e institucionales se inicia, en mayor o menor medida, con los aportes teóricos de Hall en su estudio de las ideas keynesianas (1989c) y al respecto de los paradigmas políticos (1993), una de las críticas más importantes que se vierten sobre el enfoque del neoinstitucionalismo histórico tiene que ver con cómo estos entienden las instituciones como un límite para los actores y las posibles alternativas que se presenten, a tal punto que el cambio solo se explica en función de factores exógenos –guerras, golpes de Estado, etc.– que literalmente demuelen estructuras institucionales previamente inmutables (Panizza, 2002). Este planteamiento resta valor al poder de agencia de los actores políticos y a la capacidad que estos tengan de cambiar las ideas dominantes sobre las que se asienta la legitimidad de las instituciones, sus enfoques y el tipo de políticas públicas que elaboran. De alguna manera, incluso los trabajos inscritos en el institucionalismo histórico que tienen en cuenta las ideas como variables parte del análisis, no las asumían como algo que deba ser interpretado constantemente y como cargadas de diferentes significados/sentidos dependiendo el contexto en el que se desenvuelven y que incluso pueden cambiar durante el tiempo que se están estudiando (Kjær & Pedersen, 2001, p. 224).

De esta forma, aunque dominante en la ciencia política, el institucionalismo histórico presenta ciertas limitaciones analíticas, especialmente cuando se pretende estudiar cambios

institucionales poscrisis como en el caso de la ANSES y el MDS después de la crisis del 2001. Aunque estas limitaciones son las que motivan el salto de un enfoque histórico a un enfoque ideacional en el desarrollo de la presente investigación, conviene tener en cuenta que la cercanía epistemológica con el institucionalismo histórico hace que las ideas sean analizadas en función de trayectorias históricas significativas, por ello resulta imprescindible iniciar la investigación con dos capítulos en los que se reconstruyen contextos históricos significativos en la comprensión de las ideas que se analizan. Como veremos en el siguiente capítulo, el enfoque ideacional adhiere al concepto de *path dependency* una noción ideacional como manera de engarzar un nuevo planteamiento en la ciencia política vinculado con el estudio de las instituciones políticas: *the ideational path dependency*.

1.2. Las instituciones y la política social en Argentina

Por lo general, las políticas públicas y las instituciones políticas suelen ser temáticas con agendas de investigación propias y normalmente se abordan de forma paralela. Los estudios de políticas públicas habitualmente se centran en los cambios en las reglas, leyes, procedimientos o prácticas formales e/o informales relativas a temática propias de la política pública, mientras que los estudios institucionalistas enfatizan su interés por las arquitecturas institucionales, sus trayectorias históricas o las culturas que se desarrollan en su seno. Ahora bien, las políticas públicas están íntimamente ligadas a las instituciones políticas en la medida en la que su desarrollo, cambio o continuidad está vinculado con los procesos de construcción o cambio institucional (Campbell, 2004). En este sentido, un enfoque ideacional centrado en el estudio de las instituciones políticas, como es el objetivo de esta investigación, está estrechamente ligado al proceso de las políticas públicas vinculadas con dichas instituciones. Como se verá más adelante, las transformaciones más importantes en el Ministerio de Desarrollo Social o en la ANSES tienen su correlato más directo en el tipo y enfoque de las políticas que se diseñan e implementan desde dichos espacios institucionales. Esto no quiere decir que la agenda de investigación institucionalista vire hacia estudios centrados en el diseño, elaboración o evaluación de las políticas públicas, terreno por otro parte prolífico y con abundante literatura especializada, sino que analizan las dinámicas de creación, cambio y continuidad institucional prestando atención a las implicaciones que estas dinámicas tienen sobre las políticas públicas.

A pesar de la pertinencia de un enfoque ideacional a la hora de entender las dinámicas de transformación institucional y de políticas sociales en el Ministerio de Desarrollo Social y la Administración Nacional de la Seguridad Social durante el kirchnerismo, no existen estudios relevantes que hayan incorporado este enfoque en la comprensión de la política social “posneoliberal”. Como se ha señalado, el número de trabajos que analizan la política social durante el kirchnerismo es amplísimo, mientras que los estudios de dinámica institucional de la política social, aunque también relevantes, son mucho más escasos e inexistentes desde un abordaje teórico ideacional. De hecho, a pesar de la centralidad del institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea, salvo excepciones (Baba, 2015; Chiara, Crojethovic, & Ariovich, 2017; Lvovich, 2006), este tampoco ha sido enfoque predominante a la hora de analizar la institucionalidad de la política social en argentina.

Las corrientes dominantes en el estudio de las instituciones políticas y las políticas públicas que producen se han centrado en aspectos relacionados con el desarrollo de las capacidades institucionales; con el tipo o alcance de la política social en función del nivel o tipo de descentralización política y administrativa del país; o aquellos de carácter más bien descriptivo. Los primeros suelen destacar la importancia que tiene que las agencias estatales puedan definir sus propios objetivos y esto estaría estrechamente vinculado con las capacidades del Estado para permitir que dichas instituciones puedan alcanzar sus objetivos en términos de políticas públicas (G. Alonso, 2007b; Baba, 2015; Grimson, Castellani, & Roig, 2012; Isuani, 2012; Repetto, 2007; Repetto & Andrenacci, 2006). Este tipo de análisis, que apuntan sobretudo a la volatilidad política y hacia las estructuras organizativas y de gestión de recursos, ya sean humanos o económicos, tienden a reducir su mirada a los aspectos formales de la institucionalidad y soslayan que los objetivos que se trazan las instituciones políticas son de carácter ideacional y responde a los paradigmas políticos dominantes en cada coyuntura histórica, aunque luego sean capaces de traducir institucionalmente los imperativos que establece el paradigma dominante. Los segundos, de carácter más bien funcionalista y de enfoque positivista, se preocupan por analizar, sobretudo a partir de estudios comparados, la dinámica de la política social en Estados federales a partir de los incentivos que genera diferentes variables tales como las relaciones entre presidentes y los gobiernos subnacionales (Moscovich, 2012) o la distribución competencial, fiscal e institucional entre diferentes niveles de gobierno (Bonvecchi, 2008; Soares & Machado, 2020). Finalmente, los de carácter más bien descriptivo, ampliamente citados a lo largo de esta tesis, aunque pueden prescindir de fuertes enfoques teóricos, resultan de gran utilidad a la hora de conocer las trayectorias institucionales y políticas de los organismos centrados en

la producción de políticas sociales, identificando actores, ciclos políticos o dinámicas organizativas (Costa, Curcio, & Grushka, 2014; Curcio, 2011; Curcio, Beccaria, & Fournier, 2011; Danani & Beccaria, 2011; Falappa & Mossier, 2014; Grushka, 2014; S. Hintze & Costa, 2011; Repetto, 2014; Repetto, Díaz Langou, & Marazzi, 2009).

Frente a estos enfoques y corrientes, el institucionalismo ideacional desarrolla un rico aparato teórico-conceptual en el que las ideas son analizadas a nivel macro, meso y micro con el objetivo de poder operacionalizar el análisis y entender el factor explicativo que estas tienen en las dinámicas de cambio político, institucional y de políticas. Conviene recordar, como hace Panizza (2002), que las reformas institucionales no son ajenas a los imaginarios políticos dominantes de cada época y que no podemos analizar cuestiones como calidad institucional o de políticas de forma aséptica, asumiendo que los criterios empleados son homogéneos y equiparables en cualquier contexto o momento. De esta manera, la presente investigación se desprende de las rigideces del institucionalismo histórico, pero también del predominio de ciertos enfoque funcionalistas y descriptivos de la ciencia política argentina, para abordar el estudio de dos instituciones centrales en la producción de políticas sociales en Argentina desde una perspectiva ideacional. Esto no supone, en ningún caso, cuestionar la calidad científica de los trabajos citados, sino más bien plantear que dichos trabajos alcanzan una mejor comprensión de los fenómenos que abordan si incorporan en sus análisis variables ideacionales o si al menos las tienen en cuenta a partir de bibliografía secundaria que se haya preocupado por el análisis ideacional. En este sentido, este trabajo no aspira a nada más que a ser una contribución a la literatura institucionalista y, al mismo tiempo, una apelación a la necesidad de seguir desarrollando el enfoque ideacional en la ciencia política latinoamericana.

1.3. Planteamiento metodológico de la investigación y estructura de la tesis

Aunque la ortodoxia académica invite a exponer el diseño metodológico de una investigación después del planteamiento teórico, lo cual es razonable en tanto la metodología no solo responde a los objetivos de la investigación sino también a la perspectiva teórica con la que se trabaja, en este caso se expone en primer lugar el diseño metodológico para inmediatamente después desarrollar el enfoque teórico con el que se trabajará. Esta decisión dota de mayor accesibilidad y coherencia al texto, pues permite una familiarización profunda

con el objeto de estudio en el contexto de una investigación que combina un fuerte interés por la teoría con un ambicioso desarrollo empírico.

En este sentido, de la reflexión teórica que fundamenta esta investigación, se desprende una perspectiva metodológica de tipo constructivista basada en tres premisas centrales: primero, que la capacidad de agencia de los actores es importante y que estos no son simples portadores de estructuras que trabajan a sus espaldas. Segundo, que el mundo que nos rodea se entiende a partir de órdenes simbólicos, por lo que las nociones que tienen los actores sobre sus acciones importan (Kratochwil, 2008). Tercero, que las crisis son momentos en los que se ponen en cuestionamiento los fundamentos y objetivos de las instituciones. La percepción generalizada de una fuerte crisis hace que los actores políticos luchen por imponer el relato hegemónico de esta. La crisis, por tanto, abren la posibilidad a disputas ideacionales en torno a una serie de temáticas que más tarde pueden encontrar arraigo institucional, reorientando las visiones u objetivos del paradigma dominante o incluso socavando los principios del paradigma dominante para abrir las puertas a cambios en el paradigma político. Estas tres premisas son centrales a la hora de cerrar tres debates infructuosos: la primacía de las estructuras sobre las personas, la primacía de los intereses sobre las ideas y la primacía de las instituciones sobre los actores y las ideas. En este sentido, entendemos que las estructuras importan en la medida en la que son interpretadas a través de órdenes simbólicos que les dan significado, que los intereses de los actores importan en la medida en la que son percepciones (inter)subjetivas sobre los que son nuestros intereses y que las instituciones deben ser estudiadas en función de las ideas dominantes que ordenan los principios de lectura del orden político.

Esta perspectiva otorga centralidad ontológica y epistemológica a las ideas y discursos como variables a explicar y explicativas de otros fenómenos sociopolíticos. A tal efecto, las ideas políticas son tomadas en este caso como variables independientes —cómo afectan a los cambios de políticas o institucionales— y dependientes —cómo emergen o se construyen—. Esta mirada reviste una gran importancia en la medida en la que, desde un punto de vista metodológico, si somos capaces de mostrar cómo emergen y se desarrollan diferentes variables ideacionales a lo largo del tiempo, estaremos en una mejor posición para rastrear su impacto independiente en el escenario político (Berman, 2011), ya sea a la hora de estudiar procesos de identificación política, reorientaciones en los enfoques de políticas o cambios institucionales. Por esta razón, resulta imperioso entender cómo cambian las ideas a lo largo del tiempo y reconocer al mismo tiempo que existen períodos de equilibrio —sedimentación—

y de desequilibrio –dislocación–. Ahora bien, aunque tomemos las ideas tanto como variables dependientes como independientes, esta investigación está orientada a los casos (*case-oriented research*), no a las variables (D. della Porta, 2008; Ragin, 2004). Al estudiar, por un lado, la morfología del discurso kirchnerista vinculado con la protección/justicia social y, por el otro, la traducción de estos discursos/ideas en el MDS y la ANSES, lo que se pretende es la interpretación de unidades complejas más que establecer relaciones entre variables.

De acuerdo con Berman (2011), la emergencia y decadencia de una idea –ideología en el estudio de la autora– está caracterizado por un proceso de dos fases. En la primera fase, las ideas existentes son cuestionadas y se abre un espacio político que los actores sociopolíticos aspiran a rellenar. Se trata de una fase en la que la percepción del fallo o inadecuación del paradigma dominante genera una demanda de nuevas ideas, de un nuevo paradigma. Una vez que se abre este espacio político, se inicia la segunda etapa del proceso caracterizada por el intento de los actores políticos de rellenar ese vacío que deja el fallo o caída del paradigma dominante. Lo que plantea Berman es equivalente al doble proceso de dislocación y sedimentación que se ha desarrollado en el apartado teórico. De alguna manera, la emergencia de cualquier idea dominante coincide con la decadencia de la predecesora, pues las ideas, como vehículo a través del que interpretar el mundo, siempre están presentes, aunque cambien, incluso radicalmente. Este planteamiento es análogo al que perseguimos en esta investigación. Por un lado, reconstruimos, a partir de bibliografía secundaria, el proceso de construcción de las ideas políticas dominantes sobre las que se construyó el paradigma político y económico de los años noventa. A continuación se analiza, también a partir de bibliografía secundaria, la crisis del 2001 como un momento de percepción generalizada de fallo e inadecuación del paradigma político anterior y, al mismo tiempo, como un momento de apertura a nuevas ideas que doten de sentido a un orden sociopolítico diferente –o a la recomposición de los parámetros de deseabilidad y legitimidad del régimen anterior–. Finalmente, se analiza, a partir de fuentes primarias, el proceso de sutura, de cierre que lleva a cabo el kirchnerismo, construyendo un discurso anclado en las ideas de justicia e inclusión social –entre otros elementos–.

Esta investigación se planteó una pregunta de investigación de la que se desprendieron los objetivos generales y específicos, así como también las hipótesis de trabajo. A continuación se exponen las preguntas, objetivos, hipótesis, fuentes y técnicas de análisis, para más adelante exponer el diseño de la investigación.

Preguntas de investigación:

Pregunta general

¿Cómo cambian las ideas y los discursos políticos dominantes tras crisis de un paradigma político, y qué impacto tienen estos cambios en las instituciones políticas y las políticas públicas?

Preguntas específicas

¿Qué impacto tuvo el discurso sobre justicia e inclusión social del kirchnerismo en las instituciones relacionadas con la política social?

¿Cómo se transformó el paradigma dominante de la protección y la justicia social durante el kirchnerismo y qué regularidades y diferencias se dieron durante los doce años de gobiernos?

¿Cómo se definieron y enmarcaron los problemas vinculados con la pobreza, indigencia, exclusión y desigualdad durante el kirchnerismo?

¿Qué cambios institucionales y de políticas se dieron en el MDS y la ANSES durante el kirchnerismo?, ¿cuáles fueron las principales diferencias entre estas instituciones a la hora de traducir las ideas kirchneristas?

¿Qué instrumentos y soluciones políticas se emplearon para responder a los problemas de pobreza, exclusión, indigencia y desigualdad?

Objetivos de la investigación

Objetivo general

Profundizar y evaluar la naturaleza y el impacto de los discursos e ideas políticas en las dinámicas institucionales.

Objetivos específicos

Reconstruir los cambios y continuidades en el discurso kirchnerista sobre la justicia e inclusión social.

Caracterizar las dinámicas de cambio (o continuidad) que se dieron en dos instituciones sensibles a la política social en Argentina durante los gobiernos Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2015): el MDS y la ANSES.

Estipular en qué medida el kirchnerismo construye un nuevo paradigma político vinculado con la protección social.

Hipótesis de la investigación

Hipótesis teórica: Coyunturas de fuerte crisis sociopolítica abren la posibilidad al cuestionamiento de las ideas políticas dominantes del paradigma político y habilitan a que la capacidad de agencia de los actores políticos que portan nuevas ideas se incremente y que, por tanto, nuevas ideas políticas den sentido al orden político. Estas coyunturas de crisis y cambio ideacional profundo anticipan también cambios profundos en las instituciones políticas.

Hipótesis empírica 1: Tras la crisis del 2001, el kirchnerismo se articula como un movimiento político que cuestiona las bases fundamentales de funcionamiento del sistema político y económico de los años noventa, aspira a construir nuevos principios de legitimidad del orden político y finalmente se estructura como un nuevo paradigma basado en el impulso y desarrollo de la justicia social.

Hipótesis empírica 2: Los cambios ideacionales que promueve el kirchnerismo consolidan un nuevo paradigma de justicia e inclusión social que se traduce en profundas e importantes transformaciones en la institucionalidad y enfoque de políticas del Ministerio de Desarrollo social y la Administración Nacional de la Seguridad Social.

Diseño de la investigación

Por lo general, un enfoque ideacional de las instituciones, aunque pertinente y convincente en su planteamiento epistemológico, puede ser asumido como demasiado abstracto o podría entenderse que los factores explicativos de su análisis son muy abstractos (Béland, 2019). Ante este escenario de relativa sospecha sobre la profundidad empírica de un

enfoque ideacional, esta investigación apuesta por operacionalizar las ideas en tres unidades de análisis en función del grado de generalidad que tienen, y toma como casos de estudio dos instituciones que, pese a sus diferencias, presentan características que hacen pertinente su comparación.

La pertinencia de estudiar la influencia de los discursos y las ideas políticas en el Ministerio de Desarrollo Social y la Administración Nacional de la Seguridad Social tiene que ver con la naturaleza de la política social que produjeron. A diferencia de otras áreas de políticas sociales con cierta pretensión de universalidad como la sanidad o educación, donde los destinatarios de la política no son seleccionados en función de si se trata de sectores de trabajadores formales (*insiders*) o de sectores informales (*outsiders*), la ANSES, pero en especial el MDS, sí expandieron su política social en función de este factor de estratificación social. En el caso del MDS el criterio era claro, mientras que en la ANSES el criterio cambió y, de ser una institución que proveía políticas sociales hacia sectores que formaban parte de la economía formal (*insiders*), amplió el abanico de sus potenciales beneficiarios hacia sectores informales u *outsiders*. Pero, además, es precisamente la comparación entre dos instituciones que forman parte de un mismo universo político la que nos permite operacionalizar los diferentes tipos de ideas que delimitamos en la tesis y encontrar los factores ideacionales explicativos, no solo del cambio institucional, sino también de las divergencias en la orientación de los cambios en estas instituciones.

Pera la operacionalización de las ideas políticas recurrimos al planteamiento de Jal Mehta (2011), basado en los aportes de Peter Hall sobre los paradigmas políticos (1993), en el que expone un modelo de análisis de las ideas basado en tres niveles de generalidad: ideas como soluciones políticas (*ideas as policy solutions*), ideas como definición del problema (*ideas as problem definition*) e ideas como filosofías públicas o zeitgeist (*ideas as public philosophies or as zeitgeist*). De esta manera, diferenciamos tres tipos diferentes de ideas paradigma, definición y soluciones³.

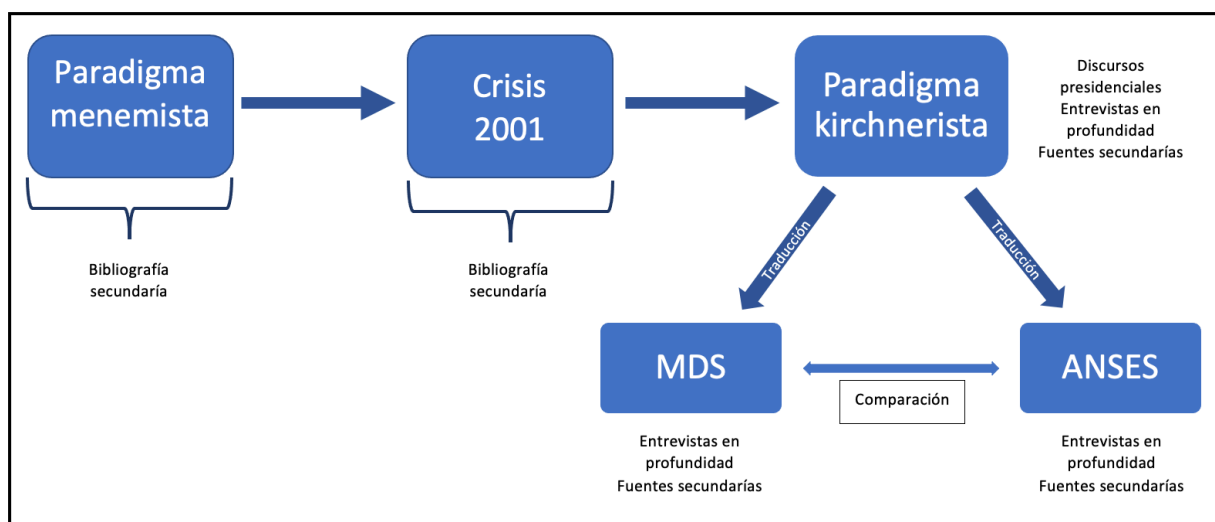
Esta manera de operacionalizar las ideas políticas nos habilita a una primera parte analítica basada en tres elementos: a) una reconstrucción del paradigma político de los años noventa, atendiendo a la manera de definir los problemas y articular soluciones e instrumentos coherentes con el paradigma y la definición del problema; b) un análisis de la

³ Véase el apartado teórico en el que se dedica una reflexión sobre los niveles de generalidad de las ideas políticas.

dimensión rupturista, en términos de paradigma político, de la crisis de 2001; c) un análisis en profundidad de la morfología del discurso kirchnerista, prestando atención a la manera en la que se cuestionan los fundamentos del paradigma político de los noventa y se definen los problemas.

La segunda parte del análisis se centrará en los casos de estudio: el Ministerio de Desarrollo Social y la Administración Nacional de la Seguridad Social. En esta parte del análisis entra en juego otro concepto clave desarrollado en el apartado teórico: la traducción de las ideas políticas (Alasuutari, 2015; Kjær & Pedersen, 2001). Atendiendo a las especificidades políticas e históricas de cada una de estas instituciones, analizamos la manera en la que encontraron arraigo institucional las ideas de justicia e inclusión social sobre las que el kirchnerismo articuló como lo que aquí se denomina el paradigma de la justicia social.

Ilustración 1: Esquema de la investigación



Fuente: elaboración propia

Técnicas y fuentes de análisis

Aunque los capítulos dedicados al paradigma de los años noventa y la crisis del 2001 son centrales para entender la construcción de un nuevo paradigma durante el kirchnerismo, dichos capítulos forman parte del ejercicio de contextualización del fenómeno que abordamos, por lo que no forman parte de los capítulos empíricos de la investigación. La importancia de estos se desprende del objetivo epistemológico que persigue la investigación: describir, entender, interpretar y evaluar cuidadosamente el objeto de investigación a partir

de una serie de procesos y eventos particulares, situados histórica y contingentemente (Howarth, 2000a).

El objeto empírico de la investigación se inicia con el estudio de la discursividad kirchnerista. En tanto variables dependientes, las ideas han sido estudiadas a partir del corpus de discursos pronunciados por Néstor Kirchner y Cristina Fernández y la investigación se centró en hacer una reconstrucción de la dinámica discursiva de estas presidencias, prestando atención a dos momentos clave: a) el primer año de gobierno de Néstor Kirchner o lo que aquí se denomina “la puesta en escena de un proyecto político”; b) el primer año de gobierno de Cristina Kirchner, calificado en este trabajo como la “consolidación del paradigma kirchnerista”. Las fuentes de análisis utilizadas para este apartado de la investigación han sido los discursos pronunciados por Néstor Kirchner (970 alocuciones) y Cristina Fernández (1875 alocuciones). Con un corpus total compuesto por 2845 alocuciones, la técnica de análisis se realizó mediante el programa de análisis cualitativo de datos Atlas.ti⁴ a partir de un proceso de generación de códigos, categorías, conceptos y redes semánticas mediante comparaciones sistemáticas. A fin de hacer un mejor manejo del corpus, se han elaborado once proyectos diferentes en Atlas.ti.

La técnica de análisis empleada es de aproximación inductiva, lo que quiere decir que se produce una inmersión “ciega” sobre los datos que sirve como punto de partida para el desarrollo de las diferentes líneas interpretativas (generalizaciones) que surgen a partir del análisis. Esta primera inmersión, acompañada de la revisión de la literatura que aborda el kirchnerismo desde una dimensión discursiva, permitió la generación de cinco dimensiones de análisis a partir de las cuales se inició el proceso de codificación: a) neoliberalismo o década de los 90; b) crisis del 2001; c) pobreza e indigencia; d) justicia e inclusión social; y f) rol del Estado. Estas cinco categorías centrales de análisis se vincularon a los tres niveles de generalidad de las ideas políticas que se plantean. Es decir, se analizó en qué medida cada una de estas dimensiones se expresa como paradigma, como definición de los problemas o como instrumentos o soluciones a los problemas definidos. Si bien estas dimensiones de análisis son centrales, a medida que avanza el análisis se hacen codificaciones secundarias que permiten medir la presencia y magnitud de elementos relacionados con las instituciones que

⁴ El software Atlas.ti es una potente herramienta computacional diseñada para el análisis cualitativo e interpretativo de grandes cantidades de texto, como en esta investigación. Basada en la teoría fundamentada (*Grounded Theory*) de los años 60, su diseño se desprende de una epistemología hermenéutica y, en términos metodológicos, se basa en las comparaciones constantes a través de análisis cualitativo con el objetivo de desarrollar conceptos subyacentes en el texto y relacionarlos (Carrero, Soriano, & Trinidad, 2012; Hwang, 2008; Sabariego Puig, Vilà Baños, & Sandín Esteban, 2014; San Martín Cantero, 2014)

estudiamos. Por ejemplo, se cuantifica la presencia del MDS o ANSES en los discursos de Néstor Kirchner o Cristina Fernández, se mide la magnitud de la presencia de las diferentes políticas públicas desarrolladas por estas instituciones o se analizan la discursividad que se produce ante coyunturas críticas como la crisis del agro, la muerte de Néstor Kirchner o las diferentes citas electorales que enfrenta el kirchnerismo a lo largo de los doce años analizados.

Ilustración 2. Representación gráfica de la técnica de análisis de los discursos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández a través de Atlas.ti



Fuente: elaboración propia.

Para el análisis del proceso de traducción de las ideas políticas kirchnerista en las instituciones escogidas se ha recurrido a dos fuentes de análisis. Por un lado, se han analizado cualitativamente las publicaciones oficiales de ambas instituciones, prestando atención a la lectura que hacen del pasado, cómo definen los problemas y establecen sus objetivos institucionales y cómo enmarcan la pertinencia, necesidad y legitimidad de los instrumentos/políticas empleadas para alcanzar dichos objetivos.

En segundo lugar, se han realizado entrevistas en profundidad a cinco perfiles profesionales seleccionados a partir de dos criterios –actores políticos gubernamentales y actores de la sociedad civil– (Tabla 1): a) políticos o asesores con altas responsabilidades en los diferentes gobiernos kirchneristas.; b) funcionarios de rango medio-alto del MDS y la ANSES, principalmente; c) académicos expertos en instituciones y políticas sociales; d) representantes de *Think Tanks* vinculados con la política social y las instituciones políticas; y e) intelectuales o generadores de opinión pública. Para la selección de los entrevistados se ha realizado un muestreo cualitativo que persigue una representación tipológica correspondiente al objeto de estudio –no se trata de una representación estadística– (Valles, 2002). En total, se han celebrado 41 entrevistas, de las cuales han sido grabadas 39. El tiempo medio de cada entrevista fue de 53 minutos y en total se grabaron 37 horas y 32 minutos de entrevistas. La idoneidad de los perfiles entrevistados responde a las diferentes miradas que tienen respecto de los cambios ideacionales entre la década de los noventa y el kirchnerismo, yendo desde lo más general hacia lo más específico. El desarrollado de las entrevistas se hizo a partir de un guion tipo por cada uno de los perfiles descritos en la Tabla 1. Además, durante el proceso de las entrevistas se han tomados notas en un cuaderno de campo que han servido para reconstruir elementos no presentes en el momento de la transcripción de las entrevistas.

Tabla 1: Perfil de entrevistados

Tipo de organización	Rol	Total
Actores políticos gubernamentales		
Gobierno	Políticos, asesores y miembros involucrados en las políticas posneoliberales y el cambio institucional durante los gobiernos kirchneristas	7
Funcionarios	Empleados públicos de rango medio y alto involucrados en los procesos de cambio institucional, cambio de políticas y cambios en la gestión durante los gobiernos kirchneristas	19
Actores de la sociedad civil		
Academia	Expertos en la investigación referida a cambio institucional, políticas sociales y el rol de Estado durante el kirchnerismo	10

Think Tanks	Consultores y agentes influyentes en el conocimiento acerca de las políticas, instituciones y cambios durante el kirchnerismo	3
Intelectuales e influencias sobre la opinión pública	Intelectuales y agentes que influyen en la opinión pública a través de publicaciones periodísticas y/o editoriales con especial repercusión	2

Fuente: elaboración propia

El proceso de transcripción de las entrevistas se aprovechó como oportunidad para el arranque analítico. Sin embargo, dado el volumen de horas de grabación y páginas transcritas, el análisis, al igual que con las alocuciones presidenciales, se hizo mediante el programa Atlas.ti a partir de un proceso de generación de códigos, categorías, conceptos y redes semánticas mediante comparaciones sistemáticas. En total, se construyeron cinco proyectos de codificación y análisis en dicho *software*.

Asimismo, dado que ideas y los discursos políticos no pueden analizarse sin entender el contexto en el que emergen. Como señala Frank Fischer, todo discurso es, en mayor o menor medida, una expresión de la sociedad en la que se articula, expresa o refiere (Fischer, 2015, p. 58). Por ello, el análisis ha ido acompañado de reconstrucciones puntuales de coyunturas críticas que marcaron los cambios de rumbo en el kirchnerismo. Esta tarea se hizo a partir de fuentes bibliográficas secundarias y análisis basado en fuentes de prensa. Las fuentes utilizadas han sido los periódicos Página 12 y Clarín⁵, dos diarios de tirada nacional e impresa que expresan dos líneas editoriales diferentes: la primera de tendencia oficialista y la segunda de tendencia opositora⁶.

* * *

⁵ El diseño original de la investigación pretendía incorporar en el análisis de medios al periódico La Nación. Sin embargo, ninguna de las bases de datos utilizadas (*Latin American Newstand*, *Lexis-Nexis Uni*, *Access World News*, *PressDisplay*) para acceder a los medios citados contenía la hemeroteca del citado diario. El diario La Nación tampoco cuenta con una hemeroteca propia que sea accesible para contenido anterior al año 2011.

⁶ La relación que mantuvo el kirchnerismo con los medios de comunicación, especialmente con los diarios de edición impresa y tirada nacional, de gran impacto en la conformación de la agenda por el efecto de réplica que provocan las portadas y los editoriales, ha sido un objeto de estudio recurrente y de gran interés durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Algunos trabajos destacables en este sentido son los de Julia de Diego (2014, 2017b, 2017a), quien analiza el discurso que construye la prensa y su efecto politizador en tanto actores políticos con marcos ideológicos e interpretativos propios respecto de los acontecimientos políticos. Sobre la relación y disputas entre el kirchnerismo y los medios de comunicación pueden consultarse los trabajos de Córdoba (2014), Kitzberg (2012), Preatoni (2009), Repoll (2010) o Vincent (2011, 2017).

Junto a la introducción y el planteamiento metodológico antes expuesto, la investigación que se desarrolla a continuación está compuesta por ocho capítulos; uno de carácter teórico, dos centrados en la contextualización histórica del fenómeno que se investiga, cuatro de carácter empírico y uno de dedicado a las conclusiones.

El primer capítulo es el que estructura el resto de la investigación. En él se desarrolla el marco conceptual a partir del cual se aborda el objeto de estudio. El desarrollo teórico recoge los principales conceptos y discusiones en el campo de los enfoques ideacional, constructivista y discursivo del institucionalismo. El objetivo central de este capítulo es elaborar un argumento lo suficientemente amplio, de tal forma que la importancia de las ideas en el análisis político e institucional sea entendida tanto desde un plano abstracto en el que se reflexiona sobre el carácter ontológico y epistemológico del enfoque, hasta un plano empírico-metodológico, en el que se plantean mecanismos de operacionalización de las ideas como variables explicativas de los fenómenos. En función de carácter teórico-metodológico de la investigación, se expone y justifica la pertinencia de analizar la discursividad kirchnerista a partir de los discursos presidenciales de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, así como también la adecuación del enfoque en el análisis de la ANSES y el MDS a la luz del paradigma de justicia social que construye el kirchnerismo.

Los capítulos dos y tres pretenden una contextualización histórica de los fenómenos que no forman parte del análisis, pero son imprescindibles para entender y analizar al kirchnerismo. El primero de ellos repasa cuáles fueron las ideas dominantes en las que se asentó el paradigma político de la década de los 90, el rol de la justicia social durante el menemismo y el impacto institucional de las ideas neoliberales en materia de protección y seguridad social. Estas características son las que permiten una mayor y mejor comprensión del kirchnerismo, pues, como se verá, las apelaciones a la política de los años 90 son una constante durante todo el período analizado. El tercer capítulo tiene dos objetivos: a) exponer una breve cronología de la crisis del 2001; y b) interpretar la crisis del 2001 a la luz del enfoque ideacional. Para la teoría con la que se trabaja, los momentos de crisis son coyunturas especialmente sensibles para la emergencia de nuevos discursos que cuestionan el orden establecido de las cosas y que ofrecen posibilidad para que nuevas ideas dominantes marquen los principios de lectura del orden político. En este sentido, hacer una reconstrucción de la crisis del 2001 desde el enfoque ideacional permite entender no solo la

puesta en cuestionamiento del modelo menemista, sino también el grado de dislocación que supone la crisis y que abre la puerta a que nuevos parámetros de sentido se instalen en la sociedad.

El cuarto capítulo, primero de carácter empírico, analiza la morfología de los discursos presidenciales de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, prestando atención al rol e importancia que tiene la “justicia e inclusión social” como pilar ideacional del kirchnerismo. El capítulo centra el foco en dos coyunturas críticas para el devenir del kirchnerismo: la primera se refiere a las condiciones de llegada de Néstor Kirchner a la presidencia y, en especial, al primer año de gobierno en el que se analiza “la puesta en escena del proyecto kirchnerista” vinculada con la lectura que hace de la década de los noventa, la centralidad que ocupa en su discurso la cuestión de la pobreza, indigencia y exclusión social; la narrativa que construye sobre la crisis del 2001 y, finalmente, la inercia que adopta el discurso de Néstor Kirchner hasta las elecciones de 2007. La segunda parte se centra en el análisis de la producción discursiva de Cristina Kirchner, en especial su primer año de gobierno, calificado como el momento de “consolidación del paradigma kirchnerista”. La crisis del agro que se inicia a los pocos meses de asumir la presidencia es una coyuntura de quiebre, pues reconfigura y consolida muchos de los vectores de sentido que se habían construido durante la etapa de Kirchner. En concreto, se prestan atención al fin de la transversalidad como característica del primer kirchnerismo, el giro hacia un radicalismo de lo nacional-popular y los efectos que esto tiene en el paradigma de justicia e inclusión social, que vira de una preocupación centrada en la pobreza y el empleo como solución, a un enfoque centrado en la desigualdad y el rol del Estado como reparador de desigualdades. Al igual que en la primera parte de dicho capítulo, el primer año de gobierno de Cristina Fernández allana el camino para analizar la producción discursiva en años sucesivos y, en especial, permite prestar atención al lugar que pasa a ocupar la ANSES como expresión institucional del Estado presente y, posteriormente, el momento de legitimación electoral del paradigma de justicia social en las elecciones de 2011.

La reconstrucción de la morfología del discurso de Néstor Kirchner y Cristina Fernández habilita para dar el siguiente paso en términos empírico-analíticos. A través de la noción de “traducción de las ideas” se profundiza en el impacto que tuvo el paradigma de justicia social en la ANSES y el MDS. El análisis se inicia con un capítulo dedicado a la traducción que hizo la ANSES de la justicia social a partir de varios elementos: a) la narrativa compartida en el seno del organismo, bajo la consigna de ser una “administración nacida

para desaparecer”, del rol que le fue asignado al organismo cuando se crea en los años 90; b) la lectura que hace del pasado menemista y a partir del cual se construyen dos vectores de sentido cruciales para el organismo: “la necesidad de reforma” que emerge como crítica a la política de los años 90 y la traducción que hace del imperativo de justicia e inclusión social; c) a partir de la traducción que hace el organismo del paradigma de justicia social, se explora en profundidad el resultado de dicho impacto en términos de políticas: la reestatización de los fondos de pensiones o “vuelta al principio de solidaridad” y la creación de la Asignación Universal por Hijo como un “revolución” en el organismo, pues vira de una seguridad social contributiva a una de carácter contributivo y no contributivo; esto es, la “incorporación de la vulnerabilidad social” al régimen de seguridad social; d) se lleva a cabo un repaso de la trayectoria institucional a lo largo de los 12 años de gobierno para, finalmente; e) reconstruir la mirada que el organismo tiene de la otra institución llamada a producir políticas de justicia social: el MDS.

El capítulo seis analiza la traducción institucional y en términos de políticas del paradigma de justicia e inclusión social kirchnerista en el MDS. El capítulo se inicia con: a) un análisis de los antecedentes institucionales del MDS; b) la coyuntura histórica en la que se produce la conversión de Secretaría de Desarrollo social a ministerio de Desarrollo Social y rol que le fue asignado como “ministerio de la pobreza”; c) la narrativa institucional que construye el organismo una vez asumido el gobierno de Kirchner sobre el período menemista, la crisis del 2001 y la forma en la que se expresa la “necesidad de reforma”; d) el siguiente apartado analiza la figura de Alicia Kirchner como figura central a la hora de entender el rumbo institucional que toma el ministerio y la traducción que hace en términos de enfoque institucional y de políticas del paradigma de justicia social; e) los siguientes apartados analizan los tres tránsitos que hace el MDS en su enfoque de políticas: de la asistencia a la productividad, de las oficinas al territorio y del onegenismo a la participación; f) el capítulo se cierra analizando una de las políticas menos visibles del MDS, pero que contrasta con el discurso institucional que defendió el ministerio: las pensiones no contributivas.

El penúltimo capítulo hace una comparación sistemática de las diferencias que se dieron en términos institucionales y de políticas en la traducción del imperativo de justicia social que caracterizó el discurso de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. En concreto, se comparan las diferencias en cómo definieron los problemas, qué tipo de objetivos políticos trazaron, el enfoque de políticas, las soluciones e instrumentos que promovieron en

coherencia con cómo definían objetivos y problemas, pero también en coherencia con el paradigma kirchnerista de justicia social; además de otras diferencias significativas. Además, se esbozan conclusiones acerca de la traducción y consolidación institucional de una serie de ideas y su expresión en términos de políticas públicas, con la AUH y el programa Argentina Trabaja como máxima expresión de ello. Para finalizar, se dedican un subapartado a profundizar sobre un aspecto que emergió en la investigación y que exigía una breve profundización al respecto: la autonomía burocrática con la que actuaron y de cómo se articuló dicha autonomía.

La investigación se cierra con un capítulo de conclusiones en el que se recuperan los conceptos centrales de la teoría para discutir los límites de analizar al kirchnerismo como un paradigma político, los alcances empíricos de analizar el MDS y la ANSES en perspectiva comparada; pero también se recogen conclusiones acerca de dos hallazgos que emergen de la investigación: a) la retroalimentación política o *policy feedback* derivada de la creación del SIPA y la AUH en la órbita de la ANSES; y b) la cuestión de la construcción de autonomía burocrático-institucional, las diferencias y los posibles factores explicativos. El capítulo se cierra exponiendo las líneas de investigación que se abren como una futura agenda de investigación en la que seguir desarrollando el enfoque ideacional en el institucionalismo de la ciencia política latinoamericana.

2. Capítulo I: Planteamiento teórico–metodológico de la investigación

2.1. Marco teórico de la investigación: el institucionalismo ideacional.

El estudio de las instituciones políticas, los procesos políticos o las políticas públicas ha estado en gran medida monopolizado por la mirada teórica de lo que vino a conocerse como “nuevos institucionalismos” (P. A. Hall & Taylor, 1996; Peters, 2019a). Así, las tres ramas del nuevo institucionalismo –histórico, sociológico y de la acción racional– imprimieron una nueva manera de observar los procesos políticos en general, y sobre las instituciones políticas en particular, al tiempo que se convertían en los pilares teóricos fundamentales desde los que poder estudiar el comportamiento, cambio y continuidad de las instituciones (P. A. Hall & Taylor, 1996; Peters, 2019a; Rayner, 2015; Rhodes, 1995; Schmidt, 2006). Existen diferencias importantes entre estos tres enfoques, pero al margen de sus diferencias, la ausencia de una reflexión en profundidad sobre el rol que juegan las ideas políticas a la hora de estudiar los procesos políticos y las instituciones políticas ha sido una constante muy bien apuntada por diversas investigaciones (Bèland & Cox, 2011; Berman, 2011; Blyth, 2002, 2013; Gofas & Hay, 2010; Goldstein & Keohane, 1993; Hay, 2006, 2011; Schmidt, 2010a, 2002, 2008)⁷. Con esto no queremos afirmar que las ideas no hayan estado presentes en los planteamientos teóricos de las investigaciones que se inscriben en estas tradiciones, sino que el rol atribuido a las ideas ha sido secundario o subsidiario de otras variables explicativas: las trayectorias históricas en el caso del institucionalismo histórico; los valores o la cultura en el caso del institucionalismo sociológico y el cálculo racional de intereses de los actores en el caso del institucionalismo de la acción racional.

En respuesta a esta corriente que entiende las ideas como variables de segundo orden o epifenómenos, en las últimas tres décadas numerosas investigaciones han subrayado cada vez más la importancia de las ideas políticas como variables centrales en la comprensión de los procesos de cambio político e institucional, tanto desde el plano teórico (Bèland, 2005a; Bèland, Carstensen, & Seabrooke, 2016; Campbell, 2004; Campbell & Pedersen, 2001; Gofas

⁷ El texto de Goldstein and Keohane es un interesante ejemplo del renovado interés, en el ámbito de las relaciones internacionales, del rol de las ideas políticas en el análisis social. No obstante, si bien los autores asumen críticamente los enfoques que consideran las ideas como meros epifenómenos, su planteamiento teórico no deja de lado algunos supuestos de la teoría racionalista, motivo por el cual, señalan los autores, “no se cuestiona la premisa de que las personas se comportan de forma egoísta y ampliamente racional” (Goldstein & Keohane, 1993). Este sería un ejemplo en el que se da una suerte de *crossfertilization* entre los enfoques racional e ideacional.

& Hay, 2010; P. A. Hall, 1989a, 1993; Hay, 2006; Mehta, 2011; Schmidt, 2010a, 2015, 2002)⁸, como también en el análisis empírico de una infinidad de problemáticas, tales como el cambio climático y las agendas medioambientales (Bosomworth, 2018; Gillard, 2016; Palmer, 2010), transformaciones en el paradigma económico dominante (Kjær & Pedersen, 2001; Oudenampsen, 2020), cambios en políticas educativas (Avigur-Eshel & Berkovich, 2019; Courtois & Veiga, 2020; Karlsson, Hallsén, & Svahn, 2019; Mehta, 2013; Romero Gonzaga, 2019; Sivesind & Wahlström, 2017; Wahlström & Sundberg, 2017), el racismo, la eugenesia y la segregación como ideas rectoras de diferentes dinámicas políticas e institucionales (Hansen & King, 2001; Smith, 2006), las agendas de género y el feminismo como marcos ideacionales o paradigmáticos con efectos transformadores en diferentes políticas y dinámicas institucionales (Bacchi & Rönnblom, 2014; Erikson, 2019; Kulawik, 2009; Lombardo & Forest, 2015; Villegas, 2015), las ideas como factores explicativos de políticas migratorias (Boswell & Hampshire, 2017), cambios en las políticas sociales, estados de bienestar y regímenes de la seguridad social (Bèland, 2005b, 2007; Bèland & Powell, 2016; Bèland & Waddan, 2012; Cox, 2001; Hašková & Dudová, 2017; Nicholls & Teasdale, 2021), el paradigma de la austeridad como marco ideacional de la política económica en Europa y otros países (Blyth, 2013; Ladi, Lazarou, & Hauck, 2018), entre muchas otras (Carstensen & Schmidt, 2018; Dawson & Hanley, 2019; Fairbrass, 2011; Grube & van Acker, 2017; Schmidt, 2017a; Sibbing & Candel, 2021; Vos & Thomas, 2018). Al margen del interés creciente que el enfoque ideacional ha tenido en la ciencia política, los trabajos citados permiten sostener que, salvo excepciones como las de Garcé (2015) en el terreno teórico, o Romero Gonzaga (2019) en el plano empírico, el enfoque ideacional no ocupa un lugar destacado en la discusión de la ciencia política latinoamericana.

⁸ Aunque inscrito en la corriente del institucionalismo histórico o socio-histórico, Peter Hall es uno de los autores canónicos a la hora de postular y desarrollar una teoría centrada en el rol de las ideas políticas en el análisis político e institucional. A partir de un análisis de las ideas que sostienen el modelo económico keynesiano (P. A. Hall, 1989c), Hall inaugura una nueva perspectiva en la que las ideas políticas adquieren un rol central. Sin embargo, no puede inscribirse en una tradición ideacional “pura” en la medida en la que el rol de las ideas está subsumido, en mayor o menor medida, a la historia u otras variables, motivo por el cual es ubicado en la frontera entre el institucionalismo histórico y el análisis ideacional. Un buen ejemplo de esto es que, en su estudio de las ideas keynesianas, plantea que el éxito o no de estas depende de, por ejemplo, la “viabilidad administrativa” de esas ideas, es decir, de las capacidades estatales para implementarlas (P. A. Hall, 1989a). Si bien las ideas keynesianas son centrales en este planteamiento, termina subsumiendo el rol de estas a la capacidad de un Estado, lo que equivale a señalar que las constricciones o límites son puestos por las instituciones y su historia, y no por las ideas como marcos que delimitan lo posible, factible, legítimo o deseable. No obstante, como veremos más adelante, buena parte de los autores que se sitúan explícitamente en una perspectiva ideacional se asumen herederos del institucionalismo histórico y en especial de la obra de Hall. Es igualmente curioso señalar que, aunque el autor se inscribe a sí mismo en el institucionalismo histórico y asume en este una suerte de tercera vía entre institucionalismo sociológico y el de la acción racional, el rol de los paradigmas no está presente en su formulación de esta tercera vía o puente entre los otros dos enfoques neoinstitucionales (Rayner, 2015).

A pesar de la amplia bibliografía que aborda, tanto empírica como teóricamente, el valor e influencia de las ideas y los discursos en los cambios de políticas y cambios institucionales, ha sido difícil encontrar un concepto que englobe y defina esta perspectiva centrada en las ideas. La manera más genérica de hacer referencia a esta mirada es con el término “ideacional”; aunque no se puede afirmar que exista un consenso generalizado por el cual se defina y se reconozca a esta perspectiva como la de un “institucionalismo ideacional”. No obstante, si podemos reconocer en la escuela de las ideas, (*ideational school*) (Bèland & Cox, 2011, 2016), también denominado giro ideacional (*ideational turn*) (Larsson, 2015), un intento más depurado por intentar englobar en un concepto todas aquellas investigaciones o miradas teóricas que tienen en cuenta las ideas políticas como variables explicativas, no solo del cambio institucional, sino de procesos políticos en general⁹. Desde la perspectiva de la escuela ideacional, las ideas políticas (*policy ideas*) refiere a las alternativas políticas –la idea de la expansión de la política social, la idea de privatizaciones, la idea del bienestar–, así como también a los principios y creencias –prácticas, símbolos, normas, gramáticas, modelos y/o identidades que conllevan significados sobre el mundo– en los cuales esas alternativas políticas se fundamentan –el paradigma neoliberal, el paradigma keynesiano– (Bèland, 2005a, p. 199). Asimismo, como se verá más adelante, en el terreno del estudio de las instituciones políticas los conceptos de “institucionalismo discursivo” e “institucionalismo constructivista” han tenido un mayor recorrido a la hora de intentar englobar e identificar una tradición o escuela académica equiparable al institucionalismo histórico, sociológico o de la acción racional.

Todos aquellos enfoques que engloban lo que se conoce como la escuela de las ideas o en el giro ideacional pretenden comprender el poder de las ideas en los procesos políticos y, con relación a los intereses de esta investigación, la capacidad de institucionalización que tiene una idea. No solo la institucionalización de una idea es importante en el estudio de las instituciones políticas, sino también las consecuencias de esta institucionalización sobre el comportamiento de los actores políticos que participan, directa o indirectamente, en ellas. De igual manera, la institucionalización de una idea responde a procesos ideacionales protagonizados por diferentes actores sociales y políticos que interactúan en una batalla por el sentido. Así, con independencia del objeto de estudio, una investigación que parte de un

⁹ A pesar de que identificamos en la escuela de las ideas un intento de unificación de las investigaciones que centran su atención en factores ideacionales, autores como Parsons (2007) afirman que la dispersión que se da entre las investigaciones de tipo ideacional hace que sea bastante difícil que esta tradición destaque dentro de la ciencia política.

enfoque ideacional debe: a) explicar el proceso de construcción de una idea política que se asume como dominante o relevante en el discurso público; y b) explicar qué influencia tiene esta sobre las dinámicas institucionales y en qué grado esta idea se institucionaliza y produce cambios que afectan a las políticas y al comportamiento de los actores políticos. A diferencia de otros enfoques institucionalistas que analizan las instituciones, ya sean formales o informales, como reglas y procedimientos que estructuran la interacción social al restringir y/o posibilitar el comportamiento de los actores (Helmke & Levitsky, 2006)¹⁰, el enfoque ideacional reconoce que la importancia de la institucionalización de un discurso, de un conjunto de ideas, en el comportamiento de los actores; pero en última instancia asume que son las ideas y no las instituciones las que constriñen, limitan o posibilitan el comportamiento de los actores políticos.

La postura teórico-epistemológica de este trabajo rehúye y asume una mirada crítica sobre las explicaciones racionalistas y basadas en el cálculo de intereses de una buena parte de la literatura politológica, toda vez que los supuestos del racionalismo se sustentan sobre una simplificación teórica de la realidad (Goldstein & Keohane, 1993). Al mismo tiempo, siguiendo los planteamientos de Parsons (2007), se niega la posibilidad de asumir el enfoque ideacional en términos de una “lógica general” por medio de la cual se formulan regularidades en forma de “leyes” que estipulan las maneras de actuación de los seres humanos bajo determinadas condiciones. Así, las sociedades no se conciben como universales, es decir, que no existen reglas universales que las gobiernen –reglas históricas, sociológicas, etc.–. Por esta razón, el planteamiento de los objetivos de una investigación que se inscribe en una tradición ideacional considera cualquier contexto sociopolítico como creaciones históricas y contingentes (Alasuutari, 2015). En otras palabras, el enfoque ideacional es ajeno a una lógica explicativa determinista o probabilística. Por el contrario, se busca llevar a cabo “explicaciones particulares” de fenómenos concretos. Esto no obsta a que puedan ser comparados en virtud de las regularidades que puedan presentar respecto de otros fenómenos. Sin embargo, las explicaciones particulares (*particular explanations*) entienden los

¹⁰ Enfoques más rígidos analíticamente como el de O'Donnell no solo son ajenos a la importancia de las ideas políticas en el comportamiento de los actores y las instituciones, sino que entienden que la existencia de reglas formales en las instituciones poliárquicas son buenas productoras del comportamiento y de las expectativas de los actores políticos. Incluso en contextos de reglas informales, asume a los actores como racionales y plantea la dificultad añadida de analizar el comportamiento de estos en contextos informales debido al escollo de rastrear las reglas que los actores siguen y el conocimiento común y compartido que tienen de estas; especialmente cuando estas reglas informales están muy extendidas y fuertemente arraigadas; es decir, cuando estas reglas informales están *de facto* fuertemente institucionalizadas (O'Donnell, 1996).

fenómenos como resultado de acontecimientos contingentes¹¹ que no esperaríamos que tengan los mismos resultados, incluso en condiciones idénticas, en otros contextos. Es decir, que en una investigación de tipo ideacional nada de lo que se explica o interpreta se hace en virtud de una lógica que actúa como ley general (Parsons, 2007). Por esta razón, una determinada idea –la justicia social, por ejemplo– no es analizada en términos probabilísticos ni como leyes generales, ya que su sentido está vinculado con el contexto de emergencia y construcción de dicha idea. Lo que una idea significa en un contexto no tiene porque reproducirse en otro y, por tanto, dicha idea debe ser analizada y explicada en función de la lógica particular que atiende a las contingencias propias del contexto en el que surge y adquiere sentido.

Al mismo tiempo, el marco ideacional se inscribe en una tradición epistemológica de orden interpretativo¹², lo que deja fuera cualquier otra aproximación a los fenómenos que sea de tipo causal, estadística, funcional, estructural, materialista, behaviorista, empirista, positivista o de acción racional (Campbell & Pedersen, 2001). La lógica interpretativista y de aproximación inductiva, heredera de la tradición hermenéutica y la lingüística, entiende que las personas, situadas históricamente, tienen diferentes maneras de entender el mundo que las rodea. Esto no quiere decir que sean irracionales, sino que los contextos sociales, institucionales, etc. son ambiguos, lo que permite que la gente cree diferentes racionalidades: las racionalidades de una persona vienen dadas por sus contextos históricos y son contingentes, lo que deja fuera cualquier intento de explicar una racionalidad concreta en función de una variable explicativa que afecte de forma homogénea o con regularidad a cualquier actor que se enfrente a la misma variable o conjunto de variables. En definitiva, de lo que se trata es de llevar a cabo explicaciones y descripciones históricamente específicas, y no teorías causales (Campbell & Pedersen, 2001). Como señala Parsons, si intentamos rastrear las acciones de un individuo en causas estructurales o psicológicas, entendemos que las elecciones de las personas dependen de las condiciones dadas en su entorno –lógica racional–. Sin embargo, si rastreamos las acciones de los individuos en causas ideacionales, estamos argumentando que las elecciones de las personas fueron contingentes hasta que

¹¹ Siguiendo los argumentos de Bonvecchi (2006), las interpretaciones basadas en la contingencia entenderían los fenómenos sociales –las crisis, por ejemplo– como algo que podría no haber ocurrido o haber ocurrido de maneras distintas de las que ocurrió, frente a las interpretaciones deterministas basadas en la lógica aristotélica de la necesidad; donde la necesidad es una cualidad de orden fáctico es irrevocable: algo existe porque no es posible que no exista; algo sucede porque no es posible que no suceda.

¹² Para una reflexión en profundidad sobre las tipologías epistemológicas y metodológicas en las ciencias sociales y la relación entre el enfoque ideacional y el interpretativismo, puede consultarse el capítulo introductorio del libro de Parsons (2007).

construyeron una dinámica causal propia a su alrededor –lógica ideacional/interpretativa– (Parsons, 2007).

Frente a la postura epistemológica –neopositivista– de los enfoques de la acción racional, que normalmente abrazan técnicas orientadas racionalmente con el objetivo de proveer respuesta inequívocas y libres de valoraciones/valores, este trabajo se inscribe en la tradición pospositivista de las ciencias sociales, según la cual el lenguaje no es simplemente un espejo del mundo, sino que sirve para constituirlo y por lo tanto nunca puede ser neutral (Barbehön, Münch, & Lamping, 2015, p. 254). Se trata de aproximarse a lo social como una construcción en función de significados sociales inherentes a las acciones políticas y sociales de los sujetos; esto es, que las explicaciones no dependen de significados con contextos independientes o carentes de valores. Por esta razón, se entiende que los métodos basados en epistemologías de “ciencias duras” llevan a malentender o malinterpretar los objetos que se investigan (Fischer, 2015, p. 64). En este sentido, esta tradición pospositivista vendría a plantear que, en el marco la *ideational school* y el *ideational turn*¹³, son las ideas políticas las variables centrales de su análisis empírico. Para esta tradición de pensamiento, las ideas y los discursos no son entendidos como epifenómenos que simplemente reflejan la realidad o los intereses materiales de los actores. Por el contrario, las ideas son construcciones políticas, sociales e históricas que se expresan en forma de marcos interpretativos que nos sirven para entender el sentido que adquiere el mundo que nos rodea. De esta manera, las ideas son la base de construcción de nuestras formas de entender los problemas políticos, dando definición a nuestros objetivos e intereses –los intereses no tienen una existencia objetiva que es independiente a los actores que los sostienen–. Como señalan Béland y Cox (2011), las ideas son importantes en política porque no entendemos la política como una competencia entre actores que tienen intereses claros y estables y estrategias bien definidas para alcanzar estos objetivos, sino como una lucha por el poder y el control entre actores motivados por innumerables ideas, que son las que dan forma a nuestras creencias y a lo que consideramos apropiado y legítimo. Por tanto, las ideas no solo nos permiten interpretar el mundo en el que vivimos, sino que son la base sobre la cual construimos los valores para la

¹³ Conviene en este sentido hacer referencia al giro argumentativo (*argumentative turn*), también de enfoque pospositivista y que en términos empíricos consiste en introducir el lenguaje y la argumentación como dimensiones fundamentales de la política, la teoría y el análisis. En clara sintonía con la *ideational school*, este enfoque se centra en la práctica argumentativa, el análisis de marcos, la narración de historias, etc. (Fischer, 2015). La diferencia fundamental con el planteamiento ideacional que más adelante se desarrollará tiene que ver con el lugar que ocupan en nuestra investigación las ideas políticas y los niveles de análisis con los que trabajamos a la hora de analizar estas. Por otra parte, si bien el giro argumentativo entiende las acciones humanas como intermediadas e integradas simbólicamente en contextos sociales y culturales, a diferencia del enfoque ideacional sitúa a los argumentos como las unidades de análisis, y no tanto a las ideas.

acción política. De igual manera, dado su carácter histórico, contingente y socialmente construido, las ideas entran en conflicto con otras ideas, buscando hegemonizar el campo de representaciones de lo posible o legítimo.

En relación con el estudio de las instituciones políticas, cuestión sobre la que profundizaremos más adelante, Bèland y Cox sostienen que las ideas son el fundamento de las instituciones (*ideas are the foundation of institutions*), ya que los actores políticos buscan cristalizar en instituciones sus interpretaciones acerca de lo que son o deberían ser las cosas (Bèland & Cox, 2011, pp. 8–9). En el mismo sentido se expresa Larsson (2015, p. 175) cuando plantea que el *ideational turn* supone otorgar un estatus ontológico y metodológico a las ideas y, en el terreno institucional, permite explicar el cambio institucional sin necesidad de recurrir a factores externos, tales como golpes de Estado o revoluciones. Pensemos, por ejemplo, en el supremacismo racial en Estados Unidos o Sudáfrica: durante décadas, las ideas supremacistas formaron parte de los esquemas dominantes para entender las relaciones sociales a tal punto que llegaron a institucionalizarse y a legitimar las diferencias de poder y las desigualdades¹⁴. Es decir, que la institucionalización de ciertas ideas permite la definición y reproducción de fronteras sociales y desigualdades. Sin embargo, la propia contingencia e historicidad de las ideas permite que puedan ser cuestionadas y remplazadas por otras, como ocurrió con las ideas relativas a los derechos humanos, que, dependiendo de los contextos, consiguieron institucionalizarse para revertir la legitimación de las desigualdades raciales, pudiendo, sin embargo, enmarcarse en otras construcciones discursivas que reflejaban y legitimaban otras diferencias de poder –guerras en nombre de los derechos humanos, por ejemplo–¹⁵. En este sentido, el estudio de las ideas políticas contribuye no solo al estudio de

¹⁴ Un notabilísimo ejemplo de cómo las ideas, al institucionalizarse, no solo crean reglas del juego, sino que también legitiman diferencias de poder y desigualdades son las conocidas *Jim Crow Laws* en el sur de Estados Unidos, vigentes entre 1877 y 1965. Bajo la consigna "*separate by equal*" (separados, pero iguales), se fundó un auténtico sistema de castas, que justificaba la segregación supremacista blanca y por el cual se establecían instalaciones separadas para negros y blancos, incluyendo fuentes de agua, hospitales, cementerios, etc. (Fremon, 2014; Tischauser, 2012).

¹⁵ Roger Smith analizó el problema racial en Estados Unidos planteando que en el país se dieron dos ordenes raciales: el "supremacismo blanco" y el "transformativo igualitario". Estos ordenes estarían conformados por un conjunto interrelacionados de elementos ideacionales e institucionales que dan sentido a cada uno de estos discursos. Pero lo interesante del planteamiento de Smith es que entiende que los propósitos, reglas, roles y patrones de comportamiento de las instituciones representan encarnaciones de las ideas de aquellos que participan de ellas y que la creación y mantenimiento de las instituciones no puede entenderse apartado de las ideas de los miembros que participan de estas (Smith, 2006). La diferencia entre el enfoque de Smith y el que defendemos en este trabajo es que las ideas no solo son importantes cuando estudiamos a los actores involucrados en la creación y mantenimiento de las instituciones, sino que son importantes los contextos sociales y políticos más amplios en los que se construyen los imaginarios políticos dominante que, como veremos más adelante, son los que establecen los límites y las posibilidades de quienes participan en las instituciones, sin que esto suponga negar su agencia.

los procesos políticos y los cambios institucionales, sino también al entendimiento del poder de dominación en una sociedad (Bèland & Cox, 2011, p. 9).

2.2. El valor de las ideas en el análisis político e institucional

Desde una perspectiva institucionalista ideacional, las ideas son asumidas como base de constitución, cambio y continuidad de las instituciones políticas. Las ideas son lo que dan forma a nuestra manera de entender los problemas políticos, definen nuestros objetivos y estrategias y son el elemento que utilizamos para comunicarnos políticamente; son, en definitiva, los marcos interpretativos que usamos para pensar y hablar sobre el mundo que nos rodea (Béland, 2019; Bèland & Cox, 2011) y esto, inevitablemente, influye en la esfera política, incluidas las instituciones. Al afirmar que las ideas importan y son centrales en el análisis político, se asume que esquemas ideacionales como la religión, la democracia, la esclavitud, el género, la raza, entre muchos otros ejemplos, tiene un efecto en cómo la gente actúa. Como sistemas de creencias, estas ideas dan forma a las políticas y los resultados que producen, la forma en la que las instituciones formales condicionan la movilización de los actores políticos involucrados en un enfrentamiento por los prejuicios y discriminaciones – pensemos, por ejemplo, en la raza o el género como ideas que condicionan las políticas y las instituciones– (Bèland, 2005a). En sentido contrario, negar la importancia de las ideas supone afirmar que estos esquemas ideacionales son resultado de fuerzas materiales como la economía o la tecnología; es decir, supone asumir que la raza, la democracia o el género no adquieren su forma por efecto de las ideas (Mehta, 2011, p. 24).

Desde esta perspectiva, las ideas, las palabras, los discursos atraviesan toda nuestra existencia, por lo que los sujetos luchan por establecer los mecanismos de control y exclusión discursiva que establecen la “verdad” de las cosas, haciéndolas razonables, factibles, científicas, etc. Por tanto, el lenguaje, las ideas, los discursos son el instrumento que traduce las luchas políticas expresando y construyendo realidad, pero también es aquello por lo cual se dan las batallas políticas y culturales (Scillamà, 2007, p. 323). Esto nos conduce a entender la lucha política como la lucha por el sentido, la lucha por el lenguaje, la lucha por establecer los parámetros de lo decible, pensable, legítimo, deseable, etc. Las transformaciones que se dan en el imaginario social respecto de estos parámetros de sentido permiten que las sociedades alteren en una dirección u otra su destino, que determinen las formas en que se van a discutir las reglas que se van a imponer las grandes discusiones como la seguridad, la

de garantía de derechos laborales, sociales, económicos, culturales, etc. (Muñoz, 2012, pp. 25–26). Es en este terreno de discusión de lo económico, lo cultural, lo social donde se disputan los límites de lo posible, legítimo, factible o deseable; y todo esto entra de lleno en el mundo de lo ideacional, de lo discursivo. Asimismo, como sostiene Muñoz, la legitimidad –de una institución, un procedimiento, etc.– no se funda en cálculos estratégicos, sino que es necesario que previamente exista un número considerable de acuerdos en los juicios y en formas compartidas de vida (2012, p. 45). Como veremos, estos acuerdos en torno a los juicios y formas de vida forman parte de los paradigmas políticos que dominan en un contexto determinado.

La mirada centrada en las ideas como base para el análisis institucional es especialmente relevante cuando se discuten las dinámicas de cambio institucional y, en este sentido, las ideas son asumidas como elementos que pueden tanto facilitar el cambio institucional como constreñir las posibilidades de este (Campbell, 2004, p. 90). En general, la perspectiva ideacional se fundamenta en la crítica a los estudios que comparaban la transición de los Estados del bienestar europeos al neoliberalismo sin tener en cuenta que las instituciones políticas también están constituidas por elementos discursivos a partir de los cuales se conforman percepciones políticas y económicas, se definen los intereses de los actores y, en última instancia, su comportamiento. Esta corriente plantea que las diferencias en la discursividad de las instituciones (*discursive side of institutions*) ayudan a explicar las variaciones en términos de políticas públicas y rendimientos económicos entre diferentes países (Campbell & Pedersen, 2001).

Desde esta perspectiva, es importante que las ideas sean entendidas como el factor explicativo del cambio y al mismo tiempo evitar que sean concebidas como predecibles racionalmente –institucionalismo de la acción racional–, evitar asumirlas como determinadas por factores estructurales –institucionalismo sociológico– y evitar considerarlas como la consecuencia del quiebre de una trayectoria histórica –institucionalismo histórico– (Schmidt, 2010a, p. 54).

Entender el rol de las ideas en el análisis del comportamiento institucional equivale, desde la perspectiva de Panizza, a entender que los alcances y la naturaleza de las reformas institucionales “no pueden ser cabalmente entendidos sin examinar su relación con el imaginario político de la época” (Panizza, 2002). Los imaginarios políticos dominantes de una época informan de la importancia de analizar las tradiciones ideacionales que dan

carácter, coherencia y significado a los diferentes órdenes institucionales (Smith, 2006, p. 92). El trabajo de Groppo (2009), por ejemplo, analiza cómo durante el período 1943-1946 la tendencia a la nacionalización de la política de salarios y a la burocratización de las relaciones sociales fueron el resultado de la institucionalización del imaginario revolucionario con el que Juan Domingo Perón había llegado al poder. El imaginario político de una época determina, en consecuencia, los principios de lectura del orden político y esto es a su vez un reflejo de la consolidación hegemónica de un actor social/político (Panizza, 2002). La emergencia de ese nuevo imaginario político se convierte, en definitiva, en una clave analítica fundamental para entender cambios institucionales y de políticas. Aunque no forme parte del análisis de este trabajo, el imaginario político que inaugura el peronismo en el período estudiado por Groppo se convierte en una de las matrices discursivas del kirchnerismo, alimentando un imaginario político “peronista-kirchnerista” crucial para entender las dinámicas de cambio institucional como la que se da en el Ministerio de Desarrollo Social y su vínculo con el imaginario *evitista* de la política social, aunque con una traducción en términos de políticas diferente a la de aquella época.

Ahora bien, el argumento esgrimido obliga a tener una doble mirada respecto las ideas políticas como variables explicativas del cambio: no solo observamos cuáles son las ideas que terminan encontrando un arraigo institucional, sino también aquellas ideas dominantes que impiden que nuevas ideas con aspiraciones hegemónicas puedan encontrar arraigo institucional. Un buen ejemplo de ello es el trabajo de Panizza recientemente citado. En este, el autor analiza las reformas de la administración pública en Uruguay y concluye que la ola de las reformas administrativas que se dan en la región afectan a Uruguay impulsando cambios en la administración, pero al mismo tiempo analiza de qué manera el imaginario político que representa a Uruguay como una excepción en la región –el excepcionalísimo uruguayo– actúa como conjunto de ideas, como un discurso, que impiden o condicionan el tipo de cambio que se da en el país (Panizza, 2002).

El análisis de las ideas y las instituciones no solo es importante en el sentido en el que estas nos dan información respecto de los cambios que se producen en las instituciones, sino que el análisis institucional también nos permite entender cuáles son las ideas, articuladas en discursos, que se reproducen a través del tiempo (Panizza, 2002); pero también los momentos en los que unas ideas que aspiran a imponerse en un contexto ideacional no lo consiguen por el arraigo, la fuerza, que las ideas precedentes siguen teniendo en el imaginario de una época.

Al asumir el valor que tienen las ideas políticas como variables explicativas del comportamiento y cambio institucional, conviene hacer referencia a las problemáticas con las que se encuentran las investigaciones basadas en elementos ideacionales. Si bien hemos señalado que hace al menos tres décadas las ideas han sido consideradas variables fundamentales en el análisis politológico, las investigaciones ideacionales no son ajenas a ser vistas con cierto recelo. En términos generales, las dos grandes críticas se refieren a, por un lado, los aspectos metodológicos en la medida en la que los elementos ideacionales son intangibles y, por tanto, se entiende que no se pueden medir o se miden peor que las estructuras o los intereses. Por el otro, se muestran recelos respecto de los aspectos teóricos en la medida en la que se entiende que las afirmaciones ideacionales son inherentemente particularistas —las creencias inventadas de cada ser humano— y obstruyen el objetivo científico de la generalización (Parsons, 2007). Al mismo tiempo, la escuela ideacional en las ciencias sociales se ha mostrado muy fragmentada, lo cual también ha supuesto un reto a la hora de consolidarse como una aproximación dominante en el terreno de la investigación social.

Por otro lado, las investigaciones basadas en elementos ideacionales han podido pecar de cierto sesgo de *statu quo* (Berman, 2011); esto es, que las variables ideacionales se presentaban en muchas investigaciones como elementos estáticos que formaban parte del “paisaje político” y se las tomaba como productoras de patrones de comportamiento estables a lo largo del tiempo. Sin embargo, la vida política nunca es estable del todo y, en este sentido, las corrientes ideacionales más contemporáneas deben ser capaces de dar cuenta tanto de la estabilidad como del cambio político (ibídem). Si las investigaciones ideacionales no son capaces de dar cuenta de los cambios políticos, deberíamos recurrir a otro tipo de variables y, en ese caso, las investigaciones ideacionales seguirían siendo estáticas e incapaces de explicar fenómenos como el que se persiguen en esta investigación: el cambio institucional.

El diseño metodológico de esta investigación tiene en cuenta las consideraciones críticas que se han esgrimido en contra de la escuela ideacional a fin de que los resultados empíricos estén a la altura de las aspiraciones teóricas de este enfoque.

2.3. Una definición ideacional de las instituciones políticas: ¿qué son?

Lo que ahora tenemos que acordar entre los argentinos es que este modelo se institucionalice políticamente para que no pueda volver a ser cambiado cuando, tal vez, alguna otra teoría, como la del Consenso de Washington dentro de unos años, encuentre comunicadores que le digan al país que todo lo público es horrible y que el Estado no sirve para nada. (APLAUSOS) (Cristina Fernández, 21 de octubre de 2008).

Una de las agendas de investigación más prolíficas de la ciencia política como disciplina ha sido el estudio de las instituciones políticas. Los enfoques institucionalistas han mantenido divergencias respecto de cómo abordar su estudio e incluso respecto de cómo definirlos. Los enfoques neoinstitucionalistas que preceden al enfoque ideacional han mantenido, en mayor o menor medida, abierto el debate respecto de cómo definir y abordar el estudio de las instituciones políticas. Ahora bien, antes de entrar de lleno en una definición ideacional de las instituciones, conviene tener en cuenta algunos aspectos más generales de lo que son las instituciones.

A efectos de nuestra investigación, la definición que ofrece Campbell, que es aquella con la que introduce su libro, resulta especialmente relevante. El autor señala que las instituciones son el fundamento de la vida social (*institutions are the foundations of social life*) (Campbell, 2004); y esta idea entronca directamente con la mirada que tienen respecto de las instituciones autores como Hay, quien señala que las instituciones están construidas en fundamentos ideacionales (*Institutions are built on ideational foundations*) (2006, p. 65) o Bèland y Cox, quienes en la misma línea sostienen que las ideas son el fundamento de las instituciones (*ideas are the foundation of institutions*), ya que los actores políticos buscan cristalizar en instituciones sus interpretaciones acerca de lo que son o deberían ser las cosas (2011, pp. 8–9). De alguna manera, si se asumen como acertadas las concepciones que sostienen los autores señalados, las ideas no solo son el fundamento de las instituciones, sino también el fundamento, los pilares, de la vida social. En consecuencia, las instituciones actuarían como una instancia de intermediación entre lo que ocurre en una sociedad y las ideas dominantes que caracterizan cada coyuntura histórica. Esta mirada nos devuelve a Campbell cuando, sin ser explícitamente ideacional en su enfoque, sugiere una serie de características que son coherentes con una mirada ideacional. El autor señala que las instituciones consisten en

reglas formales e informales, mecanismos de vigilancia y aplicación de la ley, sistemas de significado que definen el contexto en el que individuos, corporaciones, sindicatos, estados nación, y otras organizaciones operan e interactúan con las otras. Las instituciones son arreglos nacidos de luchas y negociaciones. Ellas reflejan los recursos de poder de aquellos que las construyeron y, a su vez, afectan en la distribución de recursos y poder en una sociedad (traducción propia, Campbell, 2004)¹⁶

En la cita recogida, el autor pone encima de la mesa cuestiones que son centrales a la hora de pensar la importancia de la relación entre ideas e instituciones. En la medida en la que se refiere a las instituciones como “sistemas de significado” en las que operamos, o que son producto de las diferencias en “recursos de poder”, estamos hablando de órdenes simbólicos expresados en instituciones que dan forma a las ideas que tienen los actores, pero también habla de la lucha política que se da a la hora de que unas formas de entender el mundo se impongan a otras y que este desequilibrio de poder entre quienes consiguen institucionalizar sus ideas como legítimas o deseables afectan en la distribución de recursos y de poder en dicha sociedad. Las ideas políticas, en cualquiera sus expresiones, establecen disputas y relaciones de poder entre quienes las defienden o intentan imponerlas.

Hecha esta consideración más genérica, y dado que nuestro objetivo central es estudiar el cambio (o continuidad) de las instituciones políticas a la luz de las ideas y los discursos políticos, conviene desarrollar una definición de institución desde un enfoque meramente ideacional. De acuerdo con uno de los trabajos a nuestro juicio más influyentes en el estudio de las instituciones políticas desde una perspectiva discursiva o ideacional, las instituciones deben ser entendidas como *discursos sedimentados*, es decir, que a pesar de que sean producto de prácticas hegemónicas, son discursos cuyas relaciones de *sentido se han vuelto relativamente estables y permanentes*, y que por tanto no hay diferencias entre discursos, sino diferencias entre los grados de estabilidad y grado entre discursos (Howarth, 2000b; Panizza, 2002; Panizza & Miorelli, 2013). Para Panizza (2002), todo discurso que articula un proyecto

¹⁶ Si bien la mirada de Campbell es coherente con un enfoque ideacional en la medida en la que no asume a las instituciones como espacios neutrales o ajenos a las correlaciones de fuerza que se dan en diferentes momentos, su concepción no puede asumirse como ideacional. En la definición que hace de las instituciones, el autor también señala que, una vez creadas, las instituciones ejercen un fuerte poder externo a la hora de determinar cómo las personas dan sentido al mundo y actúan en él (Campbell, 2004). En virtud de las tesis que se defienden en este trabajo, la mirada de Campbell debe matizarse, ya que al atribuir a las instituciones la capacidad de dar sentido al mundo, sin previamente asumir que son las ideas dominantes las que dan sentido a las instituciones y que, en consecuencia, las ideas preceden a las instituciones, el argumento podría pecar de cierto determinismo institucionalista. Esto no obsta para que el argumento del autor sea tenido en cuenta, pues, como hemos señalado, las instituciones son la condición de reproducción de las ideas dominante. Es decir que, en efecto, sí son capaces de ordenar las formas de entender el mundo, pero lo hacen en función de las ideas dominantes que actúan como fundamentos de dichas instituciones. En otras palabras, cambios ideacionales profundos anuncian cambios institucionales.

de aspiración hegemónica debe encontrar arraigo en las instituciones, esto es, debe encontrar un “hogar institucional” que le permita adquirir consistencias presente y perpetuación de futuro. En otras palabras, las instituciones no se entienden como neutrales, ni productos inmutables de la “cultura”, ni inherentemente buenas (o malas), sino como reflejo de las relaciones de poder que se dan en un contexto histórico determinado y como conjuntos de ideas o “memorias colectivas” en las que se puede confiar o desconfiar y que son modificables a lo largo del tiempo (Schmidt, 2010a). Al contrario de lo que plantean otros enfoques, especialmente el de la acción racional, las instituciones no son instancias de reducción de las incertidumbres (a mayor institucionalidad, menos incertidumbre para los actores), sino que se entienden –las instituciones, los procedimientos, los derechos, etc.– como el foco de la polémica, de la lucha política, que es de carácter contingente, y cuyos resultados no pueden entenderse en función al contexto institucional, sino del contexto ideacional dominante (Hay, 2011, pp. 67–68). En consecuencia, la institucionalización de determinadas ideas sería el reflejo de la consolidación del poder de los actores que representan dichas ideas y que establecen nuevas formas de entender los límites de lo posible, lo deseable, lo factible o legítimo (Hay, 2006), esto es, que establecen unos nuevos principios de lectura del orden político (Panizza, 2002) o nuevos paradigmas políticos (P. A. Hall, 1993), que en última instancia legitiman las desigualdades y/o diferencias de poder (Bèland & Cox, 2011, p. 9).

Pero no solo se trata de entender las instituciones como ideas sedimentadas, sino también entender que las ideas encuentran estabilidad y consistencia cuando se institucionalizan y forman parte de arreglos institucionales concretos/particulares. En lugar de asumir las ideas como fuerzas exógenas con autonomía, lo que se busca saber es cómo las ideas se convierten en fenómenos sociales significativos (Kjær & Pedersen, 2001, p. 220). Una forma de entender la importancia, significación y estabilidad que adquiere una idea o un conjunto de ideas en un contexto particular es comprobar su grado de institucionalización. Por lo tanto, tenemos, por un lado, que las instituciones se fundamentan en ideas y que, por el otro, las ideas encuentran su estabilidad, consistencia presente y perpetuación de futuro cuando consiguen institucionalizarse.

Desde una perspectiva ideacional, las instituciones no solo representan reglas formales, procedimientos o normas, sino sobretudo ideas y discursos que dan forma a esas reglas, normas o procedimientos. Asimismo, para buena parte de la reflexión posestructuralista, un discurso excede lo meramente dicho y/o escrito y por ello asume como

discursivo cualquier dispositivo a través del cual se produce sentido –alocuciones, efectos producidos por una política pública, consignas, imágenes, etc.–. Así pues, la mirada ideacional se centrará en ideas y discursos, pero comparte ciertas preocupaciones con el institucionalismo sociológico, que presta atención a los sistemas simbólicos, marcos cognitivos o principios morales que proveen de “marcos de sentido” al comportamiento humano (P. A. Hall & Taylor, 1996); o con el institucionalismo organizacional que muestra que la supuesta “racionalidad” de los actores en diferentes contextos institucionales se construye socialmente y que es cultural e históricamente y contingente (Campbell & Pedersen, 2001). En palabras de Panizza (2002), la construcción de valores morales y/o culturales, expresados en un paradigma político que condiciona cómo buena parte de la sociedad analiza el orden político, terminan cristalizando en las instituciones políticas y por tanto estas encarnan no solo reglas o procedimientos sino también –y sobretodo– valores y símbolos.

Dado que las instituciones no solo representan reglas formales, procedimientos o normas, estas no pueden seguir siendo tratadas como estructuras neutrales de incentivos –enfoque racionalista–, como productos inmutables de la cultura –enfoque sociológico– o como productos de la historia –enfoque histórico–. Por el contrario, las instituciones se entienden mejor como el conjunto de ideas o memorias colectivas, lo que hace que sean objeto de confianza o desconfianza y, más importante, que sean cambiables en el tiempo en función de que las ideas y discursos que tengan los actores sobre ellas se transformen y adquieran nuevos sentidos (Schmidt, 2010a, p. 52).

En función de esta manera de conceptualizar las instituciones y la relación que guardan con las ideas y discursos, las diferencias que la perspectiva ideacional presenta frente al resto neoinstitucionalismos se fundamenta, básicamente, en la manera de problematizar la investigación. Como señalan Campbell y Pedersen, la principal preocupación del institucionalismo discursivo está en cómo se constituyen, enmarcan y transforman las instituciones mediante la confrontación de las nuevas y viejas estructuras discursivas, esto es, cómo los sistemas simbólicos de significado codificados en el lenguaje influyen en la forma en que los actores observan, interpretan y razonan en determinados entornos sociales (Campbell & Pedersen, 2001). Por esta razón, como se ha señalado, el institucionalismo discursivo y el institucionalismo organizacional comparten un fuerte interés por los efectos que las estructuras cognitivas tienen en la construcción, cambio y continuidad de las instituciones. La gran diferencia entre estos enfoques se basa en que el institucionalismo

organizativo generalmente toma estas estructuras como dadas y trata de explicar cómo los efectos emanan de ellas; es decir, que recurre a explicaciones basadas en macro-patronos que pueden convertirse en una forma de explicar “acciones sin agentes” o peor aún “estructuras sin agentes” (Schmidt, 2010a, p. 51); mientras que el institucionalismo discursivo también presta mucha atención, en primer lugar, a cómo estas estructuras están construidas socialmente (Campbell & Pedersen, 2001) en un juego en el que la agencia de los actores tiene capacidad explicativa de cambios más allá de las estructuras.

A la hora de explicar las condiciones para el cambio institucional, el institucionalismo ideacional/discursivo sostiene que la presencia de discursos alternativos, junto a la percepción de existencia de crisis institucional, son condiciones esenciales para el cambio institucional. La presencia de discursos alternativos es lo que permite a los actores definir e interpretar las crisis de nuevas maneras y, en consecuencia, proponer nuevas soluciones a las mismas (Campbell & Pedersen, 2001).

En términos de los mecanismos que explican los cambios institucionales, el institucionalismo ideacional pone el foco en cómo los elementos de un discurso son traducidos (Alasuutari, 2015; Kjær & Pedersen, 2001) y, al mismo tiempo, cómo estos nuevos elementos discursivos desplazan la manera que se tenía de definir los problemas y de plantear las soluciones. Esta visión entronca directamente con el planteamiento metodológico de Jal Mehta (2011) respecto de los niveles de generalidad a la hora de estudiar las ideas políticas, cuestión sobre la que se profundiza más adelante.

Ahora bien, una mirada ideacional de las instituciones, que pone en el centro del debate las ideas políticas como fundamento de las instituciones, y que plantea una fuerte crítica a aquellos enfoques que asumen las ideas como epifenómenos tales como el marxismo, el racionalismo o el realismo (Bèland & Cox, 2011; Berman, 2011), no soslaya ni relativiza la importancia y la función de las instituciones en las sociedades. Lejos de esto, centra su mirada en el poder de influencia de las ideas en el cambio o continuidad institucional, pero al mismo tiempo reconoce el rol central que juegan las instituciones en las sociedades. Como señala Campbell (2004), sin instituciones estables la vida se hace caótica. Cualquier estudio que se centre en la descomposición y quiebra de un sistema institucional da cuenta de ello, de la misma forma que muchos estudiosos centran sus intereses en analizar las causas y consecuencias de sistemas institucionales débiles. Ahora bien, sin dejar de lado la importancia de este tipo de estudios, este trabajo defiende que tanto los procesos de quiebre

institucional, los esquemas de institucionalidad débil o las dinámicas de continuidad y estabilidad institucional deben ser estudiadas a la luz de los imaginarios políticos dominantes, de los principios de lectura que las sociedades tienen del orden político y de las ideas dominantes que configuran los paradigmas en los que se inscriben los sistemas políticos.

Como señala de manera lúcida Estela Grassi a la hora de hablar de la crisis hiperinflacionaria que precede a la década menemista, las instituciones no entran en crisis porque se de un mal manejo de ellas, sino que son puestas en crisis en la medida en la que se cuestionan sus objetivos y de sus fundamentos. Así, la crisis la entiende como un momento álgido, en el que culmina un proceso de cuestionamiento que socava la credibilidad de un conjunto institucional, con múltiples actores envueltos en la disputa por el sentido de la crítica y la producción misma de la narrativa de la crisis (Grassi, 2003, p. 33). Aunque no se explicita en los términos de este marco teórico, la mirada de Grassi sobre las instituciones y los momentos de crisis demuestra que estas no solo reflejan las (re)configuraciones de las relaciones de poder que se dan en una coyuntura dada, sino que además son un reflejo de las disputas ideacionales, las disputas de sentido, entorno a una serie de temáticas que más tarde encuentran su arraigo institucional, reorientando los objetivos y visiones que mantenían las instituciones como fruto del paradigma precedente. En este sentido, la crisis y la narrativa que se imponga de la crisis es crucial a la hora de entender las consecuencias políticas y por tanto institucionales que se derivan de esta. Ante una coyuntura como la hiperinflacionaria en la Argentina previa a la llegada de Menem al poder, o la de la crisis del 2001 previa a la llegada de Kirchner a la presidencia, la narrativa que se impone de la crisis condiciona las posibilidades políticas futuras. De esta manera, una narrativa anclada en los excesos del Estado permitió la construcción de un imaginario político dominante que avalaba las políticas de los años noventa; mientras que una narrativa anclada en la ausencia del Estado cambió en un sentido opuesto el imaginario dominante, los principios de lectura del orden político, que dieron paso a ideas políticas antagónicas que más tarde tuvieron traducciones institucionales como las que se analizarán en los capítulos dedicados al Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

2.4. Los paradigmas políticos

La referencia canónica del concepto de paradigma político corresponde al trabajo de Peter Hall (1993). Sin duda se trata de uno de sus trabajos más citados y en él desarrolla una mirada

con una fuerte influencia en la ciencia política. Hall define un paradigma como un “marco de ideas y normas que especifique no sólo los objetivos de la política y el tipo de instrumentos que pueden utilizarse para alcanzarlos, sino también la naturaleza misma de los problemas que se pretende abordar” (traducción propia, 1993, p. 279). En este sentido, diferentes trabajos de Hall (1989b, 1989a, 1992) se presentan como una referencia insoslayable y de gran influencia en algunas expresiones del institucionalismo ideacional. Para constructivistas a la hora de pensar las instituciones como Colin Hay, el trabajo de Hall es “el intento más sostenido, coherente y sistemático, dentro de la perspectiva institucionalista histórica, de conceder un papel clave a las ideas en la determinación de los resultados institucionales” (traducción propia, 2006, p. 66). Pero al mismo tiempo, señala Hay, la aportación teórica de Hall sobre los paradigmas y el rol de las ideas no procede de un compromiso ontológico constructivista previo, sino de la observación de una regularidad empírica de que los cambios ideacionales preceden invariablemente a los cambios institucionales (ibídem).

La noción de paradigma de Hall, que responde a una analogía con el planteamiento de Kuhn respecto de las revoluciones científicas, explica “como los individuos insertos en un marco institucional responden a los dictados del paradigma político cristalizado en las instituciones” (Panizza, 2002). Como en la teoría de Kuhn, los paradigmas proveen un rango interpretativo, delineando y legitimando un rango de problemas (y no-problemas), técnicas y criterios de adecuación, en este caso política, no científica (Hay, 2001, p. 196). En este sentido, los paradigmas restringen las posibilidades en la toma de decisiones y el cambio institucional al limitar el abanico de alternativas que las élites decisorias pueden percibir como útiles y dignas de consideración (Campbell, 2004, p. 94). De esta manera, en momentos excepcionales algunas anomalías se acumulan, sobretudo en términos de resultados ya que dejan de estar en coherencia con lo que debería esperarse del paradigma dominante. Estos momentos se suelen caracterizar por la emergencia de alternativas hasta que emerge un nuevo paradigma que se interioriza por la comunidad política (Hay, 2001, pp. 196–197). En este sentido, el enfoque ideacional nos plantea que las ideas políticas, articuladas a través de discursos, crean los marcos ideacionales o esquemas interpretativos que llegan a delimitar el ámbito de lo políticamente factible, legítimo y/o deseable y que, al institucionalizarse, consolidan una correlación de poder institucional.

Un paradigma político, por tanto, se entiende como marco ideacional, un marco de ideas dominantes, que define la naturaleza de los problemas, los objetivos de la política y los instrumentos para alcanzarlos. En palabras de Bèland (2005a), desde una perspectiva

cognitiva, los paradigmas actúan como “mapas de carreteras” (*road maps*) para los responsables políticos proveyéndoles un conjunto de asunciones relativamente razonadas relativas al funcionamiento de las instituciones políticas, económicas y/o sociales. Pero los paradigmas también actúan de forma normativa, ofreciendo respuestas sobre la manera de reformar o crear nuevas políticas.

Como veremos más adelante, el planteamiento de Hall abre la puerta a un tipo de análisis de las ideas políticas en niveles de generalidad, donde los cambios de tercer orden corresponden a los cambios de paradigma. Un cambio de paradigma implica una suerte de cambio de modelo, ya sea cultural si hablamos del feminismo (Aldoory, 2005; Rottenberg, 2019) o del ecologismo (Blühdorn, 2000, 2002; Blühdorn & Welsh, 2007), o ya sea económico si hablamos del tránsito del keynesianismo al neoliberalismo (Campbell & Pedersen, 2001; P. A. Hall, 1989c, 1992; Hay, 2001). Así, la percepción del fracaso del modelo vigente combinado con la emergencia de nuevas ideas abre la posibilidad a pensar en cambios de paradigma político o escenarios de pugna entre diferentes paradigmas. En este sentido, el análisis de los paradigmas políticos es importante no solo por su presencia en un momento dado, sino por su carácter contingente y contestado. Ante un paradigma político dominante, es probable que haya otras minorías esperando en los extremos, proponiendo programas de políticas alternativos y apelando a conjuntos de valores alternativos en el sistema de gobierno, con la esperanza de que algún día se conviertan en dominantes (Schmidt, 2002).

En el planteamiento de su modelo analítico, Hall sostiene la existencia de tres niveles de análisis: “los objetivos generales que guían la política en un campo particular, las técnicas o los instrumentos de política utilizados para alcanzar esos objetivos, y los ajustes concretos de esos instrumentos” (P. A. Hall, 1993, p. 278). Pongamos el caso de Argentina: durante los años 90, los objetivos de la política y los instrumentos utilizados para alcanzar esos objetivos fueron relativamente constantes. El país buscaba liberalizar la economía como objetivo macro y los instrumentos utilizados para ello fueron las privatizaciones y el establecimiento de un sistema de convertibilidad que equiparaba el precio de un peso en un dólar. Lo que cambió durante este período no fueron los instrumentos ni los objetivos, sino que simplemente se hicieron ajustes en los instrumentos a través de presupuestos u otros mecanismos. Los cambios de segundo orden, aquellos referidos a los instrumentos, cambiaron más adelante. Durante el gobierno de la Alianza, Fernando de la Rúa se compromete a mantener los objetivos generales de la política e incluso los instrumentos más importantes asociados a esta, tales como el mantenimiento de la convertibilidad. Sin

embargo, la crisis económica azota de tal manera al país que, sin cambiar los grandes objetivos, se cambian los instrumentos. Primero se inicia un proceso de fuerte endeudamiento con organismos internacionales, especialmente el FMI; se agudizan los recortes en los beneficios previsionales y salarios públicos; se nombra ministro de economía al hombre fuerte de Menem y artífice de la Ley de Convertibilidad, Domingo Cavallo; para finalmente poner en marcha el instrumento más agresivo para sostener la economía que fue el corralito de 2001. No será hasta la llegada del gobierno de Duhalde y posteriormente el de Néstor Kirchner cuando los objetivos generales de la política cambian, lo que conllevará a su vez cambios en los instrumentos coherentes con los objetivos generales de la política. Este esquema ilustra el proceso por el cual se rastrean los cambios de paradigma –cambios de tercer orden en la nomenclatura de Hall–, que suponen un cambio en los objetivos generales de la política.

En términos analíticos, el planteamiento de Hall permite una mejor comprensión de los niveles en los que las ideas están actuando, pero al mismo tiempo hace una advertencia que conviene recoger: los paradigmas por definición nunca son totalmente mensurables en términos científicos o técnicos (P. A. Hall, 1993, p. 280). Como se ha señalado, los paradigmas establecen ciertos límites –un rango de límites– sobre lo que es posible o imposible en un contexto dado y cada paradigma contiene su propio relato de cómo funciona el mundo. Pero esto no quiere decir que todos los actores políticos tengan un mismo relato, lo que impide que se puedan hacer juicios técnicos a favor de un paradigma por encima de otro. Pongamos por caso el sistema político español posterior a la transición política. La transición viene de la mano de un nuevo paradigma que establece, en mayor o menor medida, una nueva mirada sobre el mundo e imprime un nuevo horizonte de posibilidades que son relativamente comunes. Esto no quiere decir que todos los actores compartan el mismo relato sobre el mundo; quiere decir que esos relatos caben dentro de los límites que imponen el propio paradigma. A pesar de que existe una diversidad de relatos particulares sobre cómo comprendemos el mundo que nos rodea, esto no quiere decir que los actores políticos sean capaces de aplicar criterios técnicos o científicos para delimitar cuáles son los aspectos centrales del paradigma y emitir juicios técnicos para ratificar o plantear alternativas “objetivas” al paradigma dominante. Hall (1993) sostiene este argumento sobre tres cuestiones centrales. Primero, que el proceso de remplazo de un paradigma por otro es de tipo sociológico, no científico-técnico; es decir, aunque la mirada de los expertos pueda tener algo de influencia, los factores que explican un cambio de paradigma son siempre

contingentes, impredecibles e inconmensurables¹⁷ y solo pueden ser comprendidos a posteriori. Segundo, la capacidad que tenga un paradigma para afrontar situaciones anómalas provocadas por desarrollos no esperables, lo que podría provocar fallos en las políticas y socavar los fundamentos del paradigma. En estos casos, la tendencia es que el paradigma amplíe sus propios términos para cubrir las anomalías. Tercero, en qué o en quiénes se fundamenta la autoridad. Ante situaciones complejas con multitud de voces de autoridad reclamando predominancia en el debate público, las autoridades políticas deben decidir a quién consideran la autoridad competente, por tanto, es probable que el paso de un paradigma a otro vaya precedido de cambios significativos en el *locus* de la autoridad sobre la política.

Atendiendo a estos tres niveles de generalidad de las ideas, Hall expone dos escenarios de cambio posible: a) períodos políticos “normales” en los que el paradigma se mantiene prácticamente inalterado y donde los cambios se dan de forma gradual; y b) períodos políticos de “excepcionalidad”, a menudo asociados a momentos de crisis, en los que los parámetros que antes circunscribían las opciones políticas se desbaratan, se rempazan y el ámbito de lo políticamente posible, factible y deseable cambia (P. A. Hall, 1993; Hay, 2006). Recordemos, a su vez, que una crisis no es algo dado de manera objetiva, sino que responde a un proceso de construcción de la *percepción* de crisis. Por lo tanto, debe darse un proceso de “narración” de la crisis –cómo se narra y construye una crisis– y posteriormente un cambio paradigmático –cómo se produce el cambio tras la crisis percibida– (Hay, 2001). En contextos en los que la percepción del fracaso de las políticas es vivida, identificada y asociada al paradigma dominante, una diversidad de narrativas entra en competencia, ofreciendo alternativas basadas en concepciones sobre lo posible, deseable o legítimo. En estos contextos, es improbable que los paradigmas sucesores puedan resolver las contradicciones de los viejos paradigmas y que más bien intenten *redefinir* los problemas que tienen que ser abordados (Hay, 2001, p. 190).

En este proceso también entra en juego la persuasividad de las ideas; la capacidad de que un conjunto de ideas pueda imponerse sobre otro. Para Hall, si no atendemos a la cuestión de la persuasividad, perdemos poder explicativo, ya que simplemente estaríamos

¹⁷ El carácter contingente de los procesos sociopolíticos no está presente en estos términos en el planteamiento de Hall. De hecho, el autor señala que los factores que contribuyen a un cambio de paradigma pueden ser el posicionamiento de los actores en el entramado institucional, de los recursos que poseen o a factores exógenos (P. A. Hall, 1993, p. 280). Nuestra mirada, que es corte posestructuralista y constructivista, atribuye a la contingencia una categoría central en la comprensión de lo social.

citando ideas. Por ello, necesitamos conocer las condiciones que dan fuerza a un conjunto de ideas en lugar de otro en un contexto histórico particular (P. A. Hall, 1989a). La capacidad de persuasión de un conjunto de ideas debe analizarse en el contexto en el que se producen, ya que su capacidad persuasiva es siempre relacional, es decir, que depende no sólo de las ideas en sí mismas sino de la manera en que encajan con otras ideas existentes (P. A. Hall, 1989b). Al estudiar el impacto de las ideas económicas keynesianas, el autor señala que la capacidad persuasiva de estas ideas dependió de al menos dos factores: primero, de la forma en que estas ideas se relacionaron con los problemas económicos y políticos de la época; y segundo, de la manera en la que estas ideas fueron interpretadas en función de los contextos históricos de cada uno de los escenarios en los que tuvieron un rol importante (P. A. Hall, 1989a).

En definitiva, el planteamiento de Hall sobre la naturaleza de un paradigma hace referencia a aquellos valores, principios morales y normas que organizan la mirada que tenemos sobre la vida pública en concreto, y sobre la realidad más amplia en la que nos inscribimos en general. Un cambio de paradigma, en este sentido, implicaría un cambio en estos principios y valores, de tal manera que nuestra mirada sobre la vida pública y el mundo en el que vivimos cambia. Ahora bien, cabe preguntarnos si un cambio de paradigma, esto es, un cambio en la manera en la que definimos los problemas, aportamos soluciones y escogemos instrumentos para afrontar estos problemas, implica necesariamente un remplazo de las normas, valores y principios más profundos de una sociedad o si, por el contrario, un cambio de paradigma puede articularse sobre un proceso de resignificación de estas normas, principios y valores más profundos. Aunque no lo formula en estos términos, cuando Vivien Schmidt estudia los discursos político-económicos en Francia, Alemania e Inglaterra señala muy acertadamente que no solo se trata de analizar los elementos formales de los conceptos y normas económicas —monetarismo en Thatcher en 1979, el neokeynesianismo en el caso de los socialistas franceses en 1981, o el *ordo-liberalismo* para los alemanes a principios de la posguerra—, sino también los elementos normativos más profundos de estos discursos —normas, valores, principios—. De esta manera, entiende que el discurso económico alemán no puede entenderse sin hacer referencia a los principios y normas fundamentales de cooperación y creación de consenso que constituyen los cimientos de la democracia federal del país en la posguerra; en el caso de Inglaterra, el discurso de Thatcher situó su programa de políticas neoliberales radicales en términos de la tradición del Estado liberal de Gran Bretaña y los valores del individualismo; mientras que en Francia el discurso político de la década de los 80 se cuidó de afirmar que no violaba los principios de solidaridad social del

sistema de gobierno, incluso cuando describía el programa político neoliberal que iba a modificar el papel del Estado en la economía (Schmidt, 2002). De alguna manera, estos tres ejemplos vienen a demostrar que los cambios en el paradigma político-económico en estos países no vienen acompañados de cambios radicales en los valores, normas o principios más profundos de la sociedad, sino que estos son resignificados. En otras palabras, los sentidos sedimentados más profundos de la sociedad no dejan de aportar y estructurar certezas en la sociedad, no sufren un proceso de dislocación, pero sí de resignificación. En definitiva, al hablar de cambio de paradigmas no solo nos referimos a momentos en los que las ideas generales y valores sobre la política cambian radicalmente, sino también a momentos en los que estas ideas y valores se resignifican; es decir, que cambian no porque pierdan su legitimidad —la segregación racial en Estados Unidos—, sino porque cambian su significado —la transición española tras la crisis económica de 2008—. Como veremos a lo largo de esta investigación, en el caso argentino se da un doble proceso: por un lado, la crisis del 2001 desata un período de contestación política que disloca los principios y certezas de la sociedad y abre las posibilidades a la articulación de un nuevo paradigma político alternativo al de los años 90. Pero, por otro lado, los pilares sobre los que se construye el nuevo sentido de época del kirchnerismo, el nuevo paradigma político, sufren cambios en función de las coyunturas por las que atraviesa el proceso. Es decir, que en un primer momento se vivió un cambio de paradigma “excepcional” y más adelante cambios “graduales” en el paradigma político.

Ahora bien, estudiar el proceso de transformación/remplazo de un paradigma político implica tener ciertas cautelas. En primer lugar, que los procesos de institucionalización de los paradigmas son una respuesta a los cambios que se dan en el orden de interpretación de las cosas, por lo que los cambios institucionales son más lentos y a posteriori. Esto se debe a que los paradigmas no solo delimitan lo políticamente posible, sino también los parámetros de su evolución y transformación (Hay, 2001). No obstante, una vez que los paradigmas están arraigados, tanto cultural como institucionalmente, son difíciles de trascender y sus rastros y legados difícilmente borrables. Por ello, la institucionalización de un paradigma nuevo en el aparato del Estado es un proceso prolongado, impredecible y a menudo contestado (Hay, 2001, pp. 212–213).

Al tiempo que conviene tener en consideración las cautelas señaladas, también conviene resaltar algunos aspectos de la noción de “paradigma” no presentes en la formulación original de Hall. En el trabajo de Kjær and Pedersen (2001) se introduce una crítica sugerente y necesaria sobre la manera en la se trata el concepto de paradigma en la

formulación original de Hall. Para los autores, la noción de Hall es de gran valor en el análisis empírico, ya que construye su concepto de paradigma en estrecha relación con el valor de las ideas políticas, lo cual implica una visión dialéctica entre los paradigmas y las ideas políticas; esto es, una relación de mutua constitución. De esta forma, las ideas ocupan un rol central en el análisis de los paradigmas y no un rol subsidiario o de segundo orden. Ahora bien, sostienen que, a la hora de hablar de paradigmas políticos, estos no han sido descritos y analizados como fenómenos históricamente contruidos, situados y contingentes. Esto quiere decir que la manera de asumir el análisis de un paradigma –keynesiano, neoliberal, posneoliberal, etc.– tiene el mismo núcleo de significado en cualquier lugar en el que se lleva a cabo el análisis, soslayando que los paradigmas deben ser asumidos como discursos históricos concretos y específicos de determinados momentos y lugares (no es lo mismo el neoliberalismo en Argentina que en Inglaterra). La asunción de los paradigmas como algo rígido y capaz de ser analizado en cualquier contexto histórico como un compartimento cerrado impediría análisis como el Schmidt (2002), en el que es capaz de señalar las diferencias del neoliberalismo en Inglaterra, Francia y Alemania precisamente porque analiza las ideas políticas del paradigma ateniendo a que son fenómenos históricamente contruidos, situados y contingentes.

De esta manera, si el objetivo de una investigación fuese estudiar el “posneoliberalismo” en América Latina, esto implica establecer criterios de vigilancia epistemológica a fin de no aplicar un modelo teórico de procesos y mecanismos de cambio paradigmático, sin tener previamente en consideración que lo que constituye un cambio en un contexto no tiene porque entenderse como un cambio en otro contexto. En consecuencia, un cambio no se puede determinar fuera de un contexto discursivo e histórico particular precisamente porque el significado del cambio, lo que los actores locales interpretan como un cambio, puede variara respecto de otros contextos de acuerdo con la concepción de “cambio” que esté incrustada en el paradigma particular que se analiza (Kjær & Pedersen, 2001, p. 225). De hecho, como se verá a lo largo de esta investigación, las expresiones institucionales que adquiere un paradigma pueden ser variadas, lo que implica que el análisis del proceso de institucionalización del paradigma se haga atendido a los contextos de traducción de las ideas políticas, que no siempre serán coincidentes, aunque a pesar de su lejanía conceptual formen parte del rango de posibilidades que ofrece un paradigma. De esta manera, los enfoques institucionales y de políticas de la ANSES y el MDS tendrán enormes diferencias, en ocasiones contradictorias, pero ambas son coherentes con los principios

generales del paradigma de justicia e inclusión social que se construye durante el kirchnerismo.

Conviene una última reflexión acerca de la pertinencia de recurrir al concepto de “paradigma político” en el análisis que se llevará a cabo. Este trabajo no entiende los conceptos teóricos como si estos fueran cerrados, omniabarcativos o despojados de ambigüedades y ambivalencias. De esta manera, aunque aquí se insista en la idea de los “paradigmas políticos” o los “principios de lectura del orden político” para referirnos a lo que más adelante llamaremos el tercer nivel de generalidad de las ideas políticas, la investigación en su conjunto pretende entrar en diálogo con otras aproximaciones conceptuales a fenómenos como el que se estudiamos. En especial, nos referimos a conceptos ampliamente tratados en la teoría y ciencia política, especialmente en los últimos años, de la mano de las miradas posestructuralistas que discuten, entre otras temáticas, la diferenciación entre lo óntico y lo ontológico; la política y lo político (Critchley, 2008; Laclau, 2005; Laclau & Mouffe, 2015; Marchart, 2008). La pertinencia de hacer referencia a esta nomenclatura conceptual responde al amplio interés que ha mostrado la academia no solo en esta corriente teórica, sino también en la aplicación de esta a la hora de estudiar el kirchnerismo en el poder. La cercanía conceptual entre las nociones de hegemonía y paradigma que proponemos nos conduce a una vasta bibliografía que ha estudiado al kirchnerismo desde la categoría de hegemonía, ya sea desde una perspectiva gramsciana en la que conceptos como “hegemonía cultural” o “revolución pasiva” son centrales en el análisis (L. Gamallo, 2014; Lapegna, 2017; Pucciarelli & Castellani, 2017; Varesi, 2014, 2021; Waiman, 2015); una perspectiva centrada en la hegemonía kirchnerista en términos de modelo económico (Féliz, 2016; F. Porta, Santarcangelo, & Schteingart, 2017); de sistema de alianzas internacionales (Kern & Nemiña, 2017); como expresión del populismo (Cantamutto, 2016) o desde la perspectiva posestructuralista del discurso (Barbosa, 2010; Biglieri, 2010; Biglieri & Perelló, 2007; Muñoz & Retamozo, 2008).

Por esta razón, de la misma manera que equiparamos las nociones de ideas y discursos, entendemos que el concepto de paradigma político es equiparable al de hegemonía, en especial cuando traemos a colación aquellas lecturas contemporáneas que, desde una visión gramsciana de corte posestructuralista, han pensado lo político como algo que excede al sistema político –instituciones, reglas, procedimientos, leyes–, y que han asimilado lo político a la hegemonía, entendiendo a esta como el intento de fijar sentido en las relaciones sociales, como un acto de poder, fuerza y voluntad contingente; como “el reino

de las decisiones contingentes en virtud de las cuales los sujetos (ya se trate de personas, partidos o movimientos sociales) intentan articular y propagar sentidos de lo social” (Critchley, 2008, pp. 145–146).

Para Eduardo Rinesi, muy cercano a una lectura gramsciana de lectura del orden político, no es posible hablar de “política” a menos que con ello queramos referirnos a una

cierta forma de organización simbólica e institucional de la sociedad se haya logrado imponer sobre las demás, que ciertos relatos sobre el pasado, ciertos significados de las palabras y ciertos criterios acerca de la legitimidad de las dominaciones hayan conseguido triunfar sobre los otros, pero que al mismo tiempo solo puede hablarse propiamente de política cuando nos enfrentamos a una práctica que consigue por lo menos sacudir, conmover, poner en cuestión o en tela de juicio esos mismos relatos, significados o criterios de legitimidad (Rinesi, 2003, p. 227).

En el fragmento citado, Rinesi concentra una parte muy importante del horizonte conceptual con el que trabajamos, pues no solo se estaría refiriendo a aquello que denominamos “política” desde un nivel de abstracción ideacional que se sitúa en un tercer nivel de generalidad de las ideas políticas, sino que además entiende que todo el universo político sobre los cuales se construyen los cimientos simbólicos e institucionales de una sociedad están siempre sometidos a la disputa y la transformación; y que en esa posibilidad de disputa y transformación se reflejan también cambios instruccionales como los que en este trabajo se discuten.

Como veremos a continuación, la idea de paradigma nos permite hablar de al menos tres niveles de generalidad de las ideas políticas. El nivel de generalidad más amplio, de mayor abstracción, el que hace referencia a las relaciones de sentido más arraigadas, más sedimentadas se corresponde con el de los paradigmas políticos, el *zeitgeist*, los principios de lectura del orden político o la hegemonía.

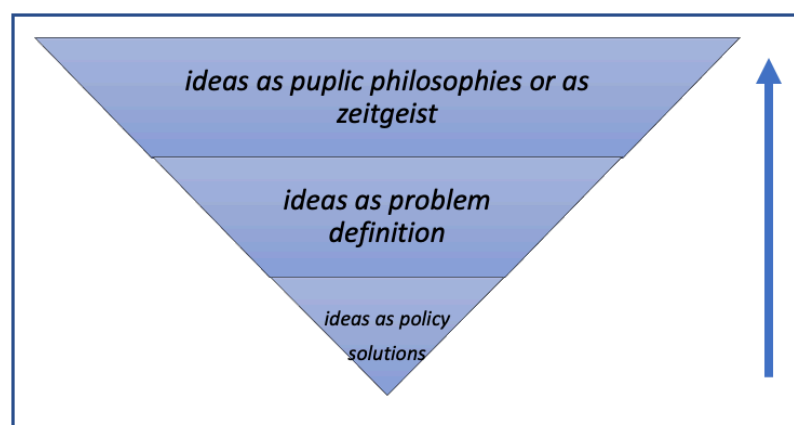
2.5. El nivel de generalidad de las ideas políticas

El planteamiento original de Hall de los paradigmas políticos, señala que los cambios de primer o segundo orden pueden ser entendidos como cambios normales dentro de un paradigma dominante y que ello no implica poner en tela de juicio los aspectos centrales de un determinado paradigma político; mientras que cambios de tercer orden suponen un cambio radical en el discurso político asociado al paradigma dominante (P. A. Hall, 1993, p.

279). En este sentido, Schmidt (2002) plantea que los cambios de primer orden –instrumentos– y segundo orden –instrumentos y objetivos– son cambios evolutivos (*evolutionary*), mientras que los cambios de tercer orden –instrumentos, objetivos e ideales– son de tipo revolucionario (*revolutionary*). Es decir, los cambios no son necesariamente de tipo revolucionario y, en el caso del kirchnerismo en el poder, nos interesa saber si los cambios que se produjeron en el sistema de protección social responden a una dinámica evolutiva o, por el contrario, un cambio drástico que reordenó los ideales, valores, normas e ideas dominantes del sistema de protección social.

Tomando como base el planteamiento de Hall, Jal Mehta (2011) expone un modelo de análisis de las ideas con el que intenta dilucidar qué tipo ideas importan y por qué unas triunfan sobre las otras. Para ello, el autor establece tres diferentes niveles de análisis de las ideas en los procesos políticos: ideas como soluciones políticas (*ideas as policy solutions*), ideas como definición del problema (*ideas as problem definition*) e ideas como filosofías públicas o *zeitgeist* (*ideas as public philosophies or as zeitgeist*). Con este planteamiento, Mehta no solo ayuda a pensar en el nivel de importancia que pueden tener en diferentes contextos las ideas políticas, sino que también permite pensar en procesos de escalamiento de las ideas desde niveles más bajos hacia niveles más altos. La importancia relativa de las ideas en los procesos políticos depende de si se articulan como soluciones, definiciones o *zeitgeists*, pero también de las posibilidades de que una manera de definir un problema o de identificar una solución construya un nuevo sentido de época, un nuevo *zeitgeist*, por ello se plantea la posibilidad de que una idea escale de un nivel de generalidad a otro.

Ilustración 1. Nivel de generalidad de las ideas



Fuente: elaboración propia

Entendemos las ideas como soluciones cuando en un contexto determinado el problema y los objetivos que se pretenden alcanzar están dados y son relativamente incuestionados. En estos contextos, las ideas se articulan de tal forma que ofrecen diferentes alternativas de solución a estos problemas y los objetivos que se persiguen. De alguna manera, la solución de los problemas hace referencia a los instrumentos que se emplean para alcanzar los objetivos y atajar los problemas. Pongamos por caso un escenario en el que una ciudad asume que tiene un problema grave de contaminación del aire y el objetivo consensual es reducir las tasas de contaminación. En este supuesto, los actores políticos en disputa comparten el diagnóstico y los objetivos, pero la disputa ideacional estaría en torno a las medidas que se emplearán, pudiendo ser, por ejemplo, la restricción de la circulación de vehículos o la penalización impositiva por la conducción de coches contaminantes. Este ejemplo hipotético ilustra la batalla ideacional que podría darse en el ámbito de las soluciones políticas. Como ilustra el ejemplo, el nivel de generalidad de las ideas en disputa es de primer orden, toda vez que los objetivos y la definición de los problemas no se ve alterada sustancialmente. En estos contextos, nos interesa dilucidar qué ideas son las que finalmente se traducen en políticas, cuál es el contexto en el que una idea se impone al resto y cuándo se acaba el tiempo de ideas que antes prevalecían en forma de políticas. Pero como señala Mehta (2011), no siempre la emergencia de nuevas ideas en forma de soluciones depende de la muerte de otras. En muchos contextos, el colapso de un conjunto de políticas viene dado por la emergencia de un nuevo set de consideraciones políticas del que se desprende un nuevo repertorio de soluciones, de instrumentos, que se asumen como más apropiados para aproximarse al problema. Pero no se trata de entender que las soluciones son las más apropiadas para resolver un problema, sino que se asumen como las más apropiadas y que además tienen que estar alineadas con ideas normativas previas y miradas y valores dominantes sobre el mundo (Schmidt, 2008, p. 309). Por esta razón, a la hora de analizar las soluciones políticas también debemos preguntarnos por los problemas que estas intentan sortear, por ello es importante comprender la forma por la cual se definen los problemas (Mehta, 2011, pp. 30–32).

A la hora de analizar la definición de los problemas se debe asumir que esta viene dada por la interacción de múltiples actores implicados y la mayor parte del tiempo en ausencia de soluciones políticas. En este sentido,

la batalla por la definición del problema es crítica para comprender la configuración de la agenda, porque una vez que la definición del problema se vuelve dominante, excluye a las políticas que no son coherentes con la forma de describir el problema (traducción propia, Mehta, 2011, p. 33).

En esta dimensión de análisis, Mehta rehúye de la diferenciación que autores como Schmidt (2002, 2006) o Campbell (2004) hacen entre ideas normativas y cognitivas. En contra de este criterio, Mehta (2011, p. 33) entiende que la definición de un problema implica descripciones tanto normativas como empíricas/cognitivas de forma que por lo general se refuerzan. Esto permite entender que la definición de un problema responde a un proceso disputado entre actores con diferentes niveles de poder y persuasión, lo que quiere decir que no se puede reducir a una “imposición por parte de las élites”, ni se puede asumir como el resultado del “estado psíquico” de la sociedad. Asimismo, la definición de un problema no se puede reducir a un esquema de nombrar, culpar y reclamar (*naming, blaming, and claiming*). Los actores políticos luchan por definir los problemas públicos, pero no son los únicos actores que intervienen en este proceso. Otros actores como medios de comunicación o defensores colectivos o individuales de diferentes causas pueden contribuir al proceso de definición de los problemas públicos, sin necesariamente tener el objetivo de hacerlo. En definitiva, a la hora de definir los problemas públicos y lograr que esta definición prevalezca se condicionan, al mismo tiempo, el resto de opciones de acción posibles (Torre, 1998, p. 29), lo que equivale a señalar que “quien define es quien decide” (Aguilar Villanueva, 1993).

Por su parte, Barbehön, Münch, and Lamping (2015) inscriben su reflexión sobre la definición de los problemas y el establecimiento en una crítica a los planteamientos tecnocráticos y racionalistas que asumen el proceso de elaboración de política públicas desde el de modelo de ciclo de políticas públicas (*policy cycle model*). Para los autores, la definición de los problemas y el establecimiento de la agenda entrañan una discusión sobre el poder e inscriben su mirada al respecto en el “giro argumentativo” o “giro interpretativo”, que entiende que toda formulación de políticas implica una lucha discursiva continua sobre la definición y el encuadre conceptual de los problemas, la comprensión pública de estas problemáticas, los significados compartidos que motivan las respuestas políticas y los criterios de evaluación que establecen los actores. De esta forma, “estos enfoques comparten una preocupación por la forma en que el lenguaje, el discurso y la retórica construyen nuestro conocimiento de la sociedad y sus problemas y, por lo tanto, cuestionan el supuesto básico de que los problemas forman parte de una realidad “neutral” dada de antemano” (traducción propia, Barbehön et al., 2015, p. 246). Se trata de una crítica pospositivista que niega que el significado de los objetos resida en ellos mismos; esto es, que el significado de un problema no reside en el problema en sí, sino en la forma en la que discursivamente el problema es presentado ante la sociedad. De esta manera, definir el problema de la pobreza como consecuencia de la ausencia de redistribución de la riqueza entraña diferencias notabilísimas

respecto de una definición que entiende que la pobreza responde a la ausencia de libertad de mercado y de exceso de intervencionismo estatal. En otras palabras, la pobreza no se define a sí misma como por el hecho de existir, sino que su entidad existe en función del orden de sentido, del orden de significado, en el que se inscribe. De hecho, la pobreza, para ser entendida como un problema, debe presentarse ante la sociedad como indeseable, injusta, inmoral y, por tanto, exige una solución. Pero la pobreza también puede inscribirse en un orden discursivo que la entienda como consecuencia de una sociedad que promueve la vagancia, como producto de las prestaciones económicas que desincentivan el trabajo, etc. Si el discurso dominante respecto de la pobreza fuese este último, las soluciones estarían orientadas a resolver una supuesta injusticia o inmoralidad que se desprende del hecho de que los poderes públicos otorguen prestaciones económicas a quienes no las merecen y lo que hacen es perjudicar a quienes trabajan en una sociedad. Dando un paso más allá, la pobreza no es necesariamente un problema social si un orden de sentido no le otorga el estatus de problema social. Como se verá a lo largo de la investigación, muchas de las disputas de sentido que protagonizaron los gobiernos kirchneristas tienen que ver con cómo se definían los problemas sociales y qué soluciones se aportaban en función de una definición u otra. La importancia del enfoque constructivista que plantean Barbehön, Münch, and Lamping (2015) tiene que ver con que entienden la definición del problema como una práctica estructurante, es decir, una práctica que dota sentido a las problemáticas (*issues*) y esta práctica estructurante está estrechamente ligada con el proceso político más amplio en el que se inscribe. Esto no quiere decir que los problemas no existan, sino todo lo contrario: las construcciones de sentido en las que se inscriben los problemas tienen implicaciones de gran alcance, ya que sobre estas construcciones se construyen políticas e instituciones.

En el tercer nivel de generalidad de las ideas políticas se sitúan las filosofías públicas y *zeitgeist* o espíritu de época. La diferenciación entre una y otra —y la razón por las que se sitúan en el mismo nivel— tiene que ver con el grado de correspondencias que se da entre el universo de organización político del gobierno y el espíritu de época que en el que se inscribe la comunidad política. Por filosofías públicas (*public philosophy*) se entiende el conjunto de opiniones, generalmente expresadas por actores políticos, sobre el papel del gobierno; mientras que el *zeitgeist* o espíritu de época responde a un conjunto dispar de intereses culturales, sociales y/o económicos que son abrumadoramente dominantes en el discurso público (Mehta, 2011, p. 40). Ahora bien, esta diferenciación entre filosofías públicas y *zeitgeist* no siempre es compartida en los mismos términos. Para autoras como Weir, las filosofías públicas expresan conceptos amplios ligados a valores y principios morales y que

pueden ser representados en el debate político a través de símbolos y elementos retóricos; son, en definitiva, principios que juegan un rol central en la organización del escenario político (Weir, 1992, p. 207). Es decir, para la autora una *public philosophy* equivale a un zeitgeist, un paradigma político dominante o los principios de lectura del orden político. Al mismo tiempo, Weir diferencia lo que son las filosofías públicas de las ideas programáticas que, *grosso modo*, equivalen a lo que Mehta entiende por filosofía pública. Para la autora, las ideas programáticas son ideas asociadas con el conocimiento administrativo o experto y pueden tener una relación de estrecha proximidad con las filosofías públicas, es decir, que se da una correspondencia entre los principios políticos más generales y los instrumentos utilizados para llevar a cabo políticas; pero también pueden darse distanciamientos entre las ideas técnico-administrativas y las filosofías públicas. Este distanciamiento puede conducir al quiebre y dislocación de las filosofías públicas, tal y como ocurrió con Reagan durante su gobierno, cuando se utilizaban instrumentos políticos asociados al monetarismo y el neoliberalismo, pero se hacía aún bajo cierto paraguas de las ideas liberales del New Deal (Weir, 1992). De alguna manera, a lo que apunta la autora es a que Reagan consigue centrar su discurso en torno a las ideas programáticas acerca de cómo funciona la economía, para finalmente establecer una suerte de equivalencia entre las ideas programáticas que defiende y las filosofías públicas a través de un proceso metonímico: las ideas programáticas se asumen como filosofías públicas.

Ahora bien, con independencia de la denominación con la que identifiquemos el nivel de análisis al que aludimos, en términos analíticos es importante resaltar una serie de consideraciones relativas al análisis de las ideas políticas en un tercer nivel de generalidad. A la hora de hablar de zeitgeist, paradigmas, hegemonía o principios de lectura del orden político, se ha discutido la importancia que estas meta-ideas tienen sobre el resto de los debates políticos, puesto que no solo concentran los principios y valores éticos y morales, sino porque también establecen el rango en el que se inscriben los límites de lo que es posible, factible, deseable y legítimo. En la medida en la que actúan como paraguas del resto de ideas políticas, el estudio de su influencia es central. Pero no solo es importante poner el foco en este nivel de generalidad de las ideas como variables independientes y así poder explicar cómo afectan en la acción política en sentido amplio, sino también como variables dependientes y así poder entender cómo surgen o cómo se han construido las ideas dominantes en un contexto social determinado (Mehta, 2011, p. 42).

Con esta perspectiva, se ha constatado que las ideas en un tercer nivel de generalidad afectan a al resto de ideas que se sitúan en un nivel menor, pero esto no quiere decir que ideas de niveles inferiores no puedan afectar a ideas con niveles de generalidad mayores. En este sentido, la manera de definir un problema no solo afecta al universo de posibles soluciones que se proveen, excluyendo el resto de las opciones. Aunque no sea habitual, en ocasiones la definición de un problema puede tener efectos que van más allá de lo estrictamente relativo al problema público que se aborda, llegando a tener un efecto mucho más fuerte en el paradigma dominante (Mehta, 2011). Si la definición de un problema se plantea en términos sistémicos o generales, este puede influir en los principios de lectura del orden político. Por ejemplo, no es lo mismo definir el problema de la banca pública durante la crisis del 2008 en Europa en términos de “la necesidad de su rescate ante las posibles consecuencias de su quiebra”, que definirla en términos de “un problema de regulación del sistema capitalista”. En el segundo ejemplo, definir el problema de la banca como un problema de regulación del capitalismo implica no solo un conjunto de soluciones encaminadas a su regulación, sino que puede abrir un debate mucho más amplio que podría afectar al paradigma económico dominante del mundo en el que vivimos. Es decir, que podría darse un proceso de escalamiento en el nivel de generalidad en el que emerge esa idea y se hace hegemónica en el imaginario colectivo. De hecho, no solo podría afectar al paradigma dominante, sino también a la filosofía pública –o ideas programáticas– y provocar que la acción de un gobierno se encamine en una dirección que conduzca a reestablecer los principios de regulación del sistema económico de un país.

Del otro lado, una política concreta –una solución escogida a un problema– puede afectar en la manera que se tiene de definir un problema en la medida en la que una política se puede convertir en un campo de batalla para definir otros problemas. Así, las políticas influyen en la definición de los problemas cuando el éxito o fracaso percibido se extiende más allá de la política concreta y sirve para que la sociedad saque conclusiones más amplias de contextos en los que la política referida es ajena (Mehta, 2011, p. 43). Un ejemplo muy claro en este sentido es la política de convertibilidad en Argentina durante el gobierno de Menem. Si bien tuvo éxito en sus inicios, el fracaso de la paridad entre el peso y el dólar provocó que el gobierno de Menem tuviera cada vez menos posibilidades de defender su política económica. El fracaso de la convertibilidad tuvo consecuencias en el imaginario colectivo mucho más amplias que lo meramente referido a dicha política. Es el fracaso de la convertibilidad lo que de alguna manera permite definir muchos problemas relativos a la economía argentina a partir de la mirada de dicha política fracasada.

Finalmente, una buena política o política exitosa –una solución– puede afectar, transformar o rehacer un paradigma dominante. El keynesianismo, por ejemplo, fue tan exitoso que, tras su fracaso y la emergencia del monetarismo como paradigma dominante, consiguió que algunas de sus premisas siguiesen siendo válidas incluso para filosofías públicas de gobiernos liberales que aún aceptaban cierto intervencionismo en la economía (Mehta, 2011, pp. 44–45). De la misma forma, el neoliberalismo o monetarismo tuvo tal grado de sedimentación en la vida política y en muchas maneras de concebir la política y el rol del Estado que incluso tras la llegada de los gobiernos progresista a América Latina, que se declaraban abiertamente antineoliberales, ponían en marcha políticas –soluciones– propias del período neoliberal, lo que llegaba a afectar al propio paradigma que había construido el giro a la izquierda latinoamericano (véase por ejemplo Makuc, 2014; G. M. Messina, 2018; Svampa, 2012).

2.6. El encuadre o *framing* como una expresión ideacional y discursiva de la política

La teoría de los marcos nos remite al ya clásico trabajo de Erving Goffman, *Frame analysis: los marcos de la experiencia*, ([1974] 2006) en el que planteaba los marcos como esquemas interpretativos, como andamios conceptuales inconscientemente utilizados y sobre los que se construye el entendimiento humano; como estructuras que dotan de un sentido a la realidad que nos rodea en la medida en la que permite su interpretación. A partir del trabajo de Goffman, una amplia literatura ha puesto el foco en el desarrollo teórico del término y en su aplicación metodológica (Braun, 2015; Lakoff, 2011; Polleta & Ho, 2006; Rein & Schön, 1993; van Hulst & Yanow, 2016; Verloo & Lombardo, 2007).

En el trabajo de Campbell (2004), los marcos (*frames*) son entendidos como un tipo de ideas que se expresan en forma de conceptos normativos y permiten a las élites legitimar o justificar sus políticas, acciones o cambios institucionales. De esta forma, políticas que pueden ser comunes en diferentes lugares –políticas de liberalización económica, por ejemplo– presentan características propias en función del marco en el cual fueron presentadas, justificadas o legitimadas. Por ejemplo, mientras que en Argentina las políticas de liberalización económicas impulsadas por Menem estuvieron legitimadas y justificadas por las exigencias de cambio que exigía la situación de crisis hiperinflacionaria del gobierno de

Alfonsín, pero también en virtud del capital político que arrastraba por representar las banderas del peronismo, en Bolivia la Nueva Política Económica, que fue como se denominó el proceso liberalizador, liderada por Víctor Paz Estenssoro, se dio en el marco de una crisis hiperinflacionaria y de un acuerdo político, el Pacto de la Democracia, con el principal partido de la oposición, todo en virtud de sacar a Bolivia de la situación económica en la que se encontraba (Torre, 1998). En ambos casos, aunque el tipo de políticas implementadas comparta características, el proceso de justificación y de legitimación, esto es, de enmarcado (*framing*), fue específico y propio de cada coyuntura.

En esta misma línea se expresan Rein y Schön (1993), para quienes los marcos se entienden como una estructura integral que guía las formas de seleccionar, organizar, interpretar y dar sentido a una realidad que siempre es compleja; y al mismo tiempo puede proporcionar pautas para conocer, analizar, persuadir y actuar. Esta manera de entender los marcos entronca con el concepto de traducción (*translation*) que más adelante se desarrolla y que plantea la necesidad de comprender la traducción que tiene una idea o conjunto de ideas en cada contexto.

Asimismo, la idea de *frame* está igualmente vinculada con el concepto de discurso, toda vez que un proceso de enmarcado es analizado en función de las diferentes construcciones discursivas y juegos del lenguaje que participan en este proceso, donde no solo intervienen élites políticas, sino también actores políticos en plural –medios de comunicación, movimientos sociales, sindicatos, etc.– En el sentido de lo discursivo, el proceso de *framing* está caracterizado por un juego de oposiciones discursivas en la que todos los agentes implicados en una materia aspiran a imponer una mirada sobre las cosas. Por ello, se trata de un proceso no lineal, en el que intervienen muchas variables contextuales y que no se puede explicar a través de mecanismos mono-causales. Los procesos de enmarcado pueden ser entendidos como luchas que libran los actores políticos por legitimar y justificar –o deslegitimar y declarar injustificable– una acción política a través del establecimiento de una suerte de imagen que da sentido al hecho que se discute. Tener la capacidad de imponer un marco de entendimiento de una política o un conjunto de políticas representa un momento de construcción de sentido, de construcción de imaginario sobre una cuestión.

Ahora bien, los marcos pueden ser asumidos como conjuntos de ideas que permiten dar sentido a una acción política, pero también deben ser ubicados y analizados en función de los niveles de generalidad de las ideas políticas que se plantean en este trabajo. De acuerdo

con el esquema antes desarrollado en este sentido, los marcos pueden asumirse equivalentes a la definición de los problemas. Esto quiere decir que, al igual que en la definición de los problemas, los marcos también responden a los paradigmas políticos dominantes y los principios de lectura del orden político como contenedores más amplios que establecen los rangos de lo pensable o decible¹⁸. En este sentido, los marcos deben ser entendidos como conceptos de primer orden en comparación con los paradigmas, entendidos como conceptos de segundo orden; esto es, ideas subyacentes sobre las cuales descansan los marcos. Así, los paradigmas o filosofías públicas constriñen los límites del rango de posibilidades que tienen los actores políticos a la hora de afrontar problemas políticos, económicos o de cualquier otra índole (Campbell, 2004).

En el planteamiento del análisis de marcos como una estrategia exitosa a la hora de explicar procesos ideacionales, no solo se tienen en cuenta los marcos que se construyen como tal, sino también los agentes, individuales o colectivos, que son capaces de construir estos marcos: los enmarcadores (*framers*). Aquellos agentes que en una coyuntura determinada son capaces de imponer un marco de discusión y, a su vez, de imponer las normas o valores dominantes respecto del tema que se discutirá. Esto conduce el debate hacia la discusión entre la agencia y la estructura. El análisis ideacional que se plantea en este trabajo entiende que todo proceso discursivo se da en el marco de un paradigma dominante –aunque este pueda cambiar– o ante unos principios de lectura del orden político; pero al mismo tiempo se postula la idea de que los agentes son capaces de producir sentido más allá de los elementos estructurantes que les rodea. En este sentido, los marcos de discusión de los problemas públicos responden a las coyunturas de los esquemas dominantes de pensamiento, pero también al juego de los actores políticos que pugnan por imponer su visión o establecer la agenda de discusión respecto de una problemática. Como señala Campbell (2004), ver a los actores como simples portadores de ideas implica negar que también tienen capacidad de transformación y de generar nuevas ideas, pudiendo crear marcos que afecten en las dinámicas institucionales.

Reconocer la capacidad de agencia de los actores políticos a la hora de establecer un marco de discusión implica señalar quiénes son capaces, en diferentes coyunturas, de

¹⁸ A diferencia del planteamiento que hacemos al asumir los marcos como un segundo nivel de generalidad de las ideas políticas, para Barbehön, Münch, y Lamping (2015), los marcos operan en un meta-nivel –tercer nivel de generalidad de las ideas–, ya que transmiten normas y supuestos básicos sobre el funcionamiento del mundo y, en un micro-nivel –segundo nivel de generalidad de las ideas–, ya que conforman la forma en que una cierta codificación lingüística de las definiciones de los problemas y las pautas de acción se convierte en vinculante.

establecer los términos en los que dicho tema se va a plantear. En su trabajo, George Lakoff señala las implicaciones que tiene poder imponer un marco de discusión, toda vez que no solo resulta exitoso para los actores involucrados en la construcción del marco, sino también –y sobretodo– para los adversarios políticos que se pueden ver en la obligación a discutir en función de la visión del mundo que imponen los *framers*. Según el autor, en eso consiste un marco, en crear un lenguaje que encaje con tú visión del mundo, donde lo primero son las ideas y es el lenguaje el que trasmite esas ideas, el que las evoca (Lakoff, 2011). En definitiva, los marcos se construyen de forma contingente e histórica; están vinculados con los paradigmas políticos e ideas dominantes en la medida en la que integran valores y normas sobre cómo deben ser las cosas; y están sujetos a la intervención de actores, individuales o colectivos, que en determinadas coyunturas adquieren capacidad performativa, capacidad de producir sentido. Este conjunto de características hace que, por ejemplo, el problema de la adicción a las drogas pueda ser enmarcado –definido– en términos médicos o en términos legales, de la misma forma que un ciclo de acción colectiva puede serlo en términos de desigualdades o en términos de ausencia de ley y orden (Barbehön et al., 2015, p. 249).

2.7. La construcción de los discursos sociales

En este trabajo se toma la noción de “discurso” como un sistema de significados que ordena la producción de concepciones e interpretaciones sobre lo social en un contexto determinado. Así, las ideas se entienden como insertas en discursos y adquieren su sentido solo si son interpretadas como parte de un sistema discursivo de significado particular (Kjær & Pedersen, 2001). Como se verá más adelante al abordar el concepto de *traducción*, esta mirada sobre las ideas y discursos es importante, puesto que, por ejemplo, la idea de “neoliberalismo” solo adquiere sentido cuando es interpretada como parte de un sistema de significación más amplio. En otras palabras, el contenido de lo neoliberal depende de la forma en la que el conjunto de ideas que engloba lo neoliberal haya sido traducido en un contexto particular.

Desde una perspectiva posestructuralista, la idea de discurso nos remite a pensar en estructuras de sentido, lo que quiere decir que exceden la una mera noción lingüística, ya que no solo refiere al discurso como habla o palabra escrita, sino como toda relación de significación (Biglieri, 2011, p. 96). De esta manera, los discursos son el resultado de la articulación de diferentes ideas que dan un sentido tanto al mundo que nos rodea, como a

un problema público. En este mismo sentido, las ideologías pueden entenderse como subconjuntos de ideas, como una visión amplia del mundo, que nos proporcionan interpretaciones coherentes del mundo en el que vivimos y directrices para lidiar con él. Tanto las ideologías como los discursos pueden entenderse como dispositivos que vinculan a las personas que de otro modo no estarían vinculadas, crean comunidades políticas que de otra manera no existirían (Berman, 2011); en definitiva, crean identidades políticas y al mismo tiempo antagonismos entre “nosotros” y “ellos”.

La perspectiva discursiva desde la que se trabaja en esta tesis entiende que los significados o formaciones discursivas dominantes impiden que se establecen otros marcos de significado alternativos que construyen el sentido común. Desde diferentes disciplinas que se han interesado por la discursividad social, se han investigado y analizado procesos de deconstrucción de discursos hegemónicos que durante mucho tiempo aparecían como dispositivos que naturalizaban y estructuraban un sentido común difícilmente alterable. Piénsese, por ejemplo, en la deconstrucción de los discursos hegemónicos sobre los roles de género por buena parte de la literatura relativa a los *gender Studies* (Elam, 1994; Gottschall, 2002; Kane & Schippers, 1996; Kobayashi & Peake, 1994; Rothenberg, 1990; White & Kowalski, 1994), de la deconstrucción de las categorías raciales como sentido común que legitimaba desigualdades de poder y autoridad por la literatura enmarcada en la *critical race Theory* (Durrheim & Dixon, 2000; Gualtieri, 2001; Hirschfeld, 1997; Kobayashi & Peake, 1994; Rothenberg, 1990; Shah, 2010) o incluso la persistencia de estructuras discursivas que aún se asientan en roles de género o raza (Amin, 2010; Dick & Wirtz, 2011; Garner & Grazian, 2016; Park, Gabbadon, & Chernin, 2006; Rohrer, 2008). En este mismo terreno se mueve esta investigación, que en última instancia intenta entender el proceso de construcción del sentido común dominante durante el kirchnerismo; un sentido común que emerge como alternativa al sentido común hasta entonces representado por el neoliberalismo, pero que entra en una profunda crisis en 2001 y abre las posibilidades para la construcción de nuevos significados, nuevas formaciones discursivas, nuevos sentidos de época o *zeitgeist*. Así, en todo contexto de construcción de sentido siempre existe algún grupo dominante que ejerce una función clave a la hora de dotar de interpretación, de relato, a ese sentido común. Siguiendo el razonamiento de Panizza (2002), un contradiscurso se transformará en hegemónico si logra imponer ciertos principios alternativos de lectura del orden político.

2.8. La producción de sentido y la teoría del discurso posestructuralista

La perspectiva ideacional desde la que se trabaja entronca directamente con un enfoque discursivo de corte posestructuralista y que se acerca a los postulados de algunos autores englobados en lo que Groppo (2009) denominó la Teoría del Discurso Político de la Escuela de Essex. Para autores como Panizza, que pueden ser ubicados en mayor o menor medida en esta tradición y que ha trabajado la dimensión institucional de los discursos y las ideas políticas, las ideas deben ser ubicadas dentro de un campo discursivo, que son espacios de articulación de cadenas de significación y donde las ideas adquieren sentido en términos relacionales (Panizza, 2002). En la línea de Panizza, Kjær and Pedersen (2001) señalan que todo discurso es un *orden simbólico* que involucra conceptos y concepciones que tienen un punto en común debido a ciertos principios que regulan –articulan– la relación entre estos conceptos y concepciones. Asimismo, los discursos se considera un orden simbólico en el sentido de que establecen las condiciones de posibilidad de la experiencia en contextos sociales particulares. En otras palabras, la experiencia humana –aquello que observamos e interpretamos– está mediada por el orden simbólico en el que esta se inserta ya que, por ejemplo,

un terremoto o la caída de un ladrillo son hechos de cuya existencia no dudamos porque ocurren aquí y ahora, independientemente de mi voluntad. Pero, que su especificidad como objetos se construya en términos de ‘fenómenos naturales’ o de ‘expresión de la ira de Dios’, depende de la estructuración de un campo discursivo (Laclau & Mouffe, 2015, p. 147).

En tanto órdenes simbólicos, los discursos constituyen los *contextos de racionalidad*; esto es, las motivaciones y reglas con las que las acciones de los actores serán validadas y las consecuencias identificadas. Esto no quiere decir que existan acciones más o menos racionales, sino que la racionalidad de los actores también está mediada por los discursos en los que se insertan, de tal forma que lo racional en un contexto no lo es en otro –mientras que lo racional hace cinco décadas podía estar asociado a que las mujeres se dedicasen al cuidado del hogar, lo racional hoy puede estar vinculado con el reparto de las tareas de cuidados entre varones y mujeres–.

La idea de la construcción de los contextos de racionalidad en los que actuamos nos devuelve al debate en torno a los intereses de los actores. Asumir los intereses de los actores como “intereses materiales” supone una forma de simplificación de la realidad social y política, donde el propósito de esta simplificación es hacer que esta realidad se adapte mejor

al desarrollo de una ciencia naturalista y predictiva; una ciencia social a imagen y semejanza de las ciencias naturales, que de otra forma no sería posible si no se asumen postulados como el de los intereses materiales objetivos (Hay, 2011, p. 71). En este sentido, la realidad material se estudia en función del entramado discursivo en el que se inserta, al igual que los intereses se analizan en función de las ideas dominantes en un momento y contexto dado. En el esquema que plantea Schmidt, y que se puede hacer extensible a la corriente ideacional, los intereses son las respuestas subjetivas a las condiciones materiales (Schmidt, 2010a, p. 58), donde las condiciones materiales se analizan en función al campo discursivo en el que se inscribe dicha realidad. Asumir los intereses de los actores como expresión de *percepción* y no de *realidad material* incuestionable tiene implicaciones sobre el debate entre agencia y estructura que más adelante se aborda. Para poder asumir la capacidad de agencia de un actor –individual o colectivo– es imprescindible asumir que estos no simples portadores de una lógica sistémica irrenunciable y explicativa de su comportamiento y sus intereses (Hay, 2011).

En definitiva, una perspectiva discursiva posestructuralista asume que los discursos son un fenómeno social en sentido estricto y por lo tanto objeto de análisis central, ya sea para analizar dinámicas institucionales o procesos de construcción de intereses en los actores. De acuerdo con esto, el análisis del discurso busca averiguar los “marcos de posibilidad” de la acción social (qué acciones son racionales) y los “horizontes de significado” (qué interpretaciones se consideran válidas y aceptables). De acuerdo con nuestro objeto de estudio, un análisis institucionalista discursivo o ideacional supone entender cuáles son los marcos de posibilidad que se dieron para las transformaciones en la ANSES y el MDS –qué racionalidades se construyeron en torno a estos cambios– y, sobretudo, cuáles fueron los horizontes de significado –qué interpretaciones sobre lo válido, legítimo, deseable y aceptable– se erigieron como hegemónicas o dominantes durante los gobiernos kirchneristas en materia de políticas sociales desde estos espacios institucionales. Redundando en el argumento antes esgrimido, el institucionalismo discursivo o ideacional vendría a ser una mirada que entiende que las instituciones son el resultado histórico específico de situar y organizar las prácticas discursivas en una sociedad (Kjær & Pedersen, 2001, p. 226); y esto es lo mismo que afirmar que las instituciones son discursos sedimentados (Howarth, 2000b; Panizza, 2002; Panizza & Miorelli, 2013).

2.9. Dislocación

El concepto de dislocación, central en la teoría de análisis del discurso posestructuralista, “intenta conceptualizar el cambio considerando los eventos que no pueden ser domesticados, simbolizados o integrados por el discurso hegemónico y las instituciones en las cuales dicho discurso está inscripto” (Panizza, 2002). Por tanto, la dislocación se presenta como un concepto que hace referencia al colapso de un discurso hegemónico y su sustitución por otro, lo que en otras palabras implica hablar de un cambio de tercer orden de generalidad de las ideas, tal y como lo plantea Mehta (2011).

Para Barros (2002), la dislocación ofrece las posibilidades a que un nuevo sentido de orden se instale en la sociedad, abriendo, de esta forma, la oportunidad a la creación de una nueva posibilidad política, a una nueva hegemonía. Cuando todos los marcadores de certeza, es decir, cuando el orden –sedimentado– de las cosas se pierde, cuestión que para el caso argentino podemos ver reflejada en el rechazo ciudadano hacia la clase política bajo el significante “que se vaya todos”, se desencadena un proceso de dislocación de las identidades políticas, lo que significa que se necesitan “nuevas formas de identificación que den coherencia a la experiencia de las personas” (Barros, 2002, p. 24).

El concepto de dislocación en este trabajo nos conduce a entender el proceso político que se da en Argentina en el contexto de la crisis del 2001, pues es en momentos de grandes crisis sociales, políticas o económicas cuando se producen cambios radicales en los principios de lectura del orden político y nuevos arreglos institucionales rempazan a los precedentes (Panizza, 2002) –procesos de dislocación del aparato simbólico, en palabras de Palti (2010, p. 20)–.

Una comprensión mayor de las dinámicas de cambio institucional implica no solo observar los procesos de dislocación que abren la puerta a la consolidación de discursos contrahegemónicos, sino también entender que las reglas del juego que rigen las instituciones son diseños humanos, de carácter subjetivo y esencialmente contestadas. Esto hace que las instituciones sean operativas en la medida en la que sus reglas son interpretadas, por lo que las operaciones interpretativas son esenciales para su vigencia (Panizza, 2002). En este sentido, la interpretación es en sí misma un acto de resignificación. Este juego interpretativo es el que abre la posibilidad a que los actores políticos puedan disputar la forma en la que las reglas serán entendidas y, por tanto, producir efectos institucionales endógenos. Como se verá más adelante, tanto en la ANSES como en el MDS la forma de interpretar sus objetivos

institucionales –la seguridad social y el desarrollo social, respectivamente– cambiaran radicalmente durante la etapa kirchnerista en perspectiva con los años 90. En estos casos ambas dimensiones de análisis son importantes, ya que no solo la crisis del 2001 abre la posibilidad de que emerjan nuevas ideas hegemónicas, sino que desde dentro de las propias instituciones se impondrán nuevas miradas sobre sus objetivos y políticas.

2.10. La traducción de los conceptos

En su reflexión acerca de la sociología de la cultura, Alasuutari (2015) se aproxima a ciertas perspectivas ideacionales, y en especial al trabajo de Vivien Schmidt, para plantear una crítica a aquellas teorías de corte universalista que pretenden explicar el comportamiento de las sociedades y sus instituciones en función de parámetros culturales globales. Al tiempo que somete a crítica las corrientes teóricas de la “sociedad global”, a partir de la cuales se explicaría la propagación de un modelo mundial particular de valores y normas entre diferentes estados-nación, recurre al institucionalismo discursivo como un vehículo para comprender cómo en los contextos locales las ideas globales son traducidas contextualmente, ya que esto depende de diferentes condiciones locales que no siempre son coincidentes entre países. Al apostar por una combinación de enfoques (*crossfertilization*) entre el institucionalismo sociológico y el institucionalismo discursivo, defiende aquellas miradas que hacen hincapié en el papel activo de los actores en la traducción que hacen de las ideas propias de un modelo dominante¹⁹. En este sentido, postula que es gracias a la perspectiva del institucionalismo discursivo que es posible escrutar y reconstruir la lógica cultural de los actores locales que traducen, en un sentido u otro, la cultura moderna; y es en función a esta traducción que se da una configuración institucional concreta (Alasuutari, 2015, pp. 168–170). Pensemos que, por ejemplo, el giro a la izquierda en América Latina puede ser representado en sentido general por un corpus de ideas más o menos extendido en la región, pero la traducción que este tuvo en cada país dependió de cómo los actores políticos, académicos o sociales tradujeron dicha ideas (Arditi, 2009; Grugel & Riggirozzi, 2009, 2012; Ruckert, Macdonald, & Proulx, 2017). En otras palabras, esta investigación plantea un cuestionamiento empírico y analítico respecto de aquellas miradas mecanicistas que, por ejemplo, explican que después de más de una década de neoliberalismo en América Latina

¹⁹ Véase por ejemplo el trabajo de Desmond King (1992) donde analiza cómo las ideas de la nueva derecha triunfan en Estados Unidos y Gran Bretaña, pero con una traducción institucional y de políticas diferentes.

llega la crisis económica y producto de eso surgen las políticas posneoliberales. Analizar el fenómeno del neoliberalismo, posneoliberalismo, keynesianismo o cualquier otro fenómeno extendido en diferentes países debe hacerse en términos de cómo esos conceptos fueron traducidos (*translated*) a contextos particulares y en situaciones históricas particulares, en lugar de hacer generalizaciones acerca de la difusión de procesos de forma homogénea a lo largo de los países y la historia (Kjær & Pedersen, 2001, p. 219). En síntesis, se trata de entender que el efecto de un conjunto de decisiones o un evento particular en un determinado contexto político o institucional puede producir efectos sustancialmente diferentes en otro contexto (Bèland, 2005a, p. 20).

El planteamiento de Alasuutari (2015) coincide con el trabajo de Kjær and Pedersen (2001). Para estos autores, la traducción es un proceso a través del cual conceptos y concepciones entran en contacto con diferentes contextos sociales y desencadenan un cambio en el orden de interpretación existente respecto de una determinada cuestión. Por esta razón, los planteamientos de difusión de políticas (*policy diffusion*), que se muestran como “paquetes” de ideas, normas o políticas completamente desarrolladas y fácilmente identificables, que vuelan y se adhieren a organizaciones, no tienen en cuenta la traducción que hacen los actores locales de las ideas globales. El concepto de difusión de políticas implica que nada les sucede a estas ideas durante el proceso de difusión. Resulta más acertado, en este sentido, recurrir al concepto de traducción (*translation*), según el cual los actores tienen un papel activo en la circulación y la formación/adaptación de las ideas, ya que la traducción implica un proceso continuo de producción de significados en torno a un concepto –neoliberalismo, por ejemplo– que tras articularse en un contexto particular se estabiliza (Kjær & Pedersen, 2001, pp. 219–220). Desde esta perspectiva, la interacción que se da entre lo global-local nos permite entender mejor los cambios en los modelos o formatos institucionales según el contexto específico que analizamos.

Así, por ejemplo, si quisiésemos estudiar la “justicia social” como idea extendida entre los gobiernos que se inscriben en el giro a la izquierda latinoamericana, deberíamos hacerlo atendido a las diferentes traducciones que adquiere la idea de justicia social en cada contexto. De hecho, la traducción institucional que tienen determinadas ideas dentro de un mismo país puede ser diferentes. Como veremos más adelante, la justicia social fue un concepto transversal en los gobiernos kirchneristas, pero la traducción que el mismo tuvo en el Ministerio de Desarrollo Social y en la Administración Nacional de la Seguridad Social fue sustancialmente diferentes, dibujando diferencias en términos institucionales y de enfoque

de políticas. En la traducción diferenciada de lo que fue la justicia social en el MDS y en la ANSES, los actores implicados jugaron un rol primordial. Mientras la ANSES actuó como correa de transmisión más directa del gobierno, en el MDS los movimientos sociales cumplieron un importante rol de traducción de la justicia social en función a sus demandas. En definitiva, la traducción de las ideas se da a través de procesos de domesticación ya sea a nivel nacional en función a ideas transnacionales o ya sea dentro de un estado en función de diferentes factores contextuales que afectan de manera diferenciada.

Pero la traducción de los conceptos no solo tiene que ver con la capacidad que tengan los agentes locales/nacionales de traducir las ideas en contextos particulares, sino también con los valores, normas y principios generales del paradigma político dominante en ese contexto particular. Un conjunto de ideas, por tanto, adquiere sentido en la medida en la que es coherente con los valores dominantes y, en alguna medida, los promueve. Esto no quiere decir que los valores de una sociedad sean estáticos. De hecho, son siempre contingentes y contestados; y toda sociedad tiene un amplio repertorio de valores, algunos con mayor acuerdo social que otros, dependiendo del grado de sedimentación que adquieran en cada contexto histórico. Como señala Schmidt, los discursos juegan el rol central a la hora de reforzar, reinterpretar, promover o contestar los valores dominantes. En ocasiones, incluso pueden desatar procesos de contestación –dislocación– que desafíen los valores dominantes del sistema de gobierno y pueden provocar una crisis política generalizada (Schmidt, 2002). Dado que cada sociedad tiene un conjunto de valores a partir de los cuales ordena los límites de lo deseable, legítimo o necesario, y esto no siempre son compartidos por otros países, las ideas políticas deben ser analizadas como una traducción que hacen los agentes políticos, siempre en función de estos valores y normas más profundos.

Para el caso que concierne a esta investigación, la traducción de los conceptos se plantea como una cuestión central en dos sentidos. En primer lugar, porque aunque no forma parte de la investigación en sentido estricto, nos interesa saber qué traducción tuvo en Argentina el giro a la izquierda latinoamericano en términos de justicia social. En segundo lugar, y más importante, este trabajo se preocupa por entender la traducción de los conceptos en un mismo contexto nacional. De esta manera, rastreamos las traducciones institucionales y los enfoques de políticas del repertorio discursivo que construyó el kirchnerismo a lo largo de sus doce años de gobierno. Nociones como las de justicia social, extensión de derechos o universalidad estuvieron presentes tanto en el Ministerio de

Desarrollo Social como en la ANSES, pero, como se verá, la traducción de estos conceptos en cada contexto arrojó resultados sustancialmente diferentes.

En definitiva, de lo que se trata es de entender que los actores locales no pierden su capacidad de agencia y que los cambios de políticas o los cambios institucionales no son una mera imitación de lo que se ha hecho en otros lugares (Alasuutari, 2015, p. 172). Por tanto, nos preguntamos cuáles fueron las condiciones de traducción de las ideas de justicia e inclusión social que promovió el kirchnerismo como uno de sus pilares ideacionales fundamentales después de la crisis del 2001-2002.

2.11. Estructura y agencia en el debate acerca de las construcciones discursivas

A la hora de referirnos a las ideas y discursos sociales que determinan en última instancia las configuraciones institucionales y las posibilidades de cambio institucional, hemos señalado diferentes niveles de generalidad de las ideas, haciendo hincapié en los paradigmas, hegemonía o principios de lectura del orden político. Estos configuran los principios, normas, valores y miradas en las que se inscriben los conflictos políticos y, al mismo tiempo, establecen los límites de lo que es posible e imposible, legítimo e ilegítimo, deseable e indeseable en un contexto determinado. Este argumento, que *per se* podría pecar de cierto determinismo—estructuralismo, no elude ni soslaya la capacidad de agencia de los sujetos sociales, ya sea individuales o colectivos. Pero de la misma forma que se rehúye de un estructuralismo ciego, se asume una crítica del idealismo voluntarista que en su análisis privilegia en exceso la agencia y conduce a perder de vista variables estructurales/estructurantes más amplias que inevitablemente dan forma a la agencia (Bell, 2011).

En definitiva, el enfoque teórico de esta tesis reconoce, por un lado, la capacidad estructurante de las ideas y discursos sociales y, por el otro, reconoce la capacidad que tienen los agentes de cambiar, transformar o resignificar las ideas que forman los paradigmas dominantes. Como señala Schmidt (2002), los discursos políticos tienen capacidad de afectar a las ideas y valores subyacentes y más profundos de una sociedad en lugar de simplemente ser un reflejo de estos. En otras palabras, los discursos son capaces de cambiar las estructuras subyacentes de percepción y creencia, ya que influyen en el curso de los acontecimientos tanto a través de las palabras como de las acciones que esas palabras promueven. Por ello,

como señala la autora, “este aspecto dinámico del discurso es esencial para comprender el cambio” (2002, p. 216). En este sentido, la capacidad de agencia de los actores sociales para imponer una nueva trayectoria institucional deriva de su habilidad para configurar y reconfigurar los parámetros ideacionales que circunscriben y delimitan lo que socialmente se considera posible, legítimo, factible o deseable. Así, el grado de los cambios institucionales depende los cambios ideacionales que se den en el seno de una sociedad. Estos cambios ideacionales responden a factores muchas veces estructurales, pero también están sujetos a las intervenciones de los actores políticos, en un juego que combina tanto la estructura como la agencia, lo subjetivo como lo intersubjetivo (Larsson, 2015).

El debate entre la agencia y la estructura no es baladí en este trabajo, sobretudo porque el institucionalismo sociológico u organizacional no es ajeno a las ideas como variables explicativas de cambios institucionales. Pero al contrario de lo que pasa con el institucionalismo organizacional, donde sus análisis tienen en cuenta las ideas como esquemas cognitivos y maneras de mirar el mundo, prestan muy poca atención a los actores y su capacidad de agencia (Campbell, 2004), el institucionalismo ideacional hace un esfuerzo por conciliar estas dos miradas, asumiendo la capacidad de agencia en el discurso, al tiempo que asume las condiciones estructurales de este. Ahora bien, como se ha insistido a lo largo de este trabajo, cualquier hecho político se asumen como contingente y, en este sentido, el estudio del comportamiento de los actores políticos también hay que situarlo histórica y contingentemente. Esto, en la línea de la crítica a los enfoques del racionalismo positivista, implica asumir que la capacidad de agencia no se da en función de intereses objetivos y comportamientos racionales. Así, los actores políticos no se caracteriza por una suerte de pureza de las acciones (o revolucionarios o reformistas, por ejemplo), ni por la pureza de sus intenciones (los actores pueden actuar con una intención y resultar otra), ni por la pureza de las demandas (más o menos corporativas en función de las coyunturas, por ejemplo) (Muñoz, 2012, p. 102).

En el debate entre la agencia y la estructura no puede soslayarse el hecho de que el análisis que llevamos a cabo se inscribe en el marco de un régimen de democracia representativa liberal. Como señalan Rinesi y Vommaro (2007), la configuración del lazo de representación representativa, esto es, de un vínculo entre representantes y representados legítimo, supone que los representantes –o aspirantes a ello– cuentan con la capacidad para articular ideas, discursos, sentimientos, propuestas, diagnósticos, programas de gobierno u justificaciones de esos argumentos, compromisos o promesas. En este sentido, la

representación representativa, la representación legítima, está sujeta en buena medida a que ese vínculo otorgue a los representantes la legitimidad para actuar en nombre de los representantes. Esto es, que exista un vínculo de identificación legítimo. De esta manera, en la discusión en torno a la agencia y la estructura, “la palabra” de los representantes es un factor fundamental en la construcción y configuración del lazo representativo, lo que implica, a su vez, asumir la importancia del discurso de los representantes en el análisis político (2007, pp. 424–426). Los discursos de los representantes no agotan el universo discursivo en el que se configuran los paradigmas dominantes, pero son una parte de gran valor analítico, puesto que ese vínculo del que hablan Rinesi y Vommaro dota a los representantes de una gran capacidad de agencia, de producción de sentido, de producción de realidad; de la misma forma que esta capacidad de agencia se pierde o se diluye cuando el vínculo pierde la legitimidad, cuestión que puede verse fácilmente reflejada en la consigna de “que se vayan todos” durante la crisis del 2001.

Al margen del debate entre agencia y estructura, un debate por otro parte ampliamente discutido en las ciencias sociales²⁰, conviene una apreciación respecto de la capacidad de agencia de los actores en función de las situaciones políticas a las que se enfrentan. Como señalan Panizza y Miorelli, las instituciones son políticamente importantes tanto en tiempos de inestabilidad como de estabilidad política. No obstante, sostienen los autores, se puede aventurar que la política juega un papel más autónomo cuando el sistema institucional está en crisis y, en este sentido, la capacidad de agencia puede –no siempre, pero habitualmente– tener mayor autonomía y menos constricción institucional (Panizza & Miorelli, 2013, p. 308). Para el caso que se aborda en esta investigación, la crisis política e institucional que vive Argentina en el contexto del 2001 permite entender que la capacidad de agencia de los actores políticos es mayor ante las pérdidas de certeza e incertidumbres del escenario político, lo que eventualmente podría explicar las posibilidades de intervención política de lo que más adelante se conocerá como kirchnerismo. Es decir, que la crisis política e institucional brinda mayores posibilidades a la autonomía política, entendiendo esta como la capacidad de intervención en el escenario político por determinados actores.

²⁰ El debate entre agencia-estructura presente en las ciencias sociales es de orden teórico y ontológico y ha estado orientado a dar cuenta del cambio social (Sibeon, 1999). En el sentido que se toma en este trabajo, se trata de un debate en el que se busca conectar las nociones de la “acción humana” a través de una teoría de la agencia humana con las explicaciones/interpretaciones estructurales del análisis social (Giddens, 1979). Asimismo, este debate ha tenido especial trascendencia en diferentes teorías tales como el feminismo (Bacchi, 2005), las teorías sobre migraciones (Bakewell, 2010) o, como ocurre en esta investigación, las teorías y/o metodologías centradas en el discurso (Bacchi, 2005; Bleiker, 2003; Moulaert, Jessop, & Mehmood, 2016).

En este debate entre la agencia y la estructura, el reconocimiento de la capacidad de agencia de los actores políticos y, al mismo tiempo, de la influencia de elementos estructurales en la construcción de sentido nos remite a los trabajos de Larsson (2015, 2018) en los que reflexiona sobre la dimensión intersubjetiva del discurso y cómo esta no ha sido debidamente puesta en consideración en trabajos como los de Schmidt o Hall donde hay un interés especial por reconocer la agencia y la subjetividad de los actores, pero soslayan lo intersubjetivo como elemento constitutivo de toda construcción social. Para el Larsson, cualquier hecho social se sustenta en convenciones sociales, políticas y culturales que al mismo tiempo requieren la aceptación y el apoyo activo de los individuos por medio de significados compartidos intersubjetivamente. La referencia a los trabajos de Larsson nos invita a tener en cuenta los efectos intersubjetivos de la capacidad de agencia de los actores políticos, pues de nada sirve explorar y/o analizar discursos que no entrañan ninguna trascendencia a la hora de generar vínculos de identificación entre quienes se asume como receptores de dichos discursos.

2.12. Los aportes del institucionalismo constructivista

Dentro de lo que en este trabajo consideramos el institucionalismo ideacional, una de las principales contribuciones en el desarrollo teórico de esta perspectiva es el concepto de institucionalismo constructivista (*constructivist institutionalism*) acuñado por Colin Hay (2006, 2011). La adjetivación de “constructivista” es la formulación más reciente que lleva a cabo el autor, pero no la única, ya que en otros textos hace referencia a una aproximación ideacional al análisis institucional (Hay, 2001). Dentro del esquema teórico que plantea el autor, no solo las ideas serán importantes en el análisis institucional, sino que además elabora una conceptualización de la noción de “crisis” especialmente relevante para la investigación que llevamos a cabo.

El institucionalismo constructivista se inscribe dentro de las corrientes neoinstitucionalistas, pero a diferencia del enfoque sociológico o de la acción racional, que están más interesados en cuestiones relativas al equilibrio institucional —aunque por razones diferentes—, el institucionalismo constructivista se interesa por los contextos de cambio institucional posformativo complejo. Al mismo tiempo, al que igual que ocurre con el institucionalismo discursivo o algunas miradas ideacionales como la de Panizza (2002), el institucionalismo constructivista remonta sus orígenes al institucionalismo histórico.

Como su propia formulación conceptual indica, esta expresión del institucionalismo ofrece una mirada sobre las instituciones de corte constructivista. En contraposición a enfoques que asumen que las instituciones pueden dar forma o constreñir las estrategias de los actores políticos y que a la vez son el resultado de las estrategias y/o conflictos políticos, la mirada del institucionalismo constructivista plantea que las estrategias de los actores son complejas, contingentes y cambiantes y que se basan en las percepciones particulares que estos tienen del entorno en el que se desenvuelven; esto es, percepciones particulares sobre lo que se considera política y económicamente factible, posible y deseable (Hay, 2001). En este sentido, los deseos, preferencias, motivaciones o intereses de los actores no son un mero reflejo del contexto —no son un reflejo de circunstancias materiales o sociales—, sino que son irremediamente ideacionales (Hay, 2006, p. 63). Al mismo tiempo, para el institucionalismo constructivista las instituciones no son instancias de reducción de incertidumbres, sino el sujeto y foco de la lucha política; una lucha política que es contingente y los resultados de esta no dependen de la arquitectura institucional en la que se desenvuelven. Por ejemplo, en la disputa de los actores sociopolíticos por definir los problemas, el éxito no depende primordialmente de sus recursos o poder institucional, sino de su capacidad persuasiva para que una historia, un relato o discurso presente una visión específica de un fenómeno social como la más adecuada (Barbehön et al., 2015, p. 247). Esta capacidad persuasiva, a su vez, esta dada por el contexto más amplio en el que se desarrollan los actores políticos y los paradigmas dominantes que dotan de intangibilidad a un discurso. En otras palabras, son las ideas y discursos los que delimitan las capacidades de los actores para producir certidumbre —o reducir incertidumbre— y no las instituciones.

A partir de una crítica del concepto central del institucionalismo histórico —*path dependency*—, que pone el foco en la dependencia que tienen las instituciones de sus propias trayectorias históricas, el institucionalismo constructivista plantea una reformulación del concepto que hace referencia a que las instituciones dependen de sus trayectorias ideacionales —*ideational path dependency*—. En otras palabras, no son las instituciones, sino las ideas en las que se basan y que dan cuenta de su diseño y desarrollo las que ejercen restricciones sobre la autonomía política (Hay, 2006, p. 65).

Para el institucionalismo constructivista, el concepto de paradigma político elaborado en su formulación original por Hall (1993) adquiere una dimensión de primer orden. Hay entiende que son los paradigmas los marcos en los que las ideas establecidas se codifican y sirven como refugios cognitivos a través de los cuales los actores llegan a interpretar su

entorno. Ahora bien, a diferencia de lo que ocurre con el concepto de paradigma en Hall, que en su aplicación empírica es de naturaleza mas bien descriptiva, el institucionalismo constructivista recurre a la noción de paradigma preguntándose bajo qué condiciones los paradigmas emergen, se consolidan, acumulan anomalías, son desafiados y finalmente reemplazos (Hay, 2006, p. 67). Por lo tanto, no se trata solamente de identificar el momento de crisis que provocaría cambios de tercer orden, cambios de paradigma, sino de conceptualizar y explicar más en detalle lo que implica/significa una crisis. En este caso, la crisis de asimila al concepto de dislocación (Barros, 2002) antes discutido. La crisis representaría ese momento en el que se pierden los marcadores de certeza en los que se sostenía el paradigma y la percepción que tienen los actores de sus propios intereses se hace problemática. Por ello las crisis, son momentos previos a la consolidación de un nuevo paradigma que restablece ciertas condiciones de “normalidad” en la que los intereses de los actores aparecen nuevamente como claros y transparentes, alineándose normativamente (ética, moral y políticamente) con las nuevas condiciones que exige el nuevo paradigma.

Los contextos de crisis son momentos de impugnación ideacional en los que los actores luchan por proporcionar diagnósticos convincentes y convenientes de las patologías que afectan al antiguo régimen o paradigma político y las reformas apropiadas para la resolución de la crisis (Hay, 2006, p. 68). La impugnación ideacional durante las crisis es la clave central del análisis, ya que no puede atribuirse a las contradicciones “objetivas” del régimen anterior la situación de crisis, sino a las dinámicas discursivas y contestaciones ideacionales que se dan en el momento de la crisis. En este sentido, la crisis supone un momento crucial en el establecimiento de una nueva trayectoria/evolución institucional. Esta consideración está relacionada con la traducción de los conceptos antes expuesta. Por ejemplo, la crisis del neoliberalismo en América Latina no puede explicarse en función de las contradicciones y disfuncionalidades “objetivas” que produjo el neoliberalismo en la región, sino en función de las contradicciones “exhibidas”, de la representación concreta que en cada contexto se hicieron del período anterior a la crisis. La traducción que la crisis tiene en cada contexto particular tiene traducciones disimiles entre los diferentes países y, de hecho, las trayectorias institucionales poscrisis no tienen porque similares.

Las coyunturas en las que emerge una percepción generalizada de crisis abren la posibilidad a cambios de paradigma, pero esto no se explica en función de la capacidad que tenga un conjunto de actores para tejer una estrategia que desate una crisis. En otras palabras, los cambios paradigmáticos no suelen darse como consecuencia de aprendizajes sociales o

estratégicos de expertos, burócratas o formuladores de políticas. Por el contrario, estos cambios están asociados a una alta polarización en el debate público acerca de lo deseable y lo posible en relación con los objetivos políticos más amplios. Se trata, por tanto, de momentos de gran contestación social que en lugar de ser procesados en el interior de los límites que establece el paradigma dominante, se traducen en una narración de la crisis que abre la puerta a la percepción/aceptación de nuevas alternativas legítimas y que desencadenan en cambios de paradigma a la luz de las crisis percibidas (Hay, 2001, pp. 200–202). Por lo tanto, tenemos que, si se producen narrativas de crisis, pero no aparecen alternativas legítimas, es probable que el paradigma dominante pueda procesar esas contradicciones y que de ello deriven cambios pequeños que no afectan al paradigma en cuestión. Pero si la narrativa de la crisis es acompañada por la percepción de la existencia de una o varias alternativas legítimas, existen grandes posibilidades de que se den cambios de tercer orden en el paradigma y que estos cambios de paradigma anuncien cambios institucionales significativos.

Resulta evidente, en este sentido, que la clave del constructivismo institucional –y de la perspectiva ideacional en general– radica en que asume que los actores y sus conductas no son un reflejo directo de sus intereses (materiales), sino más bien un reflejo de las percepciones particulares que tienen de sus intereses. Es decir, que se rehúye de un esquema artificial que separa los intereses “objetivos” de las ideas “subjetivas”, como si los intereses no fuesen al mismo tiempo subjetivos (Schmidt, 2010a, p. 52). Al contrario, son las percepciones que construimos respecto de nuestros intereses las que pueden determinar nuestro comportamiento. En palabras de Campbell, los intereses son un tipo particular de ideas que afectan en nuestro comportamiento y, como cualquier otro tipo de idea, son socialmente construidas en el sentido de que se basan en las interpretaciones individuales o grupales de las diferentes coyunturas en las que nos vemos envueltos (Campbell, 2004)²¹. En definitiva, los intereses se entienden como construcciones sociales abiertas a la reconfiguración/redefinición a través de impugnaciones ideacionales (Hay, 2006, p. 69). En términos sociológicos, los momentos de crisis son situaciones en las que los intereses de los actores se vuelven borrosos y pueden desencadenar impugnaciones generalizadas sobre el orden establecido de las cosas, es decir, sobre el paradigma dominante. Así, el

²¹ Para ilustrar su argumento, Campbell nos recuerda que la noción de “interés propio” tiene una gran importancia en el esquema de pensamiento occidental en la medida en la que podemos rastrear la emergencia histórica de una construcción social que privilegió la posición del individuo sobre el concepto de comunidad (Campbell, 2004).

institucionalismo constructivista se preocupa no solo por el proceso de construcción individual y colectivo de nuestros intereses, sino también por las condiciones bajo las cuales los paradigmas cognitivos establecidos son impugnados, desafiados y remplazados; lo que quiere decir que los cambios paradigmáticos anuncian cambios institucionales significativos.

Ahora bien, el planteamiento de Hall no quiere decir que las ideas importen más en tiempos de crisis, sino que nos interesa especialmente el impacto que nuevas ideas pueden tener sobre el paradigma dominante y, en consecuencia, sobre las instituciones. Una vez superados los momentos de crisis, las nuevas ideas dominantes son interiorizadas por los actores y aparecen relativamente incuestionadas, pero esto no significa que dejen de afectar en su comportamiento. La mirada constructivista sobre las instituciones nos permite, por tanto, entender la importancia y poder de las ideas ante momentos de crisis de paradigma, pero también nos permite entender cuál es el sostén ideacional de las instituciones después de los períodos de crisis. Como se ha señalado, los diferentes niveles de análisis de las ideas políticas nos permitirán plantear esta doble mirada sobre momentos de crisis y dislocación política y, por otro lado, sobre momentos de relativa estabilidad en los que también se producen cambios.

2.13. Los aportes del institucionalismo discursivo

La segunda gran aportación conceptual de la que bebe esta investigación para referirse al institucionalismo ideacional corresponde a los trabajos de Vivien Schmidt (2002, 2006, 2008, 2010b, 2010a, 2015, 2017b) y su concepto de institucionalismo discursivo (*discursive institutionalism*). Con este concepto, la autora quiere hacer referencia a la cuarta y más nueva variante de los enfoques conocidos como neoinstitucionalistas, centrados en otorgar a las ideas un valor central y no considerarlas como epifenómenos o cuestiones de segundo orden. La aproximación de Schmidt es sin duda ideacional y, aunque otorga un rol central a las ideas, su preocupación también está puesta en la forma en que se comunican las ideas a través de los discursos.

El punto de partida de su aporte teórico se fundamenta en la aparente incapacidad que presentan los tres enfoques neoinstitucionalistas de primera generación a la hora de explicar el cambio, lo que hace de ellos, según la autora, excesivamente estáticos en su mirada sobre las instituciones (Schmidt, 2006, 2010a). Aunque reconoce que los enfoques

neoinstitucionales de primera generación inevitablemente tuvieron que ir incorporando elementos ideacionales en sus análisis, no se desprendieron de sus rigideces. En este sentido, el elemento central que caracterizaría al institucionalismo discursivo, tal y como lo entiende Schmidt, es la preocupación por cómo las ideas son comunicadas a través de los discursos.

Para la autora, las ideas representan las condiciones necesarias para la acción colectiva dentro del estado, ya que sirven para redefinir los intereses de los actores y para reconfigurar las alianzas o coaliciones basadas en esos intereses (Schmidt, 2002, 2006). Al igual que el resto de los autores que forman parte del planteamiento teórico de lo que denominamos institucionalismo ideacional, aquí los intereses no se entienden como un reflejo de la realidad material ni responden a patrones de entendimiento estructuralistas. Al contrario, los intereses son construcciones ideacionales de carácter histórico y contingente, lo que supone entenderlas como algo dinámico, esto es, como normas, marcos y/o narrativas que no solo establecen cómo los actores conceptualizan el mundo, sino que también les permite reconceptualizarlo, sirviendo como un recurso para promover el cambio. En otras palabras, la realidad material que nos rodea está abierta a múltiples interpretaciones que dan pie a infinidad de posibles significados sociales de ella (Béland & Cox, 2011, p. 12). Pero no solo se plantea una crítica al positivismo racionalista, sino también a aquellos enfoques que incorporaron elementos ideacionales en sus planteamientos teóricos, pero que en última instancia lo hacen para explicar que las ideas actuaban como mecanismos para escoger entre diferentes intereses, lo que situaba a las ideas en una posición secundaria respecto de la centralidad de los intereses. Al contrario de lo que plantearía esta mirada, el enfoque de Schmidt entiende que las ideas –los discursos– sirven para reconceptualizar los intereses que tiene los actores más que para reflejarlos. En otras palabras, rehúye de la falsa dicotomía entre intereses objetivos e ideas subjetivas, como si los intereses no fuesen al mismo tiempo subjetivos (Schmidt, 2010a, p. 52). En definitiva, la mirada del institucionalismo discursivo sobre las ideas asume a estas desde una dimensión más dinámica; esto es, como normas, marcos o narrativas que no solo establecen cómo los actores conceptualizan el mundo, sino que también les permite reconceptualizarlo, sirviendo como un recurso para promover el cambio (Schmidt, 2006, p. 112).

Los trabajos de Schmidt también son cercanos a los de Colin Hay en cuanto a la dimensión normativa de las ideas, pero al mismo tiempo introduce la dimensión cognitiva de las mismas (Schmidt, 2002). En este sentido, no solo se trata de analizar los fundamentos *normativos* de las ideas políticas y legitimar un programa político demostrando su idoneidad

en función de los valores dominantes en una sociedad –la libertad económica, la identidad nacional, etc.–, sino también los elementos *cognitivos*, esto es, la capacidad de que los agentes reconceptualicen las ideas políticas, de elaborar una lógica de la necesidad y pertinencias de una política a través de una justificación que aspire a mostrar soluciones efectivas a los problemas actuales y a anticipar problemas futuros (Schmidt, 2002). Se trata, de alguna manera, de un doble juego entre agencia y estructura donde los valores, actitudes e identidades se sitúan en un nivel normativo –estructura–, mientras que el nivel cognitivo nos habla de los análisis que hacemos para establecer relaciones de causa-efecto, es decir, para buscar resultados –agencia– (Campbell, 2004).

Al otorgar un lugar central a las ideas en el análisis político, Schmidt se preocupa por cómo se comunican estas ideas a través de los discursos. En relación con esto, la autora entiende que el discurso –el discurso político– es

la suma de los relatos de los actores políticos sobre los propósitos, objetivos e ideales de un conjunto de políticas que sirve como guía para la acción al definir los conceptos y normas que deben aplicarse, identificar los problemas que deben resolverse, explicar los métodos que deben seguirse, desarrollar los instrumentos políticos que deben utilizarse y, en definitiva, enmarcar el debate político nacional en un ámbito político determinado –la economía, la defensa, el medioambiente, etc.– (traducción propia, Schmidt, 2002).

Al respecto, un discurso debe ofrecer argumentos capaces de demostrar la *pertinencia* de un programa de políticas –identificando los problemas a resolver–; la *aplicabilidad* del programa de políticas –mostrando cómo se resolverán los problemas identificados–; y, finalmente, la *coherencia* de las políticas –haciendo que las normas, conceptos instrumentos o métodos de las políticas aparezcan como coherentes y capaces de aplicarse sin grandes contradicciones a una amplia gama de problemas–. Además, este discurso tiene que articularse en función de otros discursos alternativos, intentando demostrar que es capaz de resolver los problemas que sus rivales o antecesores no pudieron resolver (Schmidt, 2002).

Por otra parte, aunque Schmidt no lo plantea explícitamente en el texto, los discursos deben entenderse y estudiarse en un marco más amplio de sentido al que conceptualizamos como paradigma (*political paradigm*). Todo discurso se articula dentro de un marco de sentido más amplio, que, como se ha señalado, en momentos especialmente críticos, en los que se desencadenan procesos de dislocación colectiva, pueden emerger discursos alternativos que intentan socavar los cimientos sobre los que se articulan los paradigmas dominantes y, en el caso de ser exitosos a la hora de producir nuevos sentidos colectivos, nuevos sentidos

comunes, pueden articularse como nuevos paradigmas dominantes. El ejemplo más llamativo en este terreno analítico es el caso del tránsito de los estados de bienestar keynesianos de posguerra al monetarismo o neoliberalismo en las décadas de los 70 y 80, cuestión ampliamente estudiada tanto por institucionalistas históricos, como aquellos que se sitúan en un marco ideacional (Blyth, 2002; P. A. Hall, 1989c, 1992; Hay, 2001; Kjær & Pedersen, 2001; Schmidt, 2002). Pero no solo se trata de que un discurso exponga una lógica de necesidad (*logic of necessity*), sino también una lógica de lo apropiado, de lo correcto (*logic of appropriateness*), está última vinculada con los valores y normas dominantes. Una política, por tanto, se legitima en virtud de una lógica de lo que es necesario, de lo que hay que hacer (dimensión cognitiva), pero también a través de mecanismos que vinculan esa política con los valores más profundos de una sociedad (dimensión normativa) y plantean argumentos que manifiestan el interés de que esa política promueva dichos valores más profundos – incluso se puede presentar como un mecanismo de actualización de dichos valores, desencadenando un proceso de cambio—. Así pues, no es suficiente con demostrar la necesidad de, por ejemplo, implementar políticas de igualdad de género en un país, sino también de que esas políticas estén vinculadas –y promuevan el desarrollo– con valores arraigados como puedan ser la identidad nacional, los derechos humanos o cualquier otro universo de principios morales y valores ampliamente extendidos en la sociedad y relativamente incuestionados. Los valores son siempre contingentes y están sometidos a cuestionamiento, pero al mismo tiempo, dependiendo de su nivel de sedimentación, establecen los límites de lo posible. En otros contextos, estos pueden verse fuertemente cuestionados y no es extraño que sean remplazados por otros, contextos en los que en este trabajo nos referimos con el concepto de cambio de paradigma.

En definitiva, como se ha señalado a la hora de hablar sobre los niveles de generalidad de las ideas políticas, un discurso político no es un conjunto de argumentos técnicos o científicos, sino de un conjunto más amplio de narrativas que definen las causas de los problemas, las soluciones a estos problemas, los instrumentos con los que se solucionarán los problemas y, además, un discurso se estructura en función de un núcleo más profundo de principios, normas de organización, valores y miradas dominantes que una sociedad tiene sobre los problemas políticos en concreto y sobre la realidad en general –los paradigmas dominantes o principios de lectura del orden político—. Aunque más adelante recogeremos algunas críticas sobre la operacionalización de la noción de discurso con la que trabaja Schmidt, se trata de una definición que encaja con la noción de institucionalismo ideacional que trabajamos en este texto. Si tomamos la definición de Schmidt para analizar el discurso

kirchnerista, cuestión sobre la que esta tesis ahondará en sucesivos capítulos, podríamos aventurarnos a decir que el discurso kirchnerista se caracteriza por un conjunto de narrativas que identifican en las políticas neoliberales de los años 90 las causas de la depauperación y desigualdad de la sociedad argentina –se define la causa y el problema–; una narrativa que defiende la necesidad de la intervención del Estado –definición de la solución– a través de una política de inclusión social caracterizada por políticas universalistas y de activación del empleo –se identifica el instrumento–; y todo esto en un contexto generalizado en el que se reorganizan los valores y miradas dominantes sobre lo que es posible, legítimo y deseable en dicho contexto histórico; es decir, el discurso político kirchnerista representó –o al menos aspiró a ello– un nuevo paradigma político.

Ahora bien, el aporte de Schmidt no se reduce a un reconocimiento de la entidad ontológica de las ideas y de una definición de estas y del discurso, sino también –y sobretudo– a su preocupación por los procesos interactivos de los discursos en la generación, aceptación y legitimación de las ideas, y en la estructuración de los discursos. Schmidt admite que diferentes corrientes teóricas se han centrado en estudiar cómo las ideas cambian a lo largo del tiempo, cuáles son los factores que explican estos cambios y si se trata de procesos evolutivos, abruptos, revolucionarios o de otro tipo. Pero al mismo tiempo señala que aún no se han articulado mecanismos para explicar cómo las ideas y los discursos afectan en el cambio institucional. Es aquí donde introduce la dimensión interactiva del discurso para explicar cómo las ideas penetran entre los actores políticos y son difundidas al público y a otros actores políticos a través de los discursos: he aquí, según la autora, la clave para explicar el cambio institucional (Schmidt, 2010a, p. 55).

En este sentido, el planteamiento metodológico de Schmidt recurre al doble juego al que aludíamos entre agencia y estructura y ofrece una mirada sobre los discursos no sólo como lo que se dice –un conjunto de ideas que aportan nuevas reglas, valores y prácticas, o como un recurso utilizado por los actores políticos para producir y legitimar esas ideas convergentes–, sino también a quién dijo qué, a quién, dónde, cuándo y por qué –el proceso interactivo del discurso– (Schmidt, 2006, p. 113, 2010a, p. 55). Para poder estudiar estas interacciones discursivas que comunican las ideas, ofrece una aproximación analítica que pone el foco en los discursos de la esfera “coordinativa” (*coordinative sphere discourses*), que proporciona un lenguaje y un marco común para la construcción de un programa de políticas entre actores políticos; y los discursos de la esfera “comunicativa” (*communicative sphere*

discourses) mediante la presentación y deliberación de las políticas entre actores políticos y el público (Schmidt, 2002).

La esfera coordinativa (Schmidt, 2006, p. 113, 2010a, pp. 56–57) se refiere a individuos o grupos situados en el centro de la construcción política, quienes generan las ideas que forman las bases de la acción colectiva y las identidades. Normalmente se ha hecho referencia a este tipo de conexiones con el concepto de “comunidades epistémicas”, “coaliciones promotoras” o “redes promotoras”; nociones con las que esta investigación no trabaja al asumirlas críticamente. Como se ha señalado, en este trabajo incorporamos la noción de “traducción” (*translation*) de los conceptos (Kjær & Pedersen, 2001) para poder entender la significación que en cada contexto tiene una idea, negando de esta manera la posibilidad de que los conceptos viajen de un lugar a otro con una suerte de autonomía no mediada por las realidades –discursivas– en las que operan. La idea de que existan coaliciones o redes promotoras o comunidades epistémicas asume, al contrario de lo que se defiende en este trabajo, que existe la posibilidad de que una serie de individuos promuevan unas ideas con relativo grado de éxito, asumiendo que el triunfo de una idea en un contexto tiene la misma traducción en otro.

La esfera comunicativa (Schmidt, 2006, p. 113, 2010a, p. 57), por otro lado, alude a los procesos masivos de persuasión pública en la esfera política. Se trata de un proceso por el cual las élites políticas trasladan las ideas que se han generado previamente en diferentes plataformas políticas hacia la ciudadanía. Esto se puede hacer estudiando el proceso comunicativo en política electoral y en los procesos de creación de opinión pública de masas, momentos en los que los políticos trasladan las ideas desarrolladas por las élites y las ponen en las plataformas políticas para testearlas electoralmente. También se puede dar en procesos de acción comunicativa tendentes a enmarcar determinados debates a gran escala; o incluso debates más específicos en foros de políticas acerca de iniciativas concretas.

Ahora bien, Schmidt llama la atención sobre momentos en los que no se dan conexiones entre la esfera coordinativa y la esfera comunicativa. Por ejemplo, cuando una idea coordinativa –de las élites– no llega a los debates públicos y se circunscribe a esferas cerradas de discusión o cuando las élites buscan legitimar sus ideas usando argumentos radicalmente distintos a los que son comúnmente utilizados en la esfera coordinativa. Un ejemplo de estos momentos de colisión entre esferas comunicativas puede verse, por ejemplo, durante el gobierno de De la Rúa cuando las ideas de las élites políticas perdían

consistencia entre amplias capas de la sociedad y no se daban las circunstancias para que ambas esferas se encontrasen o tuviesen capacidad de influencia una sobre la otra.

Aunque se reconoce en el trabajo de Schmidt un aporte central al institucionalismo ideacional, pues pone las ideas políticas en el centro de su propuesta epistemológica, el desarrollo metodológico de su propuesta invita a ciertas críticas. Estas críticas no se desprenden del valor que otorga a las ideas políticas, sino de la manera en la que conceptualiza la noción de discurso.

2.14. La problemática en la noción de discurso en Schmidt

En su modelo analítico, Schmidt plantea la cuestión de la causalidad de los discursos a la hora de explicar cambios institucionales o de políticas. En la medida en la que asume los discursos desde una perspectiva habermasiana, esto es, entendiendo los discursos como receptáculos de comunicación que son rellenos por ideas, trasladables de un lugar a otro y que están al acceso de todos de forma instrumental, la autora entiende que los discursos en algunos casos importan y en otro no (Schmidt, 2006, 2010a). Así, se pregunta por “cuándo” importan, es decir, cuándo ejercen un efecto causal en una política, por encima de la influencia que puedan ejercer otros factores como los intereses de los actores, las instituciones o la cultura (Schmidt, 2002); cuestión sobre la que los institucionalismos histórico o sociológico tendrían más que aportar que una perspectiva ideacional. Desde la perspectiva de esta investigación, Schmidt incurre en una suerte de contradicción teórica en la medida en la que no es posible reconocer la entidad ontológica de las ideas si ello no implica asumir su condición de unidades mínimas de sentido desde las cuales se construyen normas culturales o se establecen los límites de lo que es legítimo, posible y deseable en una sociedad; en definitiva, asumir que las ideas ordenan la realidad social, son la base sobre la cual se construyen instituciones, intereses o la cultura y que al mismo tiempo permiten el cambio. Si las ideas son la base de constitución de los intereses de los actores o de las instituciones políticas, estas no se pueden analizar en función de efectos causales, sino en la forma que adoptan en cada coyuntura histórica.

Cuando la autora señala que en ocasiones “los actores no tienen una idea clara acerca de lo que está naciendo cuando lo están haciendo” (Schmidt, 2006, p. 114) para justificar la pertinencia de otros enfoques a la hora de estudiar el cambio, está asumiendo cierta condición

de racionalidad de los actores sobre las ideas, lo que equivaldría a romper con ese *continuum* entre la agencia y la estructura que permite tanto reconocer la capacidad performativa de los actores, como su condición limitada por las estructuras ideacionales, por los paradigmas dominantes, a la hora de llevar a cabo su acción política. Intentar preguntarse por la causalidad de las ideas, como hace Schmidt, implica entender que los discursos pueden ser explicativos solamente de ciertos cambios, lo que equivale negar la dimensión discursiva de la realidad social.

Como veremos, una mirada posestructuralista sobre el concepto de discurso nos conduce a un tipo de análisis en el que no se pretende medir la causalidad de un discurso sobre una dinámica de cambio, sino que se entiende que todo cambio se da dentro de una dinámica discursiva y que lo que realmente implica la investigación es el análisis de la emergencia de contradiscursos que socavan la legitimidad de los discursos establecidos, de los paradigmas dominantes, y que estos cambios son los que reorganizan los límites de lo posible, legítimo y deseable en un contexto social.

Esta problemática, nuestro juicio, deriva del distanciamiento que existe entre los conceptos de “ideacional” y “discurso” en Schmidt. Si bien hemos señalado que el trabajo de esta autora contribuye a poner en el centro del análisis político las ideas, a las que concede un lugar aparentemente preminente; su manera de entender los discursos resulta limitada. Al contrario de lo que plantea una buena parte del posestructuralismo contemporáneo, que entiende el discurso como toda relación de significación y no solo se refiere al discursos como habla o palabra escrita (Biglieri, 2011), Schmidt simplifica su mirada respecto de esta cuestión y señala que un discurso “consiste en lo que los actores políticos se dicen unos a otros y al público en sus esfuerzos por generar y legitimar un programa político” –dimensión cognitiva del discurso– y señala a continuación que “los discursos abarcan tanto un conjunto de ideas y valores y un proceso interactivo de construcción política y comunicación” –dimensión normativa del discurso– (Schmidt, 2002). Aquí no negamos la pertinencia de la diferenciación entre los elementos cognitivos y normativos de un discurso, sino a la concepción limitada de los discursos como simples receptáculos de ideas. Esta crítica ha sido bien desarrollada por Panizza y Miorelli, quienes desde un enfoque posestructuralista plantean que el discurso no puede entenderse como un recipiente comunicativo para transmitir ideas convergentes a través de mecanismos coordinativos o comunicativos (2013, p. 305), es decir, que la relación entre ideas y discursos no solo es de contenido y forma.

Desde la perspectiva posestructuralista, los discursos –o prácticas discursivas– no son receptáculos de ideas, sino procesos de unión de ideas, de elementos ideacionales heterogéneos, que no tienen relación lógica *per se*, y no han sido necesariamente pensados como un conjunto relacional. Siguiendo los planteamientos de Laclau, Panizza y Miorelli (2013) señalan que las prácticas discursivas permiten a los actores experimentar y pensar el mundo y que, al hacerlo, los discursos cristalizan las luchas de poder y fijan los parámetros de lo que es decible y pensable en un determinado orden social. En este sentido, los discursos, desde la perspectiva posestructuralista, equivalen en mayor o menor medida a los paradigmas en la teoría de Hall, los *zeitgeist* en Mehta o los principios de lectura del orden político en Panizza; esto es, a los límites que socialmente establecen lo legítimo, deseable, factible y posible.

Esta noción del discurso, divergente respecto de la de Schmidt, tiene algunas implicaciones analíticas que deben considerarse. Por un lado, para Schmidt la persuasión se alcanza a través de procesos de discusión y deliberación donde los argumentos basados en evidencias prevalecen y por tanto el éxito de una idea está en última instancia relacionado con la relevancia de las ideas, por un lado, y a su adecuación, aplicabilidad, adecuación y resonancia, por el otro (citado por Panizza & Miorelli, 2013; Schmidt, 2008). Desde la teoría posestructuralista del discurso, sin embargo, las prácticas discursivas se fundamentan en relaciones de antagonismo y exclusión que delimitan lo que queda fuera y dentro. Trayendo el argumento de la teoría discursiva hacia el terreno del institucionalismo ideacional, la crítica hacia Schmidt es pertinente si se tiene en cuenta que las ideas políticas se construyen –se articulan– de manera contingente; es decir, que no solo dependen de la voluntariedad de unos agentes políticos de construir argumentos basados en evidencias y que recurren a vasos comunicativos para difundirlos. En otras palabras, “los discursos no son un medio neutral de signos y símbolos que simplemente conectan ideas y objetos” (traducción propia, Panizza & Miorelli, 2013, p. 305).

Por otro lado, Schmidt asume que los discursos contribuyen al éxito o fracaso de las ideas dependiendo de como son articuladas en un contenido sustantivo. Sin embargo, no tiene en cuenta que la articulación es un proceso arbitrario de construcción discursiva que no solo implica operaciones lógicas de demostración, sino también de persuasión política. Como señalan Panizza y Miorelli, esto implica entender la lucha por las ideas como algo que va más allá de un modelo puramente cognitivo de adquisición y acumulación de hechos (Panizza & Miorelli, 2013, p. 306). De acuerdo con Torfing, la persuasión política implica

hacer que alguien, cuyas creencias se han puesto en crisis, incorpore un conjunto diferente de creencias por medio de una argumentación que se presenta cuasi-lógica; no que lo es, sino que se presenta como tal. Por tanto, la persuasión no tiene nada que ver con mostrar que las creencias de alguien son inconsistentes bajo un criterio de racionalidad, ni con hacer que alguien cambie sus creencias sistemáticamente rompiendo sus resistencias al cambio, como si se tratase de una operación hipnótica o de lavado de cerebro. Al contrario, siguiendo los planteamientos de Rorty, Torfing señala que la persuasión “toma la forma de un intento de hacer que alguien renuncie a un conjunto de ideas y creencias en favor de otras a través del ofrecimiento de una *redescripción* más o menos completa del mundo y donde estas nuevas creencias se presentan como más adecuadas, probables o apropiadas” (traducción propia, énfasis en el original, Torfing, 1999, pp. 67–68). En este sentido, desde la perspectiva ideacional y discursiva de este trabajo, la redescripción del mundo no significa establecer un vínculo causal con una verdad absoluta como fundamento de esta redescripción, sino la articulación –precaria y contingente– de un conjunto de ideas que establecen nuevas coordenadas de sentido a través de procesos intersubjetivos que en última instancia construyen nuevos efectos de verdad –o verdades políticas– y nuevas o diferentes identidades. Por tanto, en términos de persuasión política, no nos interesa saber si un argumento como “los inmigrantes nos quitan el trabajo” es un argumento cierto, razonado y razonable, sino el proceso de construcción de ese argumento en función del paradigma dominante y de los efectos de verdad que produce en la sociedad. Es evidente que para quienes sostengan esta afirmación, el argumento se presenta como (cuasi) lógico y por ello tiene sentido, dota de sentido, pero en ningún caso discutimos si el argumento reviste un criterio de racionalidad.

Expresiones como la citada respecto de la inmigración pueden tener efectos persuasivos en la medida en la que produce conversiones o cambios entre quienes las defienden cuando antes no lo hacían. Lo mismo ocurre con consignas como “que se vayan todos” en el contexto de la crisis del 2001 en Argentina. La fuerza de persuasión que ejercía el “que se vayan todos” adquirió tal relevancia que los posicionamientos políticos y marcadores de certeza de muchos ciudadanos se transformaron o convirtieron sus viejas miradas sobre la política o la economía. Esta conversión, que también habla de los cambios políticos que se dan, nos remite a procesos de reconfiguración de las identificaciones políticas, es decir, cambios que se dan en la comprensión que tenemos de nosotros mismos y del mundo que nos rodea (Panizza & Miorelli, 2013, p. 306). Este es otro punto sobre el que Schmidt no entra a la hora de plantear su concepto de institucionalismo discursivo: no

contempla los procesos de identificación y de reconfiguración de las identidades políticas en contextos de cambios ideacionales profundos. En otras palabras, los cambios ideacionales no solo anuncian cambios instruccionales importantes, sino también identitarios, cuestión que no se puede soslayar con facilidad. Como señalan Panizza y Miorelli (ibíd. 307), en el esquema de Schmidt los actores se presentan como autónomos, conscientes de sí mismos, unificados, reflexivos y hasta cierto punto racionales, motivo por el cual se dan las posibilidades del cambio institucional, ya sea a través de mecanismos coordinativos o comunicativos gracias a sus habilidades discursivas (*foreground discursive abilities*) –habilidades que tienen los agentes para cambiar o mantener las instituciones– o sus capacidades derivadas de su experiencia previa, saberes o aprendizajes (*background ideational abilities*) –capacidades relativas a los procesos institucionales internos mediante las cuales las instituciones se crean y mantienen– (Schmidt, 2010a, pp. 55–56). Este esquema, que pone un énfasis excesivo en el voluntarismo e individualismo de la capacidad de agencia de los actores, deja de lado una distinción analítica importante: la diferencia entre lo subjetivo y lo intersubjetivo (Larsson, 2015). No obstante, si es importante recalcar que la capacidad de agencia existe, pero está limitada por elementos estructurantes que van más allá de nuestra voluntad; de la misma manera que los elementos estructurantes no se asumen como estructuras cerradas que confieren identidad plena a los actores. Se trata, por el contrario, de un doble juego entre agencia y estructura.

Ahora bien, la postura crítica que tenemos respecto de la noción de discurso de Schmidt no invalida el planteamiento analítico que la autora ofrece. Por un lado, coincidimos con ella en la necesidad de poner el foco en las ideas a la hora de estudiar dinámicas políticas e institucionales de cambio (o continuidad) y, por tanto, nos inscribimos en su corriente neoinstitucionalista de segunda generación o institucionalismo discursivo, aunque en este trabajo lo denominemos institucionalismo ideacional. Por otro lado, apostamos por una investigación que combina diferentes enfoques (*crossfertilization*) y, de esta manera, enriquece la mirada sobre el objeto de estudio. Así, una noción de discurso posestructuralista y constructivista no necesariamente está reñida con el valor que Schmidt otorga a las ideas en el análisis político. No obstante, el planteamiento metodológico que ofrece la autora dista del análisis que se hace en este trabajo de las ideas políticas, entendiéndolas en tres diferentes niveles de generalidad.

3. Capítulo II: La década neoliberal como el reflejo antagónico en el que mirarse.

3.1. La transformación en las ideas dominantes y el paradigma de la década neoliberal

Quién podría negar, a estas alturas, que el menemismo,
como conjunto de ideas políticas,
no encontró un fuerte arraigo institucional

En un ya clásico trabajo de Juan Carlos Torre, el autor apunta de forma implícita a las transformaciones ideacionales que caracterizaron la llegada del neoliberalismo como paradigma dominante²². El cambio de significado del concepto de *reformas estructurales*²³ es muy característico en este sentido. Mientras en los sesenta el término hacía referencia a cuestiones vinculadas con cambios y transformaciones en el régimen de propiedad a través de reformas agrarias, o cambios en las capacidades estatales para diseñar y ejecutar programas de desarrollo a través de agencias de planificación; en los años noventa la idea de reformas estructurales invirtió su significado y se vinculó con “un despliegue del patrón de desarrollo centrado en la inversión privada, la apertura externa y las señales del mercado” (Torre, 1998, p. 11).

Al mismo tiempo, Torre apunta sobre una cuestión central en nuestro análisis: la comprensión contextual de los fenómenos sociopolíticos. Si bien los procesos de desregulación económica protagonizaron el quehacer político de una buena parte de los

²² En este trabajo los conceptos de paradigma dominante y hegemonía se toman como similares. Sin embargo, la literatura centrada en el caso del neoliberalismo latinoamericano y argentino en particular ha tendido a emplear la adjetivación conceptual de “hegemonía neoliberal”. Aunque con matices y desde diferentes enfoques, los trabajos de Balsa (2006), Bonnet (2007), Thwaites Rey (2004), Thwaites Rey y Ouviña (2018), Fair (2013, 2014a, 2014c, 2014b), entre otros, son una referencia en este sentido.

²³ Las reformas estructurales que se dieron en América Latina en general y en Argentina en particular suelen enmarcarse en lo que vino a conocerse como el Consenso de Washington. La literatura ha asumido al Consenso de Washington como un corpus de ideas que penetró en los diferentes países de la región de manera más o menos homogénea. Aunque este trabajo apuesta por la traducción de los conceptos y su comprensión contextual, conviene recordar a qué se hace referencia cuando se alude al Consenso de Washington. De acuerdo con Williamson (1990), se trató de un conjunto de diez instrumentos ideados en el seno de las instituciones financieras, agencias económicas del gobierno de Estados Unidos, la Reserva Federal y un conjunto de *think tanks* en los que debían basarse las políticas de reforma estructural en América Latina para alcanzar el crecimiento económico, la reducción de la inflación y la estabilización de la balanza de pagos. Estos instrumentos de políticas fueron la reducción del déficit fiscal, recortes de gasto público, reducción de impuestos, reformas en los tipos de interés, reformas en el tipo de cambio, reformas en la política comercial, liberalización de la inversión extranjera directa, privatizaciones, desregulación y finalmente salvaguarda de los derechos de propiedad privada

países de América Latina, las reformas deben analizarse de forma contextual, toda vez que lo ocurrido en un país no tiene porque presentar un correlato similar en otro. En este sentido, las respuestas concretas que cada país dio a la crisis no responden a factores exógenos, sino a factores endógenos, es decir, a factores de naturaleza interna a los propios países (ibíd. 13). De hecho, las propias ideas de crisis y cambio, que se asumen generalizables a diferentes países de la región, deben entenderse y explicarse en cada caso en función del marco de significado (*frame of meaning*) en el que se inscriben las crisis y los cambios tras estas.

Torre pretende hacer una aproximación al período de reforma de los ochenta y noventa desde una perspectiva que considera centrada en aspectos políticos, en lugar de económicos. Se trata de analizar la influencia de las ideas, las fuerzas sociopolíticas y las instituciones de decisión. Al mismo tiempo, al centrarse en las élites políticas y gubernamentales que toman decisiones, se apunta a las capacidades de establecer la agenda pública, a sus percepciones, sus intereses o sus recursos como insumos en los que se fundamentan el tipo, el cómo y el cuándo de las reformas introducidas. No se puede afirmar que se trate de una mirada ideacional sobre el proceso de reformas estructurales, pero el análisis de Torre es un magnífico punto de partida para entender el proceso de conformación de un paradigma político dominante, sobre el que años más tarde el kirchnerismo se intentará imponer.

Como se ve a lo largo de esta investigación, los años neoliberales forman parte de una de las matrices discursivas más importantes sobre las que el kirchnerismo se construyó y, en consecuencia, una cabal comprensión del proceso de construcción del kirchnerismo –y su correlato en la política social– pasa por una comprensión mínima del espíritu de época, del *zeitgeist*, que rigió en Argentina durante los gobiernos de Carlos Saúl Menem (1989-1999) o, si se acepta la adjetivación, durante el período neoliberal. Si referirse al período neoliberal implica explicitar la existencia de un espíritu de época que dotó de legitimidad al proceso, ello supone rehuir de explicaciones simplificadoras que apunten a las élites políticas como responsables únicas de los cambios y consecuencias del neoliberalismo. Por el contrario, implica reconocer que los objetivos políticos que perseguían los gobiernos neoliberales, ya sea en Argentina o en cualquier país de América Latina, vinieron acompañados por un proceso de movilización de apoyos sociales e institucionales que neutralizaran a los adversarios y/o críticos de estas políticas (Torre, 1998, p. 16). En definitiva, que el proceso de consolidación, más o menos precario, del neoliberalismo en Argentina generó suficientes adhesiones para construir un sentido de época que dotaba de legitimidad al régimen político-

económico que se imponía y establecía los límites de lo que era posibles y deseable en dicho contexto.

En este sentido, una de las preguntas implícitas que intenta responder esta investigación tiene que ver con saber en qué medida el kirchnerismo se abre como un período en el que los objetivos políticos en sentido amplio se transforman radicalmente respecto de los objetivos políticos que persiguieron las políticas de liberalización económica en la Argentina de los años noventa. Este es el terreno en el que se discute la pertinencia o posibilidad de hablar de un cambio de paradigma político, en qué sentido y con qué alcance.

Aquí no se discute la pertinencia que pudieron haber tenido unas u otras decisiones en términos de políticas, sino cuáles fueron las ideas políticas dominantes que abrieron las posibilidades para imponer un determinado conjunto de políticas y, al mismo tiempo, influir en las configuraciones institucionales, sobre todo en aquellas explícitamente centradas en la gestión y puesta en marcha de la política social. En definitiva, intentamos comprender el marco ideacional a partir del cual se identificaron los problemas políticos, se aportaron soluciones y se propusieron instrumentos de transformación. Como se ha señalado, estas tres dimensiones ideacionales de transformación rehúyen de explicaciones que pretendan demostrar que las soluciones aportadas eran las únicas posibles, que los instrumentos utilizados eran los mejores o que la manera de definir los problemas era objetivo. Las explicaciones ideacionales, por el contrario, relativizan y cuestiona las explicaciones unidireccionales de carácter racionalista o economicista y, por el contrario, apuesta por la comprensión de los fenómenos sociopolíticos a partir de elementos contingentes, contestados y contextuales, lo que brinda, a nuestro juicio, una mayor capacidad de explicación de estos fenómenos. Como Torre en su texto, se cuestionan los postulados que defienden la existencia de una alternativa objetivamente óptima para encarar una situación de emergencia económica. Por el contrario, se defiende una mirada que busque entender cuáles fueron los procesos ideacionales que llevaron a que un conjunto de políticas se asumiese como objetivamente óptimo, si es el caso. El núcleo duro de una aproximación ideacional radica en este punto; a saber, en analizar los procesos de construcción ideacional y discursiva que naturalizan, normalizan y hacen incuestionables las decisiones políticas. Si durante el menemismo la liberalización de la economía se presentó como la política objetivamente acertada para afrontar la crisis, y durante el kirchnerismo esta política fue la vuelta del Estado a la intervención en la economía, en ambos casos debemos comprender el marco ideacional que permite esta construcción de sentido, dotando de certezas a una buena parte de la

población y construyendo un paradigma de comprensión de la realidad socioeconómica del país más o menos sólido, más o menos consolidado, pero presente en cada momento.

El definitiva, cualquier proceso de reforma no puede ser visto como un conjunto de actos administrativos que resuelven objetivamente una situación comprometida. Esto supone un alejamiento de aquellas premisas que declaran la inevitabilidad de los actos políticos. Así, la inevitabilidad del ajuste estructural en el sentido neoliberal de los años ochenta y noventa se entiende en este trabajo como un acto discursivo de creación de sentido, de establecimiento de una verdad política sedimentada, pero nunca como una suerte de verdad objetiva. Ahora bien, qué duda cabe que, como construcción de sentido, la supuesta inevitabilidad técnica y política del ajuste estructural se articuló como un mecanismo con extraordinaria fuerza para delimitar los cauces cognitivos y normativos, y por tanto políticos, de lo que había que hacer para afrontar la crisis. Como unidad mínima de sentido, el ajuste estructural englobó un horizonte de representaciones mucho más amplio de lo que el contenido semántico de dichas palabras engloba. Construyó, pues, un universo simbólico lo suficientemente fuerte para establecer un conjunto de objetivos políticos que condujeron a una configuración política y económica exitosa en términos de construcción de sentido. Ahora bien, el proceso de presentar un conjunto de políticas como una necesidad objetivable e insoslayable no es propia del neoliberalismo, sino de cualquier proyecto político. Incluso las posturas críticas o antagónicas se presentan a sí mismas como objetivas, necesarias o previsibles. Aunque las circunstancias se presenten en el discurso público como las razones para actuar en uno u otro sentido, no son estas las que determinan el curso de los acontecimientos, sino las percepciones que tienen los actores políticos o la sociedad de estas circunstancias las que imponen el curso de la acción política. Como señala Torre, se debe considerar “cómo las restricciones que pone el contexto son evaluadas a partir de las ideas (...) de las élites” (1998, pp. 18–19)²⁴. Así, todo proceso de cambio se caracteriza por la emergencia de un marco de posibilidades que articula las racionalidades que se construyen en torno a esa necesidad de cambio y, por otro lado, los horizontes de significado que delimitan las interpretaciones sobre lo válido, legítimo, deseable y aceptable.

²⁴ Torre hace una distinción entre ideas, intereses y recursos. Para el autor, son las tres variables que explican el curso de acción de las élites. Sin embargo, como se ha señalado en reiteradas ocasiones, esta investigación entiende que tanto los recursos, pero en especial los intereses, son construcciones de sentido que se explican en términos ideacionales. No se trata de identificar los intereses de los actores políticos, sino la percepción que tienen de cuáles son sus intereses. De lo contrario, caeríamos en el error de subsumir, o al menos establecer una equivalencia, entre las ideas y los intereses, como si estos últimos tuviesen una entidad propia derivada de algo que no son las ideas; es decir, derivadas de la realidad material de los actores políticos.

Como el posneoliberalismo después, el neoliberalismo se entiende como un sistema de ideas renovadoras de lo que hasta entonces se entendía como necesario u oportuno. Se trató de un sistema de ideas lo suficientemente sólido y estructurado para cambiar el orden de prioridades de las políticas, remplazando los objetivos, las políticas adoptadas y los instrumentos utilizados. El neoliberalismo generó sus propias lógicas de racionalidad y creó un universo de significado a partir del cual explicar “qué es lo que hay que hacer”. En palabras de Torre, el combate de la inflación remplazó a la búsqueda del pleno empleo, se cuestionó la intervención del Estado en la economía²⁵, se puso el énfasis en la necesidad de liberar las fuerzas de mercado y las políticas económicas restrictivas se convirtieron en consignas rectoras de la política (Torre, 1998, p. 27). En definitiva, se trató de un sistema de ideas renovadoras que establecía un diagnóstico verosímil sobre los errores del pasado, las causas de la crisis y las oportunidades de un nuevo enfoque de políticas económicas para superar esta. Ahora bien, se caería en un error si se afirmase que las ideas que estructuran el imaginario neoliberal fuesen identificables desde un principio y que, en consecuencia, las palabras o discursos de las élites que encarnan estas transformaciones fuesen claras y apuntasen desde un primer momento hacia una configuración como la que se analiza en perspectiva histórica. Atribuir a las élites políticas una intencionalidad meridiana, un objetivo claro y una voluntad irrefrenable desde un primer momento nos conduciría a conclusiones poco acertadas. Aunque los acontecimientos políticos intentan aparecer como coherentes y consistentes en perspectiva histórica, nada podría llevarnos a afirmar que lo previsible tras la llegada de Néstor Kirchner al poder en 2003 fuese la construcción de un paradigma político centrado en la consecución de la justicia e inclusión social. Lo que ocurrió durante los años kirchneristas no puede leerse como un proceso inevitable, de la misma forma que con la llegada de Menem al poder

las élites gubernamentales actuaron motivadas no tanto por la perspectiva de un punto de llegada como en función de los dilemas del presente. Consecuentemente, la opción por las reformas estructurales no fue producto de la eficacia propia del libreto del Washington

²⁵ La idea de la “retirada del Estado” está asociada a los gobiernos de Menem y es una expresión muy recurrente a la hora de dibujar un rasgo muy característico de aquellos años. Sin embargo, resulta conveniente hacer referencia a una retirada del rol del Estado en la economía, más que de una retirada en sentido amplio, pues, como señala Morresi (2007), el Estado durante el menemismo mantuvo una fuerte presencia en la intervención de diferentes esferas sociales, generando las condiciones para construir un esquema de gobernabilidad de tipo administrativo más que democrático. En otras palabras, el neoliberalismo en Argentina no habría cuestionado la fortaleza o presencia del Estado como un dogma, sino que reorientó el aparato estatal hacia otros objetivos, en función de otras prioridades.

Consensus sino de las limitaciones del paradigma de desarrollo precedente para ofrecer salidas a la emergencia económica (Torre, 1998, p. 35).

Como también veremos en el caso del kirchnerismo, el análisis sobre un proceso político de largo recorrido requiere una aproximación contextual que permita comprender la complejidad del proceso, la evolución de las matrices ideacionales/discursivas y entender que las decisiones que se adoptan dependen en gran medida de las contingencias del presente y, en su caso, del agotamiento de las certezas que hasta entonces establecía el paradigma dominante y, en consecuencia, del espíritu de época que se abre y del que no son ajenos los actores políticos. Téngase en cuenta, en este sentido, que, tanto para el menemismo como para el kirchnerismo, ambos máximos representantes de neoliberalismo y posneoliberalismo, el espíritu de época que se construía a nivel regional tenía capacidad de influencia e impacto en las realidades argentinas de la época. Una vez más, esto no supone asumir que las ideas se trasladan de un contexto nacional a otro con fluidez y libertad, sino que en cada contexto tienen una traducción específica; pero esto no obsta para que no se asuma, en mayor o menor medida, la emergencia de un clima de época que hablaba en los años ochenta de la necesidad de reformas estructurales –que se expresó en sentido neoliberal– y un clima de época en la década del 2000 que también invitaba a pensar colectivamente en la necesidad de reformas estructurales –que se expresaron en la necesidad de la vuelta del Estado en sentido posneoliberal–.

3.2. Condiciones de recepción de las reformas estructurales en Argentina

Como se ha señalado, las crisis sociopolíticas, ya sea en su dimensión explícitamente económica o no, son momentos propicios para la dislocación y la pérdida de certezas de la sociedad. Si la crisis de 2001 representa el momento de dislocación que abre la puerta a un (intento de) cambio de paradigma político por parte del kirchnerismo, la crisis hiperinflacionaria durante el gobierno de Raúl Alfonsín lo es para la conocida como década neoliberal. Este paralelismo en las condiciones excepcionales de llegada al poder de Menem y Kirchner se tradujo en amplias cuotas de libertad política en las que fundamentar, legitimar y desarrollar procesos de profundo cambio político (Cheresky, 2003). Pero la capacidad de identificar un proceso dislocatorio no nos da respuesta sobre las configuraciones ideacionales y, consecuentemente, las políticas que derivarán de este. En palabras de Torre, “una cosa es postular que las crisis producen cambios, otra bien diferente es predecir a partir de ellas qué

cambios se producirán” (Torre, 1998, p. 29). Aunque resulte fácilmente generalizable la hipótesis de la extensión del neoliberalismo en la región producto de las tendencias hiperinflacionarias de las economías latinoamericanas, el hecho cierto es que cada país presenta características que son propias y responden a coyunturas y contingencias difícilmente generalizables y, en todo caso, el resultado de la salida de la crisis de cada país dependerá de la interpretación que se haga de las consecuencias de la crisis, de la manera en la que se (re)definan los problemas públicos, de las soluciones que se aporten y de los instrumentos que se pretendan utilizar para alcanzar los objetivos.

Para el caso argentino, si bien las políticas de ajuste estructural se asocian al período de gobierno de Carlos Saúl Menem, es a partir de la dictadura cívico-militar de 1976²⁶ y la posterior administración de Raúl Alfonsín (1983-1989) cuando las primeras medidas de liberalización comercial y privatización de empresas públicas tienen lugar, al tiempo que el desfinanciamiento del Estado dejaba a amplias franjas sociales sin empleo y cada vez con menos protección social (Cao, Rey, & Laguado, 2015; Moreno, 2004; Muraca, 2007). No es objeto de este trabajo recoger una radiografía de la economía argentina y la agenda de reformas durante el gobierno de Alfonsín, lo que no obsta a que se señalen algunos elementos que son importantes a la hora de entender la llegada de Menem al poder, pues, como señalan Rinesi y Vommaro, desde mediados de los años 1980 “comienza en la Argentina lo que quizás correspondería llamar la *colonización* del discurso político por el económico, la colonización del discurso de los políticos por el discurso de los técnicos de la economía y de las finanzas (que se vuelven entonces poderosamente políticos)” (énfasis en el original, 2007, p. 436).

Como ya se mencionó, la crisis hiperinflacionaria de mediados de 1989 acelera el proceso político argentino en forma de una dimisión anticipada por parte de Alfonsín y la asunción presidencial de Menem cinco meses antes de lo esperado (Altamirano, 2013; Masi, 2013; Torre, 1998). De acuerdo con la interpretación de Sebastián Barros, la salida precipitada de Alfonsín y la crisis galopante del período 1988-1989 abrió un proceso de dislocación de las certezas e identidades políticas en Argentina y, al mismo tiempo, preparó

²⁶ El golpe militar en contra del gobierno constitucional de Isabel Martínez de Perón del 24 de marzo de 1976, nombrado por sus autores como Proceso de Reorganización Nacional o simplemente “Proceso”, se extendió hasta el 10 de diciembre de 1983. Se ha calificado a esta dictadura como “cívico-militar” por la participación de amplios sectores de la sociedad civil en el mismo, ya sea beneficiándose económicamente del régimen o contribuyendo pasivamente a la legitimación de las ideas en las que pretendía sostenerse la legitimidad de este. La bibliografía al respecto es amplísima, pero un análisis sobre el Proceso y el régimen de terror que implantó puede verse en el Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (1984).

el terreno para una nueva articulación que diera sentido a los efectos traumáticos de la crisis (Barros, 2002, p. 156).

El contexto crisis económica y generalización de los conflictos –hiperinflación, profundización del endeudamiento, déficit fiscal, saqueos, manifestaciones sindicales– (Muñoz, 2012, p. 61) no solo tiene efectos traumáticos en la economía del país y los hogares, sino que se suman a la que empieza a parecer una constante en la economía argentina: procesos inflacionarios recurrentes, especialmente acuciantes desde finales de la década del sesenta: la hiperinflación con Perón a mediados de los setenta, el Plan Austral de mediados de los ochenta y la hiperinflación de Alfonsín a finales de los ochenta. Así, la hiperinflación, que precipita la salida anticipada de Alfonsín, llega después de una década en la que la inflación acumulada había alcanzado el 220 por ciento (de Pablo, 1990, pp. 125–126). Ya no solo se trata de una catástrofe económica, sino de la construcción de un imaginario colectivo en el que la crisis se presenta como una constante y las demandas/necesidades de aportar soluciones son imperantes.

Este es el contexto de llegada de Menem al poder. La apuesta de Menem será la de la estabilización económica, por un lado, y las reformas estructurales, por el otro; y siempre con un discurso en el que prioriza las consideraciones técnicas por encima de las políticas. A pesar de que Menem se había presentado como heredero de los valores del justicialismo y reivindicaba en su discurso al peronismo tradicional (Elisalde, 2016b), prometiendo reproducir las bondades históricas del peronismo por medio de una “revolución productiva y salarizado” (Muñoz, 2012, p. 61) coherente con el nacionalismo proteccionista de la tradición peronista (Prevost, 2012); la transición a una política tecnocrática y liberalizadora se presenta como expresión de un proyecto refundacional que pretendía modificar de raíz la configuración del Estado y su relación con la sociedad; y además contó con el apoyo de una fracción hegemónica del peronismo, medios de comunicación, empresarios o economistas (Pucciarelli & Castellani, 2014). La respuesta, en forma de instrumentos políticos, es inmediata: privatizaciones, desregulación y recorte de subsidios durante los primeros meses de su gobierno.

El desarrollo de la política económica de Menem puede dividirse en dos subperíodos (Sidicaro, 2005). El primero de ellos abarca desde la llegada del poder de Menem hasta el comienzo del Plan de Convertibilidad. Durante este período es cuando se aprueban la Ley de Emergencia Económica, que dará fin al capitalismo asistido que se había desarrollado en

Argentina desde la posguerra y, por otro lado, la Ley de Reforma del Estado, que servirá para fijar el marco normativo de privatizaciones masivas de las empresas públicas (Gerchunoff & Torre, 1996; Torre, 1998). El segundo corresponde al momento en el que el Plan de Convertibilidad se convierte en el eje de estructuración económica del modelo menemista. En esta misma línea se expresa Fair (2008c), quien señala que es el momento de aprobación del Plan de Convertibilidad en abril de 1991 el parteaguas entre dos momentos de la política económica menemista. La principal característica del Plan fue el establecimiento de la paridad 1 a 1 de la moneda nacional con el dólar estadounidense. Esta política implicaba una sobrevaluación de la moneda nacional, por lo que

el Gobierno se vio en la necesidad de implementar políticas de incentivo al ingreso de capitales externos para mantener aquella (ficticia) paridad. Es en ese contexto en el que deben entenderse el fomento a la privatización compulsiva de las empresas públicas, la profundización de la apertura (asimétrica) de la economía, la desregulación comercial y financiera y las leyes de flexibilización laboral profundizadas a partir de entonces (Fair, 2008c, p. 42).

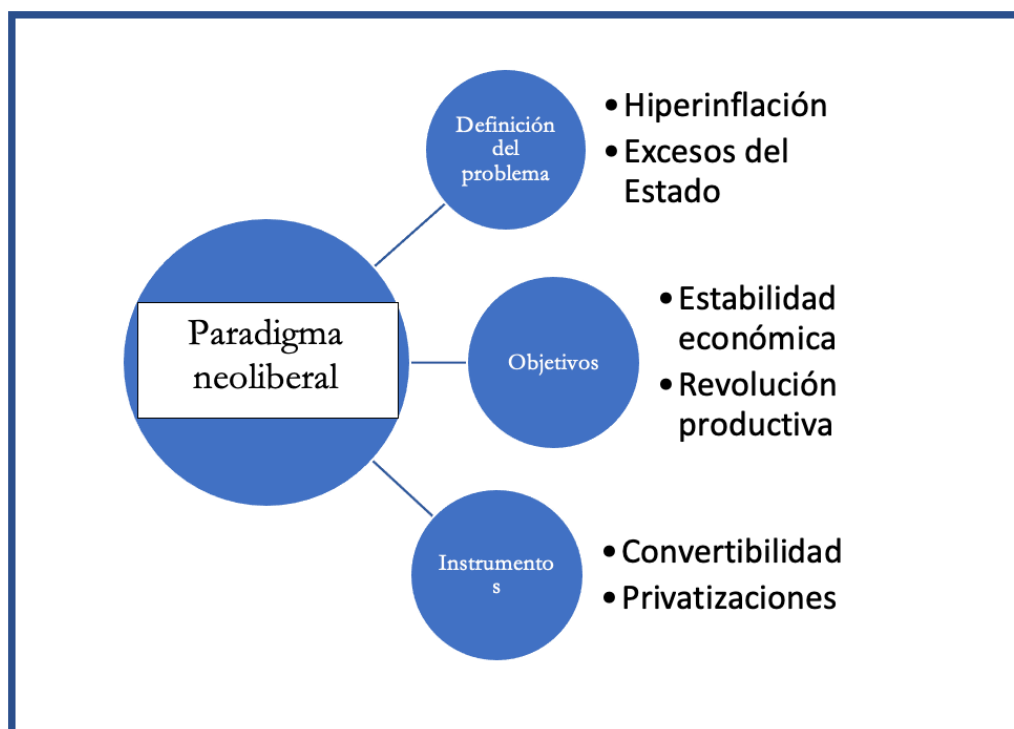
El contexto de una nueva retórica respecto de la economía y del rol que debe ocupar el sector público en esta, y en aras de consolidar la idea del “cambio”, la “necesidad de reforma” que promovía el menemismo, llegó Ley 23.928 de 1991 de Convertibilidad. Pero no se trata simplemente de un arreglo cambiario, pues reducir la Convertibilidad a esto impediría apreciar las diferentes magnitudes y matices de su alcance (Cantamutto & Velázquez, 2015, p. 93). Como señala Pía Riggirozzi (2009, p. 95), el Plan de Convertibilidad coronó un momento decisivo en las reformas políticas y económicas y, sobre todo, en la forma de pensar el desarrollo en la Argentina; que en adelante estará fundamentado en un conjunto de narrativas que planteaban un modelo de desarrollo globalizado a través de los mercados, un proceso de desregulación financiera y un impulso del capitalismo internacionalizado (Grugel & Riggirozzi, 2009).

De alguna manera, la necesidad de controlar la hiperinflación como problema medular del contexto de llegada de Menem al poder fue el primer paso hacia un proyecto mucho más ambicioso, que se caracterizó por reformas más complejas con las que se aspiraba a cambiar las culturas y prácticas del Estado y conducirían a una economía más productiva (Grugel & Riggirozzi, 2009, p. 7). De acuerdo con la lectura de Muñoz,

El “neoliberalismo”, en su particular versión argentina, se constituyó como una fuerza política que reordenó el espacio político y económico a través de la fijación de ciertos sentidos; la **estabilidad** se instituyó como el **bien común** que los actores políticos debían

perseguir, el plan económico (**convertibilidad, privatizaciones**, etc.) era la única **forma de alcanzarlo** y la **hiperinflación** era la **principal amenaza** que se debía evitar (énfasis añadido Muñoz, 2012, p. 63).

Ilustración 4: Niveles de generalidad de las ideas básicas del paradigma menemista



Fuente: elaboración propia

En definitiva, como señala de Pablo (1990), con abrumador entusiasmo y sin la perspectiva de las consecuencias que tendrán estas políticas, Menem representa una continuidad en las políticas de apertura económica, pero lo especialmente importante a la hora de pensar en las transformaciones ideacionales que vienen de su mano tiene que ver con que construyó un paraguas político que legitimaba, promovía y acompañaba a una agenda abiertamente comprometida con las políticas de ajuste estructural. De alguna manera, Menem no innova en las políticas de ajuste, sino que las profundiza y abre las posibilidades para consolidar unos nuevos principios de lectura del orden político, un nuevo paradigma, que más tarde será conocido como el paradigma neoliberal y estará inevitablemente vinculado a sus presidencias.

Ahora bien, no solo se trata de confirmar la hipótesis ampliamente extendida en las ciencias sociales y en el imaginario colectivo argentino respecto de la impronta liberalizadora, tecnocrática y neoliberal de Menem. Lo interesante de sus gobiernos no solo son las reformas

y políticas que lleva a cabo, sino también los discursos en los que encuentran verosimilitud social las promesas de estabilidad y bienestar que Menem pregonaba. En palabras de Muñoz, “la ‘estabilidad’ se convirtió en el nuevo objetivo que ordenaría las acciones políticas, del cual devendría el bienestar social y el desarrollo económico” (2012, p. 61). De acuerdo con la lectura de Rinesi y Vommaro, la opción de Menem por los poderosos, por aquellos que daban a su programa de gobierno las mayores oportunidades de éxito, tenía como anverso un discurso exitoso anclado en “una *nueva promesa* a la ciudadanía: la de un bienestar ligado al consumo”, donde la garantía de cumplimiento de esa promesa estaba legitimada por ser una receta dictada por expertos (énfasis en el original, 2007, p. 438).

Aunque la literatura que explora las políticas neoliberales en Argentina se remonte a las políticas iniciadas por la última dictadura cívico militar, ni esta ni el gobierno de Alfonsín encajan en el imaginario político como la expresión de un paradigma en el sentido que se trabaja en esta tesis. De alguna manera, podría decirse que el alfonsinismo utilizó instrumentos y políticas que podrían calificarse como neoliberales, pero no lo hizo bajo un paradigma ideacional neoliberal. El paradigma entonces aún no había cambiado y las fronteras de lo legítimo, deseable, posible y factible no correspondían a las que más adelante trazará el menemismo. De hecho, aunque la política económica de Alfonsín haya estado caracterizada por instrumentos neoliberales, el imaginario y discurso alfonsinista estarían caracterizados por espacios simbólicos que excedían las fronteras del radicalismo y era capaz de imponer límites entre lo legítimo e ilegítimo en torno a cuestiones como la democracia frente al autoritarismo, al centralidad de los partidos políticos en la democracia o el rol activo del Estado en la economía (Altamirano, 2013). Es decir, un momento político en el que los principios de lectura del orden político se caracterizaban por la importancia de la idea de recuperar la democracia, el restablecimiento de los derechos humanos, el progreso económico, etc. Esta “primavera alfonsinista” se extendió durante un par de años hasta que la crisis económica precipita su caída.

La salida precipitada de Alfonsín y la crisis hiperinflacionaria nos recuerda, como ya hemos señalado en el marco teórico, que las coyunturas en las que emerge una percepción generalizada de crisis, una narrativa sobre la crisis, abren la posibilidad a cambios de paradigma. Estos momentos, caracterizados por una fuerte polarización en el debate público acerca de lo deseable y lo posible en relación con los objetivos políticos más amplios, es lo que explicaría el proceso de dislocación generalizada al que apunta Barros en su trabajo. De la misma manera que en el contexto de la crisis del 2001 se dio un proceso masivo de

contestación social hacia las élites e instituciones políticas, en los albores de la llegada de Menem al poder se da un proceso parecido que abre la puerta a que nuevas alternativas se presenten como legítimas y desencadenen cambios significativos en el paradigma dominante. Aquí no basta con apuntar que fueron los gobiernos militares o el propio gobierno de Alfonsín los que iniciaron las reformas de mercado en las que se inscribe el neoliberalismo; lo realmente importante es la consolidación de un proceso de impugnación y remplazo de las ideas dominantes a la luz de la narrativa de la crisis que en los años noventa ya se había instalado en la sociedad argentina y que hizo suya Carlos Menem (Grassi, 2003). La crisis inflacionaria fue, por tanto, el contexto en el que Menem pudo y supo exponer una serie de ideas que se presentaban como legítimas, que tuvieron consecuencias sobre el paradigma dominante de la protección social, el empleo y el rol del Estado en el discurso peronista y que, finalmente, produjeron cambios institucionales y de políticas significativos. Asimismo, la hiperinflación, que se presentaba como un fantasma recurrente en el imaginario respecto de la economía argentina, contribuyó a que se produjese un efecto de consenso negativo por el que se generaba una especie de defensa del régimen neoliberal, aún cuando este mostrara efectos regresivos, puesto que la estabilidad aparecía como un mal menor (Cantamutto & Velázquez, 2015, p. 97). Si el alfonsinismo está vinculado a la idea de recuperar la democracia, el menemismo no puede desprenderse en sus primeros años de la idea del control de la inflación como elemento central de una nueva manera de entender los problemas y de hallar soluciones al respecto.

En este contexto, lo especialmente característico de la llegada de Menem al poder tiene que ver con su manera de presentarse ante la sociedad. Al asumirse como un hombre del interior del país, procedente de una de las provincias más pobres, e identificándose con la gente sencilla (Recalde, 2013, p. 10), Menem fue capaz de vincular su discurso y su proyecto político con la tradición peronista más allá de su mera pertenencia al Partido Justicialista²⁷, lo que le granjeó la posibilidad de mostrarse y de ser percibido por la sociedad como el heredero de los sueños del justicialismo (Barros, 2002, p. 128). Las condiciones de llegada de Menem al poder se dan, por tanto, en una conjunción de dos factores claves: una crisis caracterizada por grandes desequilibrios macroeconómicos, por un lado, y un candidato que se asume heredero de la tradición peronista más clásica vinculada con la experiencia de Juan

²⁷ Esto no quiere decir que Menem no haya podido desarrollar un programa político y un perfil propio con independencia del Partido Justicialista. Es decir, Menem no puede ser asumido como un *outsider* dentro del justicialismo. Al contrario, después de la muerte de Perón en 1974, todas las corrientes del peronismo se unificaron en torno a su liderazgo (Torre, 1998, p. 47).

Domingo Perón en el período 1946-1955, por el otro. A estos dos factores se suma un tercero que tiene que ver con un discurso que había empezado a producir efectos de verdad en la sociedad y que apuntaba no solo al agotamiento del modelo de desarrollo basado en la centralidad del Estado, sino a los excesos de esta centralidad estatal como máxima responsable de la situación económica. Con independencia del recorrido posterior que tiene su política económica, el contexto de llegada al poder viene acompañado por un discurso en el que se apelaba, en tímida sintonía con cierta épica peronista clásica, a una revolución productiva y al incremento de los salarios de los trabajadores.

En definitiva, la transición traumática de la administración de Alfonsín a Menem puede entenderse como doble juego en el que se suceden la emergencia de un sentido de “urgencia” que apela a una salida de la crisis y, más adelante, la consolidación de un sentido de “indispensabilidad” hacia la política económica de Menem y su ministro de economía, Domingo Cavallo (Riggirozzi, 2009). Estos dos momentos son los que, en la lectura de Aboy Carlés (2004), permitieron al menemismo la construcción de un proyecto que se desplazaría de la vieja promesa reformista de justicia social hacia una promesa de orden y estabilidad económica frente al caos anterior.

3.3. El neoliberalismo como paradigma

Como se ha señalado a lo largo de esta investigación, el neoliberalismo no es tomado aquí como un conjunto cerrado de ideas que viajaron de un lugar a otro y produjeron efectos similares. Al contrario, se entiende que los conceptos adquieren su significación, su sentido, al entrar en contacto con los contextos en los que se desenvuelven y estos son traducidos en función de las contingencias de dicho contexto. Por otra parte, no nos interesa asumir el neoliberalismo simplemente como un conjunto de recetas económica, sino sobretudo como una manera de entender e interpretar el mundo. A la hora de referirnos al neoliberalismo en Argentina, apelamos a algo más que a enumerar cifras, políticas y consecuencias. Buscamos entender cuál fue el horizonte de representaciones que impuso el paradigma neoliberal y de qué manera delimitó lo que era posible, legítimo y deseable, especialmente en lo que se refiere a la política social. Siguiendo a José Luis Moreno en su repaso histórico a la política social argentina, el autor señala que el neoliberalismo se presentó ante la sociedad argentina como

el mejor hueco por donde imponer las ideas de mercado como la solución de todos los problemas, y decretar el fin del Estado de bienestar, constituido en una verdadera rémora, en una suerte de paquidermo viejo e impotente para enfrentar los nuevos desafíos (Moreno, 2004).

En este mismo sentido se expresa Grassi (2003), quien apunta a que Menem fue capaz de desplazar otras viejas interpretaciones, ya sean críticas o no, sobre el Estado –el Estado como aparato de dominación de clases, por ejemplo–, para imponer una mirada donde la ineficacia del Estado y las bondades del mercado eran centrales en su manera de comprender la acción política. En este sentido, atribuir al menemismo la centralidad y protagonismo en el proceso de neoliberalización del país no es arbitrario ni baladí. Si bien no se desoye que fueron gobiernos previos a este los que iniciaron las políticas de ajuste estructural, la característica diferenciadora fundamental entre el menemismo y sus predecesores tiene que ver con que el neoliberalismo con Menem no solo se circunscribía a un conjunto de políticas más o menos estandarizadas, sino a una forma de representar el orden y establecer unas coordenadas singulares de ordenación del sistema político, de los mercados y de la sociedad civil. Es decir, que el menemismo fue capaz de reunir una serie de elementos dispersos –previos– con los que articuló una serie de sentidos nuevos en torno al rol del Estado, la sociedad y los mercados (Muñoz, 2012, p. 62).

El sometimiento del discurso político por el discurso económico como parte del éxito del modelo neoliberal también se expresó en que la actividad de los gobernantes durante esos años estaba vinculada principalmente con la percepción de los rendimientos económicos: si el principal enemigo de la sociedad argentina era la inestabilidad económica y la solución hegemónica que se había instaurado en el imaginario político era un mercado libre y globalizado con un Estado no interventor y garante del libre mercado (Muñoz, 2012, pp. 69–70), *ergo* toda forma de evaluación del gobierno estaría atravesada por la percepción de los resultados económicos. En efecto, resulta indudable, como ya se señaló, que el éxito inicial del modelo menemista se sustentó en la percepción generalizada de mejora de la situación económica, obviando o dejando en un segundo plano la discusión política en torno a las potenciales consecuencias que podría tener en la economía un régimen de convertibilidad, la privatización de empresas públicas o la privatización del sistema de pensiones, por poner algunos ejemplos.

Así, el sentido común que finalmente impuso el discurso neoliberal en Argentina se centró en identificar en las causas de la crisis la excesiva expansión del Estado, especialmente en las instituciones de bienestar social que habrían elevado los gastos del Estado a un nivel

imposible de sostener salvo que se excediese en la presión tributaria sobre el sector productivo o elevando la inflación para financiar este gasto social. En cualquiera de los casos, la consecuencia habría sido la crisis fiscal del Estado de bienestar (Grassi, 2003, p. 34).

Si tomamos por válida la mirada de Moreno (2004), tenemos que, acorde con una mirada ideacional, el neoliberalismo aparece en Argentina como una manera de definir los problemas políticos —el Estado como problema—, articulando los instrumentos para la solución a los problemas —reformas de mercado—, pero además haciendo que esa manera de definir los problemas se convierta en el paradigma dominante de lo que había que hacer para cambiar las cosas. Al exponer los niveles de generalidad de las ideas políticas como metodología ideacional, se señalaba que las soluciones corresponden al primer nivel de generalidad y que estas vienen dadas en función del rango de posibilidades que ofrece la manera de definir los problemas. En este caso, si tomamos “la convertibilidad” como la solución, el instrumento *par excellence* de una manera de definir los problemas, tenemos que este instrumento, a la postre, escala en su nivel de generalidad y termina asumiéndose como una parte consustancial al paradigma político: la convertibilidad no es solo un instrumento de política económica, es una pieza central en un paradigma de ordenación del orden político.

Por otra parte, como se ha señalado siguiendo el análisis de Rinesi y Vommaro (2007), la colonización del discurso político por el discurso económico; esto es, erigir al discurso económico como discurso político, no solo legitimó y dio sustento al proyecto de Menem, sino que fue en buena medida naturalizado y aceptado por la oposición política e intelectual al menemismo. Esta naturalización más o menos colectiva de los marcadores de sentido del menemismo condicionó la posibilidades de decir y pensar cualquier cosa más o menos diferentes a lo que el menemismo había conseguido instalar como sentido común universal (2007, p. 439). En otras palabras, cualquier articulación de oposición al paradigma menemista situaba de facto a los opositores en un lugar antagonista, en el lugar de los enemigos del país.

Uno de los ejes centrales de estos marcadores de sentido que instala el menemismo es la idea de “estabilidad”. Para Muñoz (2012), si bien la apelación a la necesidad de estabilidad económica no es una bandera que solo pueda arrogarse el menemismo, lo importante es la articulación concreta que adquiere el concepto durante aquellos años. En su lectura, la estabilidad se había constituido como un bien colectivo reclamado por el pueblo, no solo por el gobierno y fue el vector discursivo sobre el cual se ancló la legitimidad de su gobierno. Si la promesa del triunfo electoral había sido la *revolución productiva*, para inmediatamente

después enarbolar las banderas del *capitalismo humanizado*, el último paso en la consolidación de la mirada hegemónica sobre la economía sería la idea de *estabilidad*. De esta manera, la estabilidad era el paraguas en el que encontraban cobijo los principales instrumentos de políticas del menemismo: la convertibilidad, la apelación al mercado libre, la inserción internacional, la competitividad y el Estado austero (2012, pp. 70–72).

En la línea en lo que se plantea en este trabajo, con independencia de las políticas, sus resultados y/o consecuencias, el menemismo instala en la sociedad argentina una serie de parámetros sobre lo decible, pensable y factible que, en tanto factores ideacionales, marcaban los límites de la acción política, de lo deseable, posible y legítimo²⁸. En otras palabras, los años noventa pueden caracterizarse como un período en el que el menemismo tuvo una capacidad hegemónica de establecer los principios de lectura del orden político, lo que a su vez se tradujo en la imposibilidad de que otros sentidos se instalasen con facilidad, a pesar de que el clima de impotencia y resignación colectiva se iba acrecentando; otros sentidos que pudiesen conmover, entusiasmar o al menos replantear una discusión sobre los horizontes, sobre las certezas, de la sociedad argentina (Rinesi & Vommaro, 2007, p. 440). De hecho, los actores políticos con capacidad de articular la oposición política al menemismo –partidos, sindicatos, cámaras empresariales, etc.– no eligieron como terreno de enemistad las políticas que definían al modelo neoliberal, lo que contribuyó a consolidar una naturalización de estas políticas en el marco de un rol estatal con débiles compromisos con la integración y la igualdad (Muñoz, 2012, pp. 84–88). Se trató, en definitiva, de una aceptación más o menos generalizada de la orientación ideacional del gobierno; de una transformación del orden social que modificó las coordenadas de sentido de la economía, de las orientaciones institucionales, de la manera de definir los problemas públicos, de las soluciones posibles y factibles a los problemas, de las identidades políticas, etc.

²⁸ En el trabajo citado de Rinesi y Vommaro, los autores se refieren no solo a la colonización del discurso político por el discurso económico, sino también por parte del discurso de los medios de comunicación, que acompañaron fielmente el proyecto menemista. La participación activa de los medios de comunicación fue para los autores un vector de suma importancia a la hora de imponer una suerte de “incapacidad de la oposición política e intelectual al menemismo [...] de articular una *palabra política original y renovadora*, con ideas diferentes, con una retórica diferente y en escenarios diferentes a aquellos a los que la amplia hegemonía de los discursos televisivo y técnico-económico la habían condenado” (énfasis en el original, 2007, p. 440).

3.4. El rol de la “justicia social” en el menemismo

Si bien se ha señalado que la “estabilidad económica” se convirtió en la clave de bóveda de la construcción de sentido del menemismo, esto no quiere decir que se abandonase una de las promesas históricas del peronismo: la justicia social (Elisalde, 2016b; Fair, 2014b). Para Muñoz, el menemismo nunca dejó de lado la idea de alcanzar la justicia social en una apelación constante al “pueblo”. Si bien la estabilidad organizaba el discurso, lo hacía acompañada de referencias populares y promesas de inclusión (Muñoz, 2012, p. 72). Si las apelaciones al pueblo y las promesas de justicia social estuvieron presentes, aunque subsumidas a los objetivos de estabilidad económica tal y como los planteaba el menemismo, cabría preguntarse hasta que punto el menemismo fue capaz de construir su hegemonía al margen del peronismo. En otras palabras, cabría preguntarse si no es el peronismo, como dispositivo y significante articulador y aglutinador de identidades, el que se hegemoniza. Aunque no forme parte de esta investigación, planteada la pregunta en estos términos, pareciese que las posibilidades de construcción política con aspiraciones de hegemonía en Argentina pasan por dotar/disputar de sentido del significante peronismo.

Así, Menem se presentó a sí mismo como heredero de los valores del justicialismo y entre ellos el valor de la justicia social es central, pues dota de sentido a la discursividad histórica del peronismo, del justicialismo. Ahora bien, la “justicia social”, como cualquier otro concepto, no tiene un significado cerrado e inamovible. Al contrario, en tanto significante, su valor en un contexto determinado dependerá de quién(es) son capaces de establecer los principios de lectura de este. En su trabajo, Muñoz analiza un fragmento de un discurso de Menem de 1994 en el que el mandatario señala que “no podíamos poner en marcha el concierto del desarrollo, la producción y la justicia social, meta irrenunciable de nuestra gestión, sin primero ordenar y poner en caja la situación económica” (citado por Muñoz, 2012).

De hecho, el propio plan de Convertibilidad se expresará como un instrumento para mantener la equidad y justicia social: “En materia económica estamos sentando las bases para la concreción sostenida y firme de la equidad y justicia social (...) En este contexto, hemos puesto en marcha el Plan de Convertibilidad”; con ella, seguirá el mandatario “Estamos eliminando la causa más cruel y salvaje de la injusticia social, que residió en el impuesto inflacionario, pagado por los sectores más humildes” (discurso del 1º de mayo de 1991 de Carlos Menem citado por Fair, 2009a, p. 139)

En estos fragmentos la “justicia social” en el discurso menemista representa y se asocia al desarrollo, la producción y el trabajo y no se abandona como interpretación de lo que sería la plenitud social para el gobierno; pero si se la relega como elemento secundario en el campo semántico del signo “estabilidad” (Muñoz, 2012, p. 70). De esta forma, la estabilidad está atravesada por la necesidad de reformar el Estado y es precisamente la reforma del Estado (privatizaciones, reducción de empleo público, etc.) el camino para alcanzar la justicia social en el marco de una estabilidad sólida de capitalismo social y humanizado, en un país civilizado y en vías de crecimiento. Por tanto, aunque presente en discurso menemista como una expresión de las matrices históricas del peronismo clásico, la justicia social como significante se subsume a los objetivos de estabilidad y el instrumento para alcanzar esa estabilidad, y por extensión la justicia social, será un paquete de reforma económicas que tienen en la Ley de convertibilidad su máxima expresión.

Esta lectura del lugar que ocupa la justicia social en el menemismo no se desprende de una interpretación que entienda que para su gobierno o para la sociedad argentina la justicia social estuviese despojada de legitimidad o se asociase con etapas políticas con las que ya no existe identificación colectiva. Al margen de esto, de lo que se trata es de entender el orden de interpretación de la sociedad durante el menemismo y, sobre todo, la manera en la que la sociedad entendía los problemas políticos y trazaba sus objetivos. Como señala Fair (2009b), la demanda social que emana de la crisis hiperinflacionaria no es la de la justicia y equidad social, sino la demanda de un liderazgo político capaz de producir cambios económicos con los que afrontar los peligros de la inestabilidad económica: el problema no es la ausencia de justicia social, el problema es la hiperinflación que se convierte en el enemigo de la justicia social. Es a partir de estos principios de lectura del orden político que los actores sociales y políticos construyen la percepción de sus intereses y abren la posibilidad a la legitimación de un conjunto de políticas centradas en atajar la hiperinflación y la desestabilización económica, subsumiendo a estos objetivos cualquier otro ideal de justicia o inclusión social.

En todo este contexto de transformaciones, el universo de ideas que acompañan el gobierno de Menem trajo consecuencias importantes en la mirada y enfoque que tuvo la política social en el país. Con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SDS), que más adelante se convertirá en Ministerio, la política social sufre una división clara entre aquellas medidas destinadas a la asistencia a la pobreza –SDS–, por un lado, y aquellas destinadas a la asistencia al desempleo –Ministerio de Trabajo–, por el otro (Grassi, 2003). Al mismo

tiempo, esta división conceptual entre pobreza y desempleo vino acompañada de un elevado número de políticas, muchas veces dispersas y fragmentadas en una suerte de subcategorías: *pobres* nuevos, estructurales, con empleo, sin empleo, protegido o informal, jubilado; *ocupados* pobres, no pobres, protegidos, precarios; o *desocupados* sin experiencia, no cualificados, cualificados devenidos en obsoletos, reconvertidos (Grassi, 2003, p. 29).

El enfoque de la cuestión social o la política social se transforma en paralelo a las transformaciones en el mercado de trabajo y ante el retroceso, clientelismo y confluencia política entre el mundo sindical y el gobierno de Menem (Etchemendy & Palermo, 1998; Fair, 2008b; Murillo, 1997). Esto a pesar de que conquistas sociales que se inician en los años cuarenta durante los gobiernos peronistas alimentaron el imaginario justicialista con una fuerte carga en torno a la cuestión social y el trabajo, donde el mundo sindical ocupaba un lugar central como mecanismo de negociación y vinculación entre el Estado y los sectores populares²⁹. Así, las transformaciones que se dan en el mercado de trabajo y en el vínculo entre trabajadores, sindicatos y Estado desvirtuaron el lugar del trabajo como epicentro de conquistas y luchas sociales. La pobreza, la desocupación, la marginalidad, etc. aparecerán como conceptos que desplazarán al trabajador como vínculo entre las clases populares y el Estado (Cantamutto & Velázquez, 2015, p. 98), buena prueba de ello es el protagonismo de los movimientos de trabajadores desocupados, quienes emergieron durante la década menemista y construyeron una identidad vinculada con la situación de pobreza y desempleo (Muñoz, 2005; Simón Arce, 2008; Svampa & Pereyra, 2003). De esta forma, la pérdida de centralidad del trabajador y el creciente protagonismo de nuevos sujetos caracterizados por la informalidad e inestabilidad de los vínculos laborales tendrá en la política social de los años noventa su correlato inmediato.

²⁹ Resulta innegable que la Argentina ocupa un lugar destacado en el intento de construcción de estados del bienestar en América Latina y ello se debe en gran medida a las políticas de justicia social que enarbó y desarrolló el peronismo durante el período 1943-1955 (Andrenacci, Falappa, & Lvovich, 2004). Vinculadas con un modelo económico basado en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), el desarrollo de instituciones propias de un estado de bienestar formó parte esencial del proceso de crecimiento económico e integración social que impulsó el peronismo, caracterizado por un rápido crecimiento del gasto social, la expansión de los programas sociales y la ampliación de la regulación del proceso económico general (Riggirozzi, 2009). El modelo de ISI, impulsado activamente desde el aparato del Estado, vino acompañado de una política de promoción del crecimiento industrial y un fuerte estímulo del consumo interno basado en el crecimiento sostenido de los salarios. Junto a un importante conjunto de regulaciones sobre el mercado de trabajo, sobre bienes de consumo básico, una importante fomento a la inversión y una política de nacionalización de empresas el primer gobierno peronista consiguió que el Estado administrase una importante cantidad de recursos económicos que luego derivó hacia áreas sociales: construcción de viviendas, hospitales, escuelas, cobertura médica, entre otras (Elisalde, 2016a, pp. 55–58).

En su estudio sobre los principales programas de protección social en Argentina durante los años noventa, Díaz Langou, Potenza Dal Masetto y Forteza analizan cómo las políticas impulsada desde la SDS hasta 2001-2002 se caracterizaban por contar con financiamiento internacional, lo que derivaba en que estas políticas estuviesen “en sintonía con las *ideas fuerza* impulsadas por los organismos multilaterales de crédito” (cursivas añadidas Díaz Langou, Potenza Dal Masetto, & Forteza, 2010, p. 21). Estas ideas tuvieron una clara expresión institucional y un enfoque de políticas caracterizado por la focalización; concepto que nace en la década de los noventa en un contexto en el que la mirada sobre la aspiración universalista de las políticas sociales fue sometida a una fuerte crítica. En términos generales, la crítica apuntaba a que la universalidad y gratuidad de las políticas sociales conducía a: a) una demanda ilimitada y un consecuente sobredimensionamiento de la política social; b) este sobredimensionamiento exigía una infraestructura de alto coste que afectaba directamente en la crisis fiscal del estado; y c) que esta infraestructura burocratiza la política social y ello solo beneficia a intereses particulares y no a los que más lo necesitan. En este contexto, el marco de entendimiento de la política social cambia radicalmente y se apuesta por una política social donde la verdadera equidad significaba hacerle llegar la asistencia a quienes realmente lo necesitaban. Esto implicaba una reorientación de la política social, que ya no es concebida para todo el mundo, sino solamente para los pobres. Esta lógica exigía una definición clara de la “población objetivo” de los programas; esto es, definir quiénes eran los merecedores de la misma: la focalización (Grassi, 2003; Grassi, Hintze, & Neufeld, 1994).

Probablemente uno de los elementos que mejor explicaría el éxito social de las políticas neoliberales implementadas por Menem fue la excepcionalidad que supuso, en términos comparados, la política de la convertibilidad. De alguna manera, la convertibilidad reflejó la cara más amable de un sistema que, por un lado, daba cierta estabilidad económica al país, sobretudo a la luz del imaginario hiperinflacionario que caracterizaba a la economía argentina y, por el otro, dio a las élites y clases medias una moneda de alto valor que permitía un estilo de vida asimilable al del “primer mundo” (North, 2008, p. 17), al tiempo que dibujaba una expectativa, un horizonte de posibilidad al resto de la sociedad. Sin embargo, pronto se haría evidente que, si bien el Plan de Convertibilidad había logrado reducir la inflación, también había dejado sin resolver los problemas derivados del declive industrial, los altos niveles de endeudamiento y la constante erosión de la seguridad y protección social (Riggirozzi, 2009, p. 98).

3.5. El impacto institucional de las ideas neoliberales en materia de protección y seguridad social

Como se ha señalado –y se verá más adelante en detalle– las políticas públicas enmarcadas en el esquema de protección y seguridad social sufrieron una reconfiguración total de sus enfoques. La división entre las políticas destinadas a la pobreza, intervenciones asistenciales y de fuertes vínculos clientelares (Repetto, 2002) quedaría en la órbita de la Secretaría de Desarrollo Social, nacida en 1994 y dependiente de la Presidencia de la Nación, mientras que las políticas destinadas a atajar la cuestión del desempleo quedaría en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) (Grassi, 2003).

Pero antes de la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) como una institución encargada de centralizar las políticas “de pobreza”, el sistema de seguridad social al que aún pertenecían los trabajadores por cuenta ajena sufre importantes reformas a la luz de las ideas dominantes del paradigma económico que se consolida con el menemismo. En 1991 se crea la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) como un organismo descentralizado dependiente del MTES, con el objetivo de administrar el Sistema de Seguridad Social Nacional (SSSN) (Curcio, 2011; Curcio et al., 2011). Con el avance en el proceso de reformas estructurales al amparo de la Ley de Reforma del Estado de 1989, en 1994 se inició el proceso de privatización del sistema de pensiones argentino con la creación en 1994 del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), que transformó el sistema público de reparto a un sistema doble, donde la ANSES se hacía cargo de las pensiones públicas bajo la lógica de un sistema de reparto, por un lado, y las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) de las pensiones de capitalización individual y administración privada, por el otro (Costa et al., 2014; Curcio, 2011). Junto a la privatización parcial del sistema de pensiones, se modificaron importantes parámetros de jubilatorios que hicieron más restrictivo el sistema de acceso a la seguridad social de personas con edad de jubilarse.

De esta manera, mientras que la Secretaría de Desarrollo Social se convirtió en la máxima expresión institucional de la idea de “focalización” en el diseño de la política pública de asistencia a la pobreza, la ANSES nacía como un organismo residual avocado a desaparecer en la medida en que las AFJP serían las encargadas de la gestión de las pensiones en detrimento del sistema público de pensiones. Si la SDS significa la focalización de la política hacia los pobres, la ANSES significa la privatización en la provisión de seguridad social.

En los próximos capítulos analizaremos más en profundidad los contextos de surgimiento de estas instituciones, su tránsito durante los gobiernos de la Alianza y de Eduardo Duhalde y centraremos el análisis en las transformaciones que ambas instituciones viven a la luz del paradigma kirchnerista de la justicia y protección social.

4. Capítulo III: La crisis del 2001 como quiebre del paradigma dominante

«Por el hambre que hay. No tenemos trabajo.
Yo tengo treinta nietos y quince hijos y ninguno tiene trabajo.
Estamos desesperados de hambre»³⁰

«Piquetes y cacerolas, la lucha es una sola»
«Que se vayan todos, que no quede ninguno»

4.1. La crisis de 2001

Si bien el propio concepto de *crisis* justificaría una reflexión en profundidad, en este trabajo nos limitaremos a entender la crisis, siguiendo a Elías Palti, bajo una noción que combina una dimensión temporal –un momento de inflexión– con un tipo de operación intelectual –establecer una distinción– (2010, pp. 13–14). De esta forma, la crisis del 2001 representa una referencia temporal, una bisagra, entre los años noventa y lo que vendrá después y, al mismo tiempo, una distinción cualitativa entre dos épocas, entre dos momentos sobre los que los actores políticos y sociales disputarán imponer una visión hegemónica sobre esta distinción. Esta frontera temporal entre un antes y un después abre las posibilidades de construcción de un nuevo orden de sentido, pero sobretodo hace evidente que la narrativa de la crisis se construye sobre la base del cuestionamiento de la credibilidad de los objetivos y fundamentos el régimen político, institucional, económico y social que sucede al período de crisis (Grassi, 2003). Pero también hay una disputa por el sentido de la crisis, por imponer la mirada dominante sobre la interpretación de esta, que conlleva de forma implícita su resolución. Incluso cuando se piensa en la posibilidad de una crisis crónica, la propia idea de crisis se sustenta en el supuesto de intangibilidad de su resolución. Así, señala el autor, “la idea de una crisis sin solución, *sin sentido aparente*, resultaría así simplemente inconcebible” (énfasis añadido, Palti, 2010, p. 15).

³⁰ “Vacas para todos. Fueron faenadas y repartidas entre pobladores”. Este es el rótulo con el que se reportaba el accidente de un camión que transportaba ganado en la ruta entre Rosario y Buenos Aires, en las inmediaciones de Las Flores, un asentamiento precario. Los habitantes del lugar, de forma pacífica según reza la nota, se dispusieron a faenar y repartir el alimento. Las palabras arriba entrecomilladas son el testimonio de una mujer involucrada en la acción. Disponible es: <https://www.youtube.com/watch?v=4CBC8a3mSy4> (última fecha de consulta 11/02/2021).

Por lo tanto, si una crisis es tanto una referencia temporal entre un antes y un después, pero también una operación intelectual por la cual se disputa el sentido de esta crisis, tenemos que la definición, la significación que tenga esa crisis marcará el horizonte de posibles soluciones que se den a los problemas que identifica la crisis y, al mismo tiempo, la propia definición de la crisis, de los problemas que entraña la crisis, pueda redefinir los límites, los parámetros, del paradigma político dominante. En otras palabras, la definición de una crisis como la que experimentó Argentina en el 2001 no solo condiciona las posibles soluciones, sino que –potencialmente– pone en cuestión los principios de lectura del orden político, conduce a una crisis de hegemonía del modelo dominante anterior a la crisis para (aspirar a) ser remplazado por una nueva formación hegemónica poscrisis. En función de la definición dominante que se establezca de la crisis no solo se desprenderá un abanico de posibles soluciones, sino que la crisis en sí misma se convierte en un componente explicativo de la retórica de los gobiernos posteriores a 2001 (Muñoz, 2012, p. 100). Como se verá, este elemento no solo estará presente en la morfología del discurso kirchnerista, sino en la propia narrativa institucional que construyeron el MDS y la ANSES.

Ahora bien, lo que cabe preguntarse, siguiendo los postulados teóricos con los que trabaja esta investigación, es si la crisis del 2001 es realmente un momento de expresión de una crisis de hegemonía por la cual el modelo neoliberal es remplazado por una nueva formación hegemónica que eventualmente podríamos llamar posneoliberal o si, por el contrario, la crisis del 2001 se resolvió mediante una recomposición interna del discurso neoliberal; esto es, se trata de una crisis que se resuelve dentro de los parámetros del paradigma dominante o se trata de una crisis que pone en jaque el paradigma dominante, una crisis que demuele el discurso neoliberal. La hipótesis con la que intentaremos dar respuesta a esta pregunta es:

La crisis del 2001 representa un momento de ruptura temporal y conceptual que en un primer momento intentará encontrar su resolución dentro de los parámetros del paradigma dominante, del discurso dominante, pero que posteriormente vivirá un momento de ruptura y remplazo paradigmático, hegemónico.

En el esfuerzo por responder esta pregunta seguiremos a Palti cuando señala que toda “crisis conceptual” –crisis del modelo neoliberal, en este caso–, comienza por la puesta en crisis del propio concepto de “neoliberalismo” (Palti, 2010, pp. 17–18).

Por tanto, no nos preguntamos por las razones que desencadenaron la crisis del 2001, sino por los efectos que la crisis del 2001 tuvo sobre la sociedad argentina en general y sobre

la política en particular. Nuestra interrogante no refiere en sí al hecho o conjunto de hechos que desencadenan la crisis, ni a cuáles son sus orígenes o su naturaleza. Lo que nos interesa es observar en qué medida la crisis, como proceso dislocatorio –político, económico, cultural–, genera una perturbación (inter)subjetiva y cómo los sujetos, ante esta coyuntura de pérdida de certezas, de pérdida de parámetros de inteligibilidad, reaccionan cuando descubren que todas las creencias más fundamentales les resultan ya insostenibles, pero tampoco hallan otras disponibles inmediatamente con las que reconstruir un horizonte deseable, legítimo, factible, práctico de vida alternativo. En definitiva,

qué ocurre cuando todo sentido se disuelve y los hechos y fenómenos históricos aparecen difusos, los contornos con que se nos presentaban con anterioridad claramente se diluyen, y la realidad circundante se nos vuelve extraña, oscura. Y entonces se comprende también que, aun así, hay que seguir aferrándose a certidumbres que nos devuelvan una cierta inteligibilidad, nos hagan comprensible el mundo, aun cuando eso nos resulta ya definitivamente imposible (Palti, 2010, pp. 19–20)

Para Armony y Kessler (2004), no se trata simplemente de cuantificar cifras que hablen de pobreza, exclusión y marginalidad, sino también de entender la dimensión subjetiva de esto. La crisis del 2001, como se ha señalado, es una crisis de sentidos, una crisis que expresa la pérdida de horizontes y expectativas para amplios sectores de la sociedad. Wylde (2014) señala que las tres grandes líneas que han intentando explicar las razones de la crisis se han centrado en la cuestión de la política fiscal y la deuda, la especulación de los inversores en las expectativa de crecimiento y, finalmente, en el modelo económico de la convertibilidad. Sin embargo, el autor entiende que las causas directas más probables se hallen en las percepciones sobre los niveles de ingresos y la competitividad que construyeron los actores políticos y sociales en torno al modelo de la convertibilidad. Estas percepciones, que formaron la base de construcción de los intereses de amplias capas de la sociedad, legitimaban un modelo que mostraba sus objetivos como viables y ofrecía horizontes de futuro en términos de sociedad. De esta forma, el derrumbe económico y la expectativa de un empobrecimiento sin posibilidad de recuperación que experimenta el país da fin con un relato sobre el funcionamiento de un país fundamentado en el “proceso de reproducción del sentido de la trayectoria social familiar, signada por la movilidad ascendente de cada generación respecto a la que la antecedió” (Armony & Kessler, 2004, p. 108).

Qué duda cabe de que esta crisis es uno de los acontecimientos sociopolíticos más importantes de la historia reciente del país; acontecimiento sobre el cuál se han escrito infinidad de trabajos académicos y no académicos, y que la propia producción bibliográfica

al respecto ha contribuido en la construcción de un imaginario respecto los sucesos de diciembre de 2001. No ajena de interpretaciones no siempre coincidentes, y en algunos casos divergentes, la crisis del 2001 ha sido el foco de atención de las diferentes disciplinas que engloban las ciencias sociales, por lo que los consensos en torno a esta son difíciles de encontrar. Tales son el número de lecturas e interpretaciones que se hicieron de la crisis del 2001 que, como señala Svampa, 2001 implicó “un punto de inflexión en la historia reciente argentina, la apertura a un nuevo escenario político y el *corrimiento del límite de lo posible*” (énfasis añadido, Svampa, 2013, p. 21); esto es, el momento álgido de quiebre de los imaginarios políticos, de las certezas que proveían de comprensión al mundo neoliberal como algo posible, legítimo y deseable; y, al mismo tiempo, el punto de quiebre para la emergencia de las condiciones de posibilidad de nuevos imaginarios, la apertura de un nuevo escenario político, de nuevos límites éticos y morales sobre cómo son y cómo debían ser las cosas. En consecuencia, resulta innegable que la crisis del 2001 se presenta como un parteaguas entre la política de los años noventa y la política que vendrá después del 2001; un parteaguas que puede leerse desde diferentes perspectivas. Pero con independencia de las preguntas que podamos formularnos en torno a los acontecimientos de diciembre de 2001 y más tarde en 2002, y con independencia de las interpretaciones que se hagan al respecto, resultaría muy complicado sostener un argumento que indique que esta crisis, tal y como se la concibe, no representa un momento de excepcionalidad. Y sería precisamente dicha excepcionalidad la que expresa el punto de ruptura, de bifurcación, entre un antes y un después. En palabras de Muñoz (2012, p. 100), se puede hablar de un antes y un después porque el repertorio de acción y el ciclo de protestas se convirtieron en la metáfora de una frontera que se presentaba como insuperable a través de mecanismos formales como el voto, la negociación parlamentaria, etc.

Sin embargo, también es cierto que existe una necesidad por dar cierto orden a las diferentes interpretaciones que se dieron de la crisis del 2001. Un orden que ayude a comprender los diferentes lugares teóricos, epistemológico y disciplinarios que vertieron luz sobre estas jornadas. En este sentido, una de las propuestas más interesantes, no solo por la profunda revisión de los textos, sino también por los propios objetivos teórico-epistemológicos de esta investigación es la que hacen Montero y Cané (2018). Para las autoras, las tres claves de lectura predominantes han sido: a) la crisis como expresión de la sociedad contra el Estado; b) la crisis como ruptura del orden institucional; y c) el 2001 como crisis de sentido(s). Ahora bien, con independencia de las diferentes perspectivas e interpretaciones que exista de la crisis del 2001, este trabajo se preocupa por la lectura que el

kirchnerismo hizo tanto de las políticas de los años noventa como de la crisis del 2001. Al margen de la cronología de acontecimientos que se recogerán a continuación, vitales para entender ciertas dinámicas, el interés de este capítulo se centra en entender de qué manera los episodios de 2001 contribuyen –o no– a la emergencia de nuevas ideas políticas que representarán al kirchnerismo en el gobierno y que determinaran en buena medida los nuevos marcadores de sentido respecto de diferentes problemáticas, entre ellas la problemática centrada en las políticas sociales y la protección social. En otras palabras, cabe preguntarse qué importancia tiene la crisis del 2001 en la construcción del kirchnerismo como proyecto político, como hegemonía y/o como identidad política y, a su vez, en qué medida influye o marca la pauta de cómo entender las políticas sociales y la protección social tras la salida de la crisis.

4.2. Breve cronología de la crisis

Los posibles beneficios que a corto plazo tuvieron las políticas económicas de los gobiernos menemistas, sobre todo aquellas referidas a la estabilización de la inflación, permitieron a su gobierno alcanzar cuotas de legitimidad social considerables, al tiempo que tejía fuertes alianzas con los sectores empresariales e inversores. No obstante, dicha política económica, más tarde perpetuada por el gobierno de Fernando De la Rúa, colapsó con la crisis de 2001, trayendo consigo fuertes consecuencias sociales que se reflejaban en el clima de alta conflictividad social que vivía el país y de unas tasas de desempleo, pobreza e indigencia que se erigían como marcos de interpretación de lo que habían sido las políticas de los años precedentes. En este sentido, para autoras como Svampa, la crisis del 2001 representa el momento álgido de la crisis de hegemonía de la que habían gozado las políticas neoliberales durante los años noventa; crisis que tenía su correlato en las movilizaciones que se ganaron la calle al grito de “que se vayan todos” (2011, pp. 19–20), consigna que indicaba de un modo difuso la voluntad general de librarse de toda una dirigencia política y económica que había perdido toda legitimidad (Campione & Rajland, 2006).

A su vez, la llegada de De la Rúa a la presidencia tras las elecciones del 24 de octubre de 1999, bajo la coalición electoral La Alianza³¹, intentó caracterizarse por una retórica que

³¹ En 1997 se produjo la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación (la Alianza) entre UCR y el Frente por un País Solidario (FREPASO). Mientras que la UCR representaba al sector más derechista y conservador de la coalición, el FREPASO, nacido en el contexto de las elecciones de 1995, era una coalición poco firme de

apuntaba a que se trataría de un gobierno que vendría a corregir los vicios de la política económica de Menem, pero en ningún caso se planteaban transformaciones radicales del modelo económico. Así, su gobierno dio continuidad a la estela neoliberal de los gobiernos menemistas, con Domingo Cavallo como Ministro de Economía³² –hombre fuertemente asociado al período menemista– y quien, tras su llegada en marzo de 2001, anunció el 14 de julio de 2001 el “déficit cero”, lo que se tradujo en “recortes de jubilaciones, salarios y transferencias a las provincias en un contexto de recesión en que la recaudación tributaria era cada vez menor” (Legrain, 2004, p. 32).

De alguna manera, el gobierno de De la Rúa es un período de pocos años en el que se desarrolló de forma acelerada la crisis económica, social y política de deriva en los episódicos de diciembre de 2001 (Pucciarelli & Castellani, 2014). Pero al mismo tiempo es un gobierno que llega al poder con el proyecto de resolver los problemas político-económicos de la década anterior. Este hecho revela que, por un lado, el modelo hegemónico de los años noventa empieza a mostrar ciertas grietas, pero también revela que los problemas que intenta enfrentar la Alianza se harán dentro de los márgenes discursivos del paradigma dominante de los años noventa. Es decir, que no se da un cuestionamiento de los principios ideacionales del modelo, sino un intento de resolver problemas que aparecían en el discurso social y político como estructurales, pero siempre dentro de los parámetros de sentido del paradigma dominante: la Ley 25.453 conocida como Ley de Déficit Cero, por la que se determina que el gasto público no podrá ser mayor que las recaudaciones; el ajuste nominal de los salarios públicos; la priorización de todas las obligaciones de pago de la deuda externa;

peronistas disidentes con demócratas cristianos y varios pequeños partidos de izquierda críticos con la política de Menem para ganar las elecciones. Aunque el objetivo fue constituirse como una fuerza política que ocupara el centro-izquierda del espectro ideológico con la clara intención de ganar las elecciones de 1999, el gobierno de la Alianza tuvo problemas para funcionar, carencias en la coordinación de la acción y disidencias que desestabilizaron la coalición a partir de la renuncia del vicepresidente Carlos “Chacho” Álvarez en octubre de 2000. Se entiende que la incapacidad para manejar la situación contribuyó a la sensación de caos y vulnerabilidad general (Mustapic, 2002; Wylde, 2014).

Una visión en profundidad del perfil de Carlos “Chacho” Álvarez, líder opositor por antonomasia al menemismo durante los años noventa, puede verse en el trabajo de Corral (2007). En él, analiza la figura de un líder con gran destreza política y capacidad de comunicación, características que contrastan con los sistemas de alianzas que fue tejiendo a fin de construir la oposición del menemismo. Estrategias que pasaron por la cercanía de líderes como el político y cineasta Fernando “Pino” Solanas, hasta su proyecto de transversalidad que le lleva a formar parte de la Alianza y convertirse en vicepresidente.

³² Domingo Cavallo es nombrado ministro de Economía el 20 de marzo de 2001 en remplazo de Ricardo López Murphy, quien a su vez remplazó a José Luis Machinea. El fracaso de las medidas tomadas en el marco de las negociaciones con el FMI y la renuncia de Carlos “Chacho” Álvarez por casos de corrupción, derivaron en la renuncia de López Murphy y la llamada al ex ministro de Menem, Domingo Cavallo, en un claro gesto de necesidad de recomposición del sistema económico que este había diseñado en los años noventa, con la convertibilidad como símbolo de dicho régimen (Ozarow et al., 2014b).

la implementación de la Ley 25.250 de Reforma Laboral, por la cual se flexibilizaba el mercado de trabajo a través de la eliminación de derechos laborales.

En definitiva, el gobierno de De la Rúa puede ser entendido, en este sentido, como un gobierno que aspira a (re)definir los problemas políticos diferenciándose del menemismo, lo que implica a su vez la articulación de soluciones políticas alternativas y coherentes con la manera de definir los problemas que lleva a cabo, pero en ningún caso se dan cambios ideacionales que afecten al paradigma dominante. En efecto, el gobierno de la Alianza presentaba una propuesta alternativa a la política de desempleo, pobreza y corrupción del menemismo; se presentaba como un gobierno honesto, transparente, preocupado por la reactivación económica “pero continuaba planteando soluciones procedimentales e institucionales que no pretendían modificar las bases del modelo de país sostenido durante los 90” (Magrini & Virginia, 2011, p. 70).

El gobierno la Alianza tuvo un corto recorrido y la dimisión de De la Rúa y su ministro de economía llegaron poco después del estallido de las protestas de diciembre de 2001. Tras una fuerte represión, con un saldo de más de 30 muertos, el presidente presenta su renuncia el 20 de diciembre y en ese momento se da una sucesión política presidencial convulsa. De acuerdo con la lectura que hace Raus (2017) de la sucesión presidencial, el PJ había anticipado en mayor o menor medida la dimisión de De la Rúa y la crisis política que se desataría. Así, la mayoría del peronismo en la Cámara permite el nombramiento de Ramón Puerta (tres días de gobierno). Según la conocida como Ley de Acefalia (Ley 20.972), Puerta debía ser presidente al menos durante cuarenta y ocho horas, mientras convocaba a la Asamblea Legislativa que debía remplazar a De la Rúa. Así es como se inicia la sucesión de poder no tanto entre diferentes posibles presidentes, sino más bien entre la Alianza y el PJ. Con el PJ controlando el Congreso, el 23 de diciembre se vota por Alberto Rodríguez Saá como presidente provisional y encargado de convocar elecciones para marzo de 2002. Si bien el objetivo era que Rodríguez Saá extendiese su gobierno hasta agotar el mandato constitucional, el 28 de diciembre se desatan nuevas protestas en la Plaza de Mayo. Pese al intento infructuoso del presidente de conformar un gabinete consensuado con los gobernadores del PJ, el 30 de diciembre presenta su dimisión. Como con Ramón Puerta, la Ley de Acefalia hace que Eduardo Camaño, presidente del Congreso, asuma el Poder Ejecutivo para convocar una Asamblea Legislativa en las próximas cuarenta y ocho horas y que esta nombre un nuevo presidente. Finalmente, el 1 de enero de 2002 Eduardo Duhalde

será nombrado presidente por la Asamblea Legislativa con el objetivo de convocar elecciones para marzo de 2003 (Raus, 2017, pp. 62–65).

La llegada a la presidencia de Duhalde no es un dato menor a la hora de plantear la sucesión de poder entre la Alianza y el PJ, pero sobretudo a la hora de plantear la construcción de un proyecto político que se presentase, en mayor o menor medida, como antagonista a los gobiernos de Menem de la década del noventa. En este sentido, cabe recordar que Duhalde resulta derrotado por De la Rúa en las elecciones de 1999, tras una precampaña electoral en la que Duhalde no fue capaz de presentarse como el candidato “natural” del peronismo. Sin embargo, de acuerdo con la lectura que hace Zícari (2016), una de las razones que explicaría su derrota sería el tipo de estrategia de llevó a cabo en su campaña electoral. Para el autor, Duhalde desarrolló una estrategia de diferenciación respecto del menemismo y el discurso neoliberal, anclado en las virtudes de la convertibilidad y el cambio fijo y

[e]n efecto, del mismo modo en que Menem había buscado convertir al peronismo en un clásico partido conservador y liberal de derecha, Duhalde intentó llevarlo en otra dirección y rumbar más bien hacia un perfil neodesarrollista, que lindaba con el populismo tradicional, y que reclamaba más participación del Estado en la economía y que hubiera una mayor sensibilidad social. En este caso, si el menemismo había terminado por construir una coalición basada en el capital financiero, los bancos, las empresas privatizadas y los organismos de crédito multilaterales, Duhalde intentó conformar una articulación entre sindicatos, pequeños y medianos productores locales y el grupo de empresarios con intereses mercadointernistas y de perfil exportador, sin excluir tampoco a grandes grupos económicos locales (Zícari, 2016, p. 4).

4.3. Cómo mirar la crisis del 2001 a la luz del enfoque ideacional

Desde la perspectiva ideacional, las crisis no son analizadas en términos “objetivos” en función del “peso” de las contradicciones del sistema, sino que se estudian y se definen en términos más “subjetivos”; esto es, como la construcción de una narrativa de la crisis que se expresa en la percepción de la necesidad de una intervención rápida y decisiva en el contexto de una contradicción económica y social vivida como tal (Hay, 2001). Esta “necesidad” de intervención decisiva se refiere a la construcción de una percepción de ello, ya que en caso contrario estaríamos hablando de procesos de acumulación de contradicciones “objetivas” necesarias para crear unas condiciones “objetivas” que motiven la respuesta estructural que

se requiere. En términos epistemológicos, hablaríamos de una conciencia y entendimiento completamente informado de las circunstancias políticas y económicas que actuarían como indicativas de las contradicciones. Como se ha señalado, un enfoque ideacional rehúye de explicaciones que apelan a la racionalidad de actores que cuentan con información perfecta y actúan en consecuencia.

En el caso que nos ocupa, las tasas de desempleo, pobreza e indigencia que anteceden a la crisis del 2001 nos interesan no como explicación objetiva de la crisis, sino como parte de una narrativa que expresa la percepción generalizada de quiebre económico, social y político. Como señala Muñoz (2012), si bien es plausible señalar que el deterioro de los derechos civiles, políticos y sociales derivan en la crisis del 2001, lo importante es señalar que este no fue un fenómeno que se da como reflejo objetivo ante la “evidencia” de la descomposición de estos derechos, sino más bien como un proceso complejo de transformación de sentidos en torno al funcionamiento de la economía en particular y del orden político en general³³. Por lo tanto, si queremos analizar los cambios institucionales que se dieron en Argentina en materia de política social durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, tenemos que considerar la lucha por el sentido de la crisis, por la definición de esta y por las alternativas que emergen de aquellas que son capaces de representar la crisis de forma hegemónica. Las respuestas que se den a la crisis deben, a su vez, dar sentido a las experiencias individuales de quienes formaron parte de dicha crisis. En otras palabras, las respuestas a la crisis deben ser suficientemente generales y simples para permitir identificar patrones o caminos claros de responsabilidad y deben ofrecer un sentido inequívoco de la respuesta que se debe dar (Hay, 2001, p. 204). En este sentido, cabe preguntarse si el kirchnerismo fue capaz de dotar de sentido al relato sobre la crisis, ofreciendo al mismo tiempo una alternativa a los problemas y contradicciones que formaron parte del discurso colectivo, del sentido común, sobre la crisis del 2001.

³³ Permítase ilustrar el argumento con un ejemplo de actualidad: la pandemia de la COVID-19 sitúa la economía argentina en un nivel de precariedad elevadísimo. Con una tasa de inflación interanual de entorno al 40%, con una deuda ante el FMI que sitúa al país como en el principal acreedor del organismo en el mundo y con un desempleo creciente, la situación de la economía, de desigualdad y de empobrecimiento podrían fácilmente compararse con la situación socioeconómica de 2001. Sin embargo, la principal diferencia entre el 2001 y el 2021 no tiene que ver tanto con las condiciones objetivas de la situación económica, sino con el nivel de descomposición o estabilidad de las certezas, de los sentidos, en torno al funcionamiento del sistema político o la economía. Sin negar la existencia de un imaginario compartido por el cual la economía argentina se percibe como una suerte de maldición y sin negar la percepción generalizada de crisis por la que atraviesa el país, lo importante es entender la forma que adquiere el relato que se construye colectivamente en torno a la crisis (véase, por ejemplo, González, 2021).

La crisis que azotó al país en 2001 aceleró un proceso de descomposición de las ideas dominantes sobre las cuales se habían construido las expectativas políticas, económica y sociales durante los años noventa. En una publicación del Ministerio de Desarrollo Social de 2010, la entonces ministra Alicia Kirchner, autora del documento, hacía referencia a la década del 90 y la crisis del 2001 en los siguientes términos

En el 2001-2002, en nuestro país, el Estado neoliberal –y sus postulados- entraron en una profunda crisis con un costo muy alto pagado por todos los argentinos sin distinción. Cabe destacar que durante la década del noventa también el pueblo pagaba costos muy altos pero con la falsa ilusión de que el país entraba al Primer Mundo, por el simple hecho de que la paridad cambiaria favorecía a las importaciones y otra vez un sector de la población -como sucedió en años de la dictadura militar entre el '76 y el '82 en la denominada época de **“la plata dulce”**- disfrutaba de viajar al exterior y fomentar la lógica del consumo suntuario. Lo que se ocultaba era la pérdida del patrimonio nacional a través de privatizaciones de empresas claves para el funcionamiento del país, la destrucción de millones de puestos de trabajo con la consecuente pérdida de la credibilidad del sistema político que generó una crisis de gobernabilidad (énfasis en el original, Kirchner, 2010, p. 11).

De sus palabras se deducen buena parte de los argumentos por medio de los cuales este trabajo intenta comprender los fenómenos sociales. En primer lugar, que la crisis del 2001 es un momento de ruptura y descomposición de las certezas que en buena medida guiaban y orientaban los horizontes de posibilidad de la sociedad argentina: a pesar de las vicisitudes, las certezas sobre el presente y el futuro conducen colectivamente a una sociedad que evita caer en el caos de expectativas. En segundo lugar, que la crisis de 2001 no es resultado “inevitable” derivado de las condiciones objetivas en las que vivió la sociedad argentina durante la década de los noventa. De hecho, Alicia Kirchner reconoce en este párrafo que, mientras las condiciones de vida de las personas se deterioraban, las expectativas de futuro, las certezas colectivas se sostenían como marcadores de certeza. En definitiva, de lo que se trata es de entender que las ideas que tenemos sobre el mundo en el que vivimos ordenan la experiencia y son las que dan forma a nuestros intereses, objetivos o expectativas.

En este sentido, la crisis del 2001 se puede leer como ese momento de ruptura con el pasado, que abre una puerta al momento de lo político en términos fundacionales; esto es, en términos de poder construir nuevos fundamentos sobre los cuales articular la política, las identidades y los límites entre lo posible e imposible. La depresión económica y la crisis del 2001 acarrió una masiva desacreditación de las instituciones políticas, organizaciones y partidos políticos que hasta entonces habían dominado, en mayor o menor medida, el escenario político en el país, lo que dio un impulso para la reexaminación y reformulación ideacional que ya se había iniciado, pero que con la crisis del 2001 se acelera mucho más.

Esta crisis no solo supone el momento más álgido del proceso de descomposición política que vivía el país, sino que también instala un sentido de urgencia que acentúa la necesidad de que nuevas ideas políticas doten de sentido al horizonte político que se abría. De alguna manera, si la Argentina de la década de los noventa ofrecía un futuro vinculado con la idea del progreso de mercado y la centralidad de la empresa y la iniciativa privada, la crisis del 2001 ofrecía posibilidades para pensar en una alternativa. Como señala North, las recetas del neoliberalismo no solo estaban fallando, sino que lo hacían estrepitosamente, al tiempo que nuevas formas de resistencia se expandían por todo el país (2008, p. 18). En consecuencia, el impacto de la crisis del 2001 no era solo económica, sino también psicológica en la medida en la que se perdían las esperanzas. El repliegue del Estado durante la década precedente significaba que ya no se podía esperar que proporcionara soluciones y que estas, si llegaban, provendrían de la sociedad civil (North, 2008, p. 25).

4.4. La narración de la crisis

De acuerdo con el enfoque de esta investigación, la Crisis de 2001 puede entenderse como un momento de ruptura y transformación del primer nivel de generalidad de las ideas políticas; una transformación del paradigma dominante, de los principios de lectura del orden político o *zeitgeist*. Siguiendo a Hall (2006), cabe preguntarse bajo qué condiciones los paradigmas emergen, se consolidan, acumulan anomalías, son desafiados y finalmente reemplazados. En este sentido, para entender cabalmente la dimensión de ruptura del paradigma dominante de los años noventa y la emergencia de un nuevo sentido de época, de un nuevo paradigma, debemos entender, conceptualizar y explicar en detalle lo que significa la crisis del 2001 –la dislocación en términos de Barros (2002)–.

Como se señaló, la crisis representa ese momento en el que se pierden los marcadores de certeza en los que se sostenía el paradigma y la percepción que tienen los actores de sus propios intereses se hace problemática. En este sentido, la crisis del 2001 puede entenderse como el momento previo a la consolidación de un nuevo paradigma que restablece ciertas condiciones de “normalidad” en la que los intereses de los actores aparecen nuevamente como claros y transparentes, alineándose normativamente (ética, moral y políticamente) con las nuevas condiciones que exige el nuevo paradigma. Pero antes de hablar de la emergencia de un nuevo paradigma, conviene poner el foco en el momento de impugnación ideacional que supone la crisis del 2001. Cuando hacemos referencia a la impugnación ideacional nos

referimos a las dinámicas discursivas y contestaciones ideacionales que colectivamente construyen lo que entendemos por crisis. Por otra parte, los momentos de crisis son situaciones en las que los intereses de los actores se vuelven borrosos, precarios, y por tanto también están sujetos a reconfiguración. En la medida en la que los intereses se asumen como un tipo particular de idea que afecta a nuestro comportamiento y que, en tanto ideas, son socialmente construidas en función de las interpretaciones individuales y grupales que hacemos de las coyunturas en las que nos vemos envueltos (Campbell, 2004), estos cambios en los intereses de los actores contribuyen a desencadenar impugnaciones generalizadas sobre el orden establecido de las cosas, sobre los paradigmas dominantes. La pregunta que en este sentido cabe formularse es ¿de qué manera se narró la crisis del 2001? Y, al mismo tiempo, ¿qué nuevas alternativas se presentaron como legítimas, de tal forma que permitían desencadenar cambios en el paradigma a la luz de la crisis percibida?, ¿cuáles son los sentidos y dimensiones a partir de los cuales podemos entender a crisis de 2001?

Desde el plano académico, que ha contribuido de manera nada desdeñable en la construcción del imaginario respecto de la crisis, las lecturas e interpretaciones de este episodio han sido, no obstante, plurales. Trabajos como los de Maristella Svampa (2013), dan cuenta de esta pluralidad de corrientes interpretativas. Para la autora, existen tres corrientes dominantes acerca de los sentidos que adquieren los episodios de diciembre de 2001 y las movilizaciones de 2002. Señala la autora que, a pesar de ser las tres interpretaciones más extendidas, cada una de ellas pecan de cierto reduccionismo, de ciertos puntos ciegos (2013, p. 24). La primera interpretación se ilustra con la noción de *crisis*, por la cual se expresa la idea de una crisis generalizada que abarca lo financiero, económico, social, político y cultural. De esta crisis de hegemonía –quiebre con el modelo de dominación de los años 90– o crisis de representación– colapso de las formas de representación política– emergerían nuevos sentidos, nuevas interpretaciones, que se expresarían con la consigna de “que se vayan todos y no quede ni uno solo” (2013, pp. 24–25). En este caso, el reduccionismo tendría que ver con mirar la crisis del 2001 simplemente como un momento de caos y desorden, obviando otras interpretaciones de los hechos. La segunda interpretación que recoge Svampa es la de la crisis como el *Argentinazo*; esto es, como un momento insurreccional o de “pueblada”, que representa el quiebre de la representación, la ruptura con los sistemas de mediación del sistema político y que además expresaría una dimensión acumulativa de las luchas, con los movimientos piqueteros como el epicentro de la política del momento (2013, pp. 25–27). Para la autora, en este caso no se trata de una mirada reduccionista, pero si caracterizada por un punto ciego ejemplificada por el deseo de *repetición* y representada por la consigna

ampliamente repetida de “por un nuevo argentinazo”. Finalmente, existe una interpretación de la crisis como *acontecimiento*, como lectura que señala el carácter novedoso, radical, irrepetible de la política argentina y que abre un nuevo momento de protagonismo social; se trata de una mirada centrada en la ruptura, en la escisión entre dos momentos (2013, pp. 27–28). En este caso, la crítica que expone a esta lectura tiene que ver con asumir el acontecimiento como un momento que inevitablemente conduce a una clausura, a una tendencia a la institucionalización, a la pérdida de radicalidad.

Por otro lado, desde una perspectiva discursiva y constructivista, que asume que los fenómenos sociales se producen de manera histórica y contingente y sobre los cuales no se pueden establecer condiciones objetivas para su existencia, resulta ingenuo pensar que la crisis del 2001 responda a una serie de contradicciones sistémicas que inevitablemente conducirían al caos social y el desenlace de las jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001. Sin embargo, no se puede soslayar que la construcción de los relatos a través de los cuales nos explicamos el porqué de las cosas habitualmente pueden estar caracterizados por una suerte de “esencialismo estratégico” (Wolff, 2007), especialmente si nos referimos a fenómenos en los que se ponen de relieve expresiones de resistencia, subordinación, desigualdad o subalternidad. Por tanto, tenemos que para quienes protagonizan y participan emocionalmente de las revueltas de 2001 y 2002, la mística de los relatos compartidos, de la narrativa que les convoca y establece lazos de solidaridad, de equivalencia, adquiere dimensiones esencialistas y, si se quiere, objetivistas. Por ello, esta investigación aspira a diferenciar estos dos planos, evitando explicaciones esencialistas de los fenómenos sociales que le preocupan, al tiempo que, siendo coherente con la perspectiva ideacional con la que trabaja, no ignora la importancia y centralidad de las expresiones esencialistas de los relatos, de las narrativas, de las ideas que comparte la sociedad ante una coyuntura u otra.

Ahora bien, desde el plano académico, la dicotomía entre explicaciones contingentes y deterministas ha sido una constante muy bien apuntada por Bonvecchi (2006), quien lleva a cabo una revisión y clasificación de las interpretaciones que se dieron de la crisis del 2001 en función de esta dicotomía. De hecho, el autor da un paso más allá, en forma de crítica, y plantea que “las interpretaciones políticas de la crisis desarrollan principios explicativos deterministas que no les permiten dar cuenta de la consistencia de la crisis ni de la especificidad de los procesos que dieron lugar a ella” (2006, pp. 511–512). En este sentido, el autor denuncia que los determinismos que identifican en las instituciones o los actores los principios explicativos de crisis lo que hacen, a su vez, es negar el carácter contingente de los

factores y procesos decisivos que juegan en el estallido de la crisis. El determinismo institucionalista vendría dado por explicaciones que encuentran en la estructura del régimen político argentino –configuraciones de los poderes ejecutivo y legislativo, sistema electoral, federalismo fiscal y político– las causas de los procesos políticos que condujeron a la crisis (Bonvecchi, 2006, p. 518). En estos casos, las instituciones y reglas del juego actúan como instancias reductoras de las incertidumbres, limitando el rango de acción de los actores políticos y haciendo factible que los actores puedan hacer un cálculo de intereses y de acción. No se asume en ningún caso que las decisiones de los actores estén dadas por las percepciones que tienen del contexto en el que viven –enfoque ideacional–, sino “operaciones lógicamente necesarias en un tablero predeterminado por las reglas formales y el legado de la historia” (Bonvecchi, 2006, p. 518) –enfoques histórico y de la acción racional–. Y añade el autor que “este mundo de individuos sujetos por las reglas y de reglas sin historicidad, la crisis argentina no puede sino ser una necesidad, un riguroso destino” (Bonvecchi, 2006, p. 520). Por otra parte, Bonvecchi apunta al determinismo que asume que la naturaleza del comportamiento de los actores explica la crisis del 2001. Para el caso argentino, este determinismo vendría dado por la naturaleza de los funcionarios públicos que, al preservar su ser, no pueden hacer otra cosa que ampliar y proteger los frutos de su corrupción. En este tipo de interpretaciones el lugar para la contingencia desaparece y los agentes son asumidos como invulnerables a la acción colectiva, a la construcción de subjetividades, a cambiar o adaptar sus disposiciones cognitivas, a los cambios en las ideas dominantes respecto de una materia, etc.; son, en definitiva, actores sin restricciones y la crisis aparece como algo inevitable (Bonvecchi, 2006, pp. 521–523).

En paralelo al determinismo de la naturaleza de los actores y de las estructuras institucionales, el autor identifica una tercera corriente determinista basada en el imperio de la coyuntura sin estructuras expresada en la interacción de los actores. Se trata de un enfoque que supedita a la coyuntura tanto las estructuras como la naturaleza de los actores como variables que limitan las posibilidades de interacciones estratégicas entre actores. De alguna manera, el autor apuesta por tener en consideración todo tipo de variables –actores, coyunturas e institucionales–, dotarlas de un valor relativo y, sobretodo, asumir que la interacción entre este tipo de variables es contingente y que en esa interacción contingente de variables se hayan las explicaciones de los fenómenos sociales en general y de la crisis argentina del 2001 en particular (Bonvecchi, 2006, pp. 526–528). En definitiva, la apuesta que hace el autor es rehuir de los sesgos deterministas de este tipo de explicaciones y, como se señaló, plantear que la crisis debe analizarse como un episodio contingente, como un

episodio que podría no haber ocurrido, lo que no quiere decir que la crisis no pueda ser explicada. El enfoque contingente resulta atractivo toda vez que juega con la doble tensión entre agencia y estructura de la que ya se habló; esa tensión entre elementos subjetivos e intersubjetivos (Larsson, 2015, 2018), donde las estructuras no determinan, pero sí producen efectos estructurantes que no deben soslayarse.

Una postura cercana a la de Bonvecchi se encuentra en el texto de Scillamá (2007), donde la autora planteará una rica reflexión teórica en torno a las implicaciones políticas de la reconstrucción de la historia. Su mirada, antipositivista, carente de automatismos sociales y antideterminista, analiza las jornadas del 20 y 21 de diciembre de 2001 entendiendo que la narración –académica– que se haga de estas jornadas es una forma más de contribuir a fijar un sentido respecto de tales acontecimientos (2007, p. 313). Para construir su aparato interpretativo, Scillamá elabora una crítica a los enfoques dominantes dentro de la ciencia política y la sociología, donde la primera sobredetermina el valor de lo institucional, del sistema político y sus componentes en la explicación de la crisis del 2001; mientras que el enfoque sociológico sobredetermina el rol de la sociedad civil oponiéndola a la política institucional. Se trata, en suma, de una dicotomía entre la mirada desde arriba de la ciencia política –sistema institucional: privatización de la seguridad social y los servicios públicos, descentralización administrativa, flexibilización laboral, etc.– y la mirada desde debajo de la sociología –lo social: pauperización de las clases populares, crisis de las clases medias, desmoronamiento de los soportes en torno al trabajo, etc.– (2007, pp. 325–327). Ahora bien, lo interesante de la reflexión de la autora tiene que ver con que la crisis del 2001 representa *síntoma* de la historia reciente del país. Al producirse un quiebre simbólico del orden político preexistente a la crisis del 2001, un quiebre del relato dominante (hegemónico), los actores sociopolíticos, incluida la academia, deben volver a mirar al pasado para explicar lo ocurrido. Así, señala la autora, “la necesidad de mirar el pasado no se vincula tanto con la ampliación del conocimiento sobre lo que fue [...], sino con la necesidad, a partir de lo *sido*, de reconfigurar la conciencia de lo que es” (énfasis en el original, Scillamá, 2007, p. 330). En otras palabras, se trata de entender la “reconstrucción del pasado a la luz de las contingencias políticas del presente” (Gerado Aboy Carlés, 2001, p. 147).

Siguiendo el hilo argumentativo de Montero y Cané (2018) cuando se refieren a las investigaciones que abordan los acontecimientos del 2001 como una crisis de sentido(s), el trabajo de Quiroga (2011) resulta especialmente interesantes, tanto por su enfoque teórico, como por la forma de abordar el objeto de estudio. Al igual que Barros (2002), estos autores

entienden la crisis del 2001 como un “evento dislocador” y de disputa por los sentidos de lo político, al tiempo que intentan comprender los efectos de aquel evento entre diferentes actores sociopolíticos: medios de comunicación, academia, movimientos y organizaciones sociales y el escenario gubernamental. Asimismo, está dislocación simbólica (Palti, 2010) no solo produce efectos de ruptura temporal, sino que abre paso a que un nuevo lenguaje político se reconfigure en el espacio público (Magrini & Virginia, 2011, p. 68); esto es, una ruptura temporal y una ruptura conceptual/intelectual, donde el significado último de la crisis y el lenguaje político que abre la crisis es reflejo de la disputa por el sentido de la propia crisis, sus causas, sus soluciones y su resolución.

4.5. El 2001 como momento de transición paradigmática: ¿del neoliberalismo al posneoliberalismo?

La crisis del diciembre argentino de 2001 tiene como antesala, como episodio desencadenante, el “corralito”. Al contrario de lo que se esperaba, con la llegada de Cavallo y sus intentos de reformar la convertibilidad a fin de dar estabilidad a la economía, las clases medias y acomodadas, convencidas de que la paridad no era sostenible y que una devaluación llegaría en cualquier momento, empezaron a mover su dinero hacia el extranjero o a retirarlo en moneda extranjera. En este contexto, se toma la decisión de congelar los depósitos de los ahorradores para evitar la fuga de capitales y una corrida bancaria, decisión popularmente conocida como “corralito” (Ozarow, Levey, & Wylde, 2014a). El 1 de diciembre de 2001, Cavallo pone en práctica este Decreto 1570/2001, que limitaba las retiradas de efectivo a 250 pesos argentinos por semana y prohibía por completo las retiradas de dinero de las cuentas denominadas en dólares (North, 2008, p. 17). La medida no solo limitó la cantidad de dinero que se podía retirar en efectivo, sino también la cantidad de dinero en circulación de efectivo. Esto afectó al 40% de la sociedad que subsistía fuera del mercado financiero y que dependía de la circulación de dinero en efectivo para el cobro de salarios, propinas o incluso limosnas. De repente, el corralito pone en una posición similar tanto a aquellos que no tiene dinero como aquellos que no pueden disponer de su dinero. Esto se tradujo en una reacción unificada en contra del gobierno que llevó a las clases medias a unirse a las luchas de las clases trabajadoras (Dinerstein, 2003, pp. 191–192). Sin que ninguno de los decisores políticos pudiera preverlo, el “corralito” se convierte en un significante de tal magnitud que

genera efectos intersubjetivos entre amplias capas de la sociedad que no necesariamente compartían espacios de pertenencia simbólica.

Tras el cierre de los bancos, el 19 de diciembre se desataron fuertes protestas protagonizada por caceroladas y la pedida de renuncia de Cavallo como ministro. La respuesta por parte del gobierno fue la declaración del Estado de sitio durante 30 días. Pero al contrario de lo que se esperaba, la medida acentuó el clima de protestas violentas en las calles de la capital, con un saldo de treinta y seis muertos y la renuncia de cuatro presidentes en una semana. El quinto de ellos, el peronista Eduardo Duhalde, fue quien finalmente dio fin a la convertibilidad peso-dólar, lo que provocó que el peso perdiese tres cuartas partes de su valor. La situación política era de tal debilidad que en menos de un mes el país no solo fue testigo de la sucesión de cuatro presidentes, sino que se lleva a cabo el mayor impago de la deuda de la historia internacional y se termina abandonando el régimen de convertibilidad, con la consiguiente devaluación del peso, que había constituido la base contractual de toda la economía argentina desde su introducción en 1991 (Ozarow, Levey, & Wylde, 2014b).

El ciclo de protestas que se desata en diciembre de 2001, la renuncia del presidente De la Rúa el 21 de diciembre del mismo mes y la consecuente ruptura de la Alianza como fórmula política que lo había llevado al poder en 1999 marcan el punto álgido de un escenario de caos social que se mostraba insostenible (Raus, 2017). En este sentido, qué duda cabe que el ciclo de protestas que protagoniza la crisis del 2001 se presenta como un parteaguas entre dos momentos políticos que para el imaginario político aparecen como antagónicos. De hecho, el colapso económico que desemboca en las protestas de diciembre de 2001 es visto quizás como un momento emblemático que evidencia el fracaso del neoliberalismo como proyecto de crecimiento económico equitativo y sostenible (Riggirozzi, 2009). Pero al mismo tiempo, la crisis del 2001 se presenta como un momento de apertura a nuevos proyectos políticos que aspiren a dotar de sentido, a construir y articular nuevas certezas respecto de la crisis que se vive y las posibilidades de futuro. De alguna manera, la crisis del 2001 es el escenario en el que los actores políticos disputarán por dotar de sentido a las expectativas de una gobernanza poscrisis, que se presente como una alternativa capaz de superar los problemas que condujeron a la situación dramática que atravesaba el país.

Si la transición política que vive el país entre las administraciones de Raúl Alfonsín y Carlos Menem está caracterizada por una fuerte crisis que instala un sentido de urgencia en la sociedad (Riggirozzi, 2009), la crisis del 2001 adquiere una dimensión aún mayor. Sin

embargo, mientras que el sentido de urgencia que emergía ante la crisis hiperinflacionaria y el cambio de administración en 1989 abrió las posibilidades a una radicalización y legitimización de las reformas de mercado, la salida de las crisis del 2001 estará protagonizada por un sentido de urgencia colectivo que apelaba revertir y rechazar las reformas económicas de la década de los noventa. De esta manera, la crisis del 2001 aparece como una fórmula para pensar y hablar de política, economía o cultura, en otros términos, con otras coordenadas de sentido. No se trata de una crisis de representación *stricto sensu*, sino de una crisis de credibilidad y legitimidad de la *palabra política*, tal y como la exponen Rinesi y Vommaro (2007). En palabras de Riggirozzi,

La crisis de 2001 fue el epítome de tres grandes acontecimientos políticos y económicos. En primer lugar, el resurgimiento del activismo político y la capacidad de auto organización de la sociedad, tras años de neutralización e incluso desarticulación; como resultado de ello, la sociedad civil reafirmó su derecho a tener voz en la toma de decisiones, especialmente en lo que respecta a las políticas de resolución de crisis. En segundo lugar, la reafirmación del Estado como actor polifacético capaz de retomar su papel de agente de desarrollo, gestor de los conflictos sociales, fuente de integración social y lugar de renovación democrática. Por último, la crisis en Argentina representó un punto de inflexión que condujo a la introducción de reformas audaces que pretendían derribar algunos elementos centrales del modelo neoliberal (traducción propia, Riggirozzi, 2009, p. 102)

En la línea lo planteado por los autores recientemente citados, y en buena medida también por Barros (2002) con el concepto de “dislocación”, Muñoz (2012) apunta a tres elementos que entiende que son claves para pensar la pérdida o ruptura de certezas, de sentidos, en torno a la crisis del 2001. Para la autora se rompen, se dislocan, tres grandes consensos: el consenso económico basado en la convertibilidad, lo que implicaba el cuestionamiento de los ejes fundamentales de la economía; la ruptura del consenso entre actores clave del sistema político, que incluía a los dos grandes partidos (PJ y UCR), sindicatos (CGT y MTA) y las asociaciones de empresarios mas poderosos del país, quienes empezaron a cuestionar el tipo de cambio sobrevalorado como eje de la política monetaria; y un ruptura del consenso ciudadano, ejemplificado en la intensificación de la protesta, que no es especialmente característica por la cantidad de acciones, sino por la fuerte capacidad performativa a la hora de redefinir sentidos, reglas y recursos que constituyen el campo simbólico dentro del cual se producen (Muñoz, 2012, pp. 102–104).

4.6. La convergencia intersubjetiva de que algo nuevo y diferente es necesario:

¡Que se vayan todos, que no quede ni uno solo!

El ciclo de protestas que se desata tras las restricciones en los retiros bancarios y las transferencias de dinero, políticamente más conocido como el *corralito*, tendrá en el eslogan “que se vayan todos, que no quede ni uno solo” la manifestación más simbólica de la enorme distancia que se había abierto entre el gobierno –la clase política en general– y la sociedad. La consigna “que se vayan todos”

representaba un rechazo de lo que ahora se percibía como una clase gobernante autosuficiente y corrupta; pero, lo que es igual de importante, también indicaba una pérdida de fe en el modelo de desarrollo que ahora se creía que había llevado a la Argentina al borde del caos (traducción propia, Riggirozzi, 2009, p. 101)

La apelación a la clase política como corrupta y a la que se vitorea “que se vayan todos” habla de un momento en el que la acción colectiva adquiere un alto grado de performatividad. Como recuerda Muñoz, en 1997 se registró el número más elevado de protestas, que fue un 51% mayor que las protestas celebradas en 2001, pero la diferencia no estriba en lo cuantitativo, sino en la capacidad que tuvieron las acciones colectivas de 2001 de redefinir los sentidos, las reglas y los recursos que constituyen en campo simbólico dentro del cual se producen y, al mismo tiempo, provocar consecuencias en términos de reformas políticas, satisfacción de demandas, etc. (Muñoz, 2012, pp. 102–103). En este sentido, insiste la autora, no solo era importante lo cuantitativo, sino también los cambios que se dan en el protagonismo de la protesta. El crecimiento de los movimientos piqueteros, que empezaban a ser protagonistas de las carreteras y las ciudades, contribuyeron la emergencia de nuevas formas de pensar la solidaridad social, la economía, los compromisos del Estado con la sociedad, la polémica acerca de los derechos perdidos, etc. (2012, p. 103).

El protagonismo de las organizaciones piqueteras con fuerte capacidad performativa y nuevos repertorios de acción colectiva a través de cortes de ruta, sumado al protagonismo creciente de las caceroladas en las ciudades al grito de “que se vayan todos” demostraba que en la sociedad argentina se instalaba una percepción generalizada de una fuerte crisis del sistema político y económico, que esta crisis fue posible por un lento proceso de transformación de los sentidos y que, en definitiva, el conjunto de demandas que se articulaban en las diferentes expresiones de protesta ponían de manifiesto una serie de problemáticas que se presentaban y definían como injustas e incompatibles con la

democracia (Muñoz, 2012, p. 104). Este momento álgido de quiebre de los sentidos y de performatividad de la protesta viene a poner encima de la mesa, en definitiva, que los límites del paradigma dominante se ponían en jaque; que lo que podía encajar dentro de los márgenes de lo democrático, esto es, de lo legítimo, de lo posible y lo deseables ya no lo hacía, y que nuevos límites, nuevas coordenadas de sentido ético, político y moral se instalaban como demandas vivas a las que en algún sentido u otro debía darse respuesta. Pero, insistiendo en lo que se ha señalado en este trabajo, el rol que los movimientos y organizaciones sociales pudieron tener a la hora de contribuir al proceso de cambio fue contingente, lo que quiere decir que de la misma manera que los episodios de diciembre de 2001 se dieron, pudieron no haberse producido. Conviene insistir en esta cuestión pues, como bien señala Muñoz, a los piqueteros o movimientos sociales en general no puede atribuírseles la desarticulación del paradigma, de la hegemonía, neoliberal, ni tampoco puede plantearse que fueran los únicos que pusieron un límite a la objetividad dominante, a los principios de lectura del neoliberalismo. Pero de la misma manera que no se les puede asumir como artífices inequívocos de la puesta en jaque del orden neoliberal, no puede negarse que su protagonismo contribuyó en la articulación de nuevos códigos de justicia-injusticia, igualdad-desigualdad, inclusión-exclusión, dominación-emancipación (Muñoz, 2012, p. 104).

El fuerte protagonismo de la protesta social, de la protesta callejera, ha sido materia de interés de diferentes investigaciones, algunas de ellas centradas en entender la expansión de la política social también en función del protagonismo de este tipo de organizaciones. En este sentido, cabe destacar la profunda investigación que lleva a cabo Candelaria Garay (2007, 2016) en su intento por explicar la expansión de la política social en América Latina, con Argentina como uno de los casos de estudio. En la línea de lo que señala Muñoz a la hora de plantear que los movimientos piqueteros, de sectores informales o desocupados, estos tuvieron no solo performatividad en la construcción de nuevos sentidos sociales, sino también capacidad para obtener la satisfacción de demandas e influir en la política pública. La acción colectiva de estos sectores excluidos (*outsiders*) es relevante porque han producido una fuerte influencia en la política pública, incidiendo especialmente en la orientación de las políticas sociales y eso tendrá una expresión muy clara en el sistema de alianzas que teja el kirchnerismo en torno al Ministerio de Desarrollo Social y el enfoque de políticas que este adopte, llevando a que los movimientos y organizaciones sociales se involucren no solo en la intermediación, sino también en el entramado institucional del organismo.

4.7. El gobierno de Duhalde

Tras el desbarajuste político, institucional, social, económico y de sentido de 2001, el gobierno de Duhalde se presenta como un gobierno restaurador que logró con cierto éxito que el orden político volviese a reinar en la Argentina (Rinesi & Vommaro, 2007, p. 454).

La crisis de legitimidad política en la que llega Duhalde a la presidencia provocaba una sensación de ingobernabilidad difícil de resolver. A la crisis de legitimidad se sumaba la crisis económica que, de acuerdo con los diagnósticos predominantes, invitaba a pensar en articular mecanismos para salir de la convertibilidad (Raus, 2017). Se trata de un contexto de llegada de tal precariedad que obliga a ofrecer una propuesta que generen una expectativa de alivio y solución a los problemas que enfrentaba el país. Lo más importante era, en este sentido, generar unas condiciones mínimas de gobernabilidad haciendo frente a las posibilidades de colapso y protesta social masiva y, al mismo tiempo, recomponer las fracturas de los consensos sociales y volver a dotar de legitimidad al estado y la clase política. A pesar de que el sentido de urgencia llamaba a articular soluciones que rompiesen con las viejas lógicas que habían conducido a la situación dramática en la que se encontraba el país, el gobierno de Duhalde no expresó con claridad su intención de construir una política alternativa al neoliberalismo:

a diferencia de la crisis de los años ochenta, lo que se requería ahora era mucho más que un simple ajuste de la política económica. A su favor, Duhalde reconoció esto y buscó, sobre todo, la estabilidad. Lo hizo apelando a las viejas ideas y a la legitimidad residual del proyecto de desarrollo nacional, que se había volcado con el advenimiento del neoliberalismo en los años ochenta y noventa (traducción propia, Riggirozzi, 2009, p. 102)

De alguna manera, el gobierno de Duhalde apelaba a ciertas matrices históricas propias del nacionalismo desarrollista de décadas anteriores, pero esto no se traducía en una superación o alternativa al neoliberalismo. Esta tensión se veía reflejada en la necesidad que tenía de, por un lado, emprender reformas que satisficieran las demandas de bienestar de amplios colectivos movilizados, al tiempo que debía gestionar la complicada y precaria situación económica del país, sobre todo ante agentes de gran influencia como el FMI.

Ante el clima de tensión, con una población movilizada y altamente politizada, el gobierno de Duhalde apeló a un discurso de unidad nacional y llevó a cabo una propuesta nueva gestión económica. En el marco de esta apelación a nuevos formatos de gestión económica, toma la decisión de dar fin a la Convertibilidad, impone una moratoria en el

servicio de la deuda pública, levanta el Corralito y lleva a cabo la “pesificación” de los servicios públicos y de los contratos financieros, de tal manera que aquellos contratos firmados en dólares pasaban a estar en pesos. Esto benefició a los deudores que tenían sus deudas en dólares, pero generó tensiones y perjuicios entre los inversores de clases medias (Riggirozzi, 2009, p. 103).

Las medidas de estabilización económica, acompañadas de un conjunto de políticas orientadas a aliviar la precariedad de la población sumida en la pobreza, con un discurso de la mano de la iglesia católica, que resaltaba los valores de la producción contra la especulación, del empleo y la industria como formas concretas de inclusión social (Cantamutto, 2017), le permitieron generar los consensos políticos mínimos para lograr un escenario de gobernabilidad antes de las elecciones de 2003 (D’Adamo, García Beaudoux, & Slavinsky, 2013) y, de alguna manera, iniciar un cambio en las relaciones entre el Estado y la sociedad, en especial las clases populares. En este contexto, la crisis multifacética que había atravesado el país en los últimos meses ofrecía al gobierno de Duhalde la posibilidad de recomponer la autoridad, credibilidad y funcionamiento estatal (G. Pérez, 2013), pero esas posibilidades no implicaban en ningún caso el rumbo, el sentido que tomaría la política argentina durante su gobierno. Lo único que se podía dar por sentado era un sentido de urgencia que respondía al quiebre total de las promesas de bienestar de las políticas neoliberales, de las certezas políticas y de las identidades sociales en las que se había sostenido al paradigma de los años noventa.

Duhalde llega a la presidencia el 1 de enero de 2002 y durante su primer mes al frente del gobierno toma una serie de decisiones que marcan una ruptura respecto de la escala de prioridades políticas que hasta entonces se habían tenido. En primer lugar, se declara el *estado de emergencia alimentaria* y se crea el Programa de Emergencia Alimentaria (PEA) y días más tarde el *estado de emergencia ocupacional*, en el marco del cual se crea el Plan Jefes y Jefas del Hogar Desocupados (PJJHD) (Arcidiácono, 2004; Golbert, 2004; Kostzer, 2008; Pautassi, 2004; Repetto et al., 2006), con el objetivo de brindar una ayuda económica a los jefes o jefas de hogar desocupados con hijos menores de edad, bajo un esquema de condicionalidad basado en la asistencia a la escuela y el control de la salud de los menores, y con el objetivo de fomentar la reinserción laboral de los jefes o jefas de familia (Repetto et al., 2006). En paralelo a los estados de emergencia alimentaria y ocupacional, se pone en marcha el Plan Remediar, diseñado para distribuir medicinas básicas entre los segmentos más empobrecidos de la sociedad.

Estas decisiones se llevan a cabo en un marco de amplios acuerdos políticos que involucraron, por un lado, al gobierno nacional con gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y, por el otro, con tres actores clave que hasta entonces venía presionando desde abajo para que se tomaran decisiones en materia de políticas públicas que cambiasen el rumbo: la Iglesia católica, el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO) y los movimientos piqueteros (Golbert, 2004). Un año más tarde, en enero de 2002, se constituye la Mesa del Diálogo Argentino. Con la constitución de esta mesa se llega al acuerdo de la extensión temporal y universalización de la cobertura del PJJHD. En palabras de Repetto, la Mesa, dirigida por tres miembros de la Iglesia Católica, un representante del PNUD y representantes del gobierno consolidó la respuesta política que se daba ante la emergencia en tres líneas institucionales claras –Sanidad, Desarrollo Social y Trabajo– y sentó las bases de una transición política desde el neoliberalismo hasta la llegada del gobierno de Kirchner:

Yo diría que esa es una primera característica y claramente además de frenar la crisis social del 2002 (...) yo creo que es importante para entender la transición entre el modelo neoliberal y el kirchnerismo –veamos si es ruptura o no con el modelo neoliberal– es justamente este año y medio del gobierno de transición de Duhalde y que contó con mucho respaldo de los distintos sectores sociales, con mucho respaldo de la iglesia. (...) El Diálogo Argentino cuando vos lo revisás, ahí estaban sentadas las bases de estas tres medidas, que por supuesto eran medidas fruto de la emergencia. Entonces yo te diría que **Salud** tuvo una agenda de creciente expansión de servicios en temas tan sensibles como **medicamentos** y otros, pero sobre todo de medicamento. El **Ministerio de Trabajo** asumió un rol protagónico en lo que lo que tiene que ver con el **Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados**, y quiero detenerme un minuto en esto porque es importante para entender la lógica argentina. Y el **Ministerio de Desarrollo Social** en la lógica de lo que fue la **emergencia alimentaria**. Entonces vos ya tenías un contexto donde en esos momentos se empezaron a hacer algunas reformas que implicaban, seguro en lo discursivo y en alguna medida en la práctica, a romper con cierto paradigma de lo que puede haber sido el enfoque neoliberal (entrevista ACADM_09_FR con el autor, 7 de octubre de 2019).

En este sentido, tenemos que el gasto en bienestar funcionó como un método eficaz de inclusión política de los sectores más vulnerables de la sociedad, al tiempo que se convertía en una estrategia efectiva de control de la conflictividad social. Se trataba de un enfoque cualitativamente diferente en lo que concierne a la responsabilidad del Estado y del gasto público que contrasta fuertemente con la creencia en el mercado de los años 90 y que, al mismo tiempo, se hace eco de algunas prácticas del pasado, en particular del gobierno peronista de mediados de los años 40 (Riggirozzi, 2009, p. 106).

Por otra parte, con independencia del carácter restaurador de cierto orden que tuvo el gobierno de Duhalde, lo cierto es después de diciembre de 2001 muchos de los temas que antes no entraban en la agenda porque directamente no formaban parte del imaginario político de los años noventa habían ingresado definitivamente en la agenda política y ya no podían ser soslayados o desconsiderados por ningún gobierno que aspirase a representar los sentimientos mayoritarios de la ciudadanía (Rinesi & Vommaro, 2007, p. 455). Planteado en estos términos, una de las coordenadas de sentido que cambian y se arraigan en el imaginario colectivo, del que no es ajeno la clase política, tiene que ver con la política social, con la protección de las poblaciones vulnerables, con los enfoques ideacionales que en adelante tendrá la cuestión de la justicia social y que afectarán, con la llegada del kirchnerismo, a la manera de enfocar la política social por parte del Ministerio de Desarrollo Social y la Administración Nacional de la Seguridad Social.

4.8. La articulación de la oposición al neoliberalismo: el nacionalismo popular

Rinesi y Vommaro (2007) identifican a Kirchner como un heredero tanto del descontento y la protesta social de 2001 como de las demandas de paz y orden que llegan en 2002 de la mano de Duhalde. Estos dos momentos –2001 y 2002– son leídos como fundamentales en las posibilidades y éxitos, siempre precarios e inestables, del gobierno de Kirchner. Recurriendo a los conceptos de populismo y hegemonía de raigambre posestructuralista, Kirchner fue capaz de articular, por un lado, un momento “polémico”, dicotomizante, de quiebre, de ruptura, de antagonismo que señalaba una frontera entre un “los de allá” y “los de acá”, y he aquí la herencia del 2001. Por otro lado, un momento “sistémico”, de construcción de un “nosotros”, de una identidad colectiva que pudiera encarnar de manera verosímil los valores de lo universal, y he aquí la herencia del 2002. Se trata de la articulación exitosa entre la dinámica populista del 2001 y la vocación hegemónica de 2002; la articulación exitosa entre el conflicto y el orden³⁴ (2007, pp. 463–464).

³⁴ En este mismo sentido se expresan Magrini y Quiroga cuando, recurriendo a los conceptos de equivalencia y diferencia planteadas por Laclau, entienden que, tras la formación de una cadena equivalencial de demandas particulares, llegó el momento de normalidad institucional, de retorno del orden, que reemplazó a la lógica equivalencial para privilegiar las particularidades de la diferencia por encima su potencial universal (2011, p. 72). Mientras que en Rinesi y Vommaro el péndulo oscila entre el populismo y la hegemonía, en Quiroga y Magrini lo hace entre la equivalencia y la diferencia.

A lo largo de las páginas anteriores se ha pretendido entender la dimensión de la crisis del 2001 de acuerdo con el enfoque discursivo/ideacional. Se ha apuntado a una suerte de ruptura del orden hegemónico de los gobiernos menemistas y se ha aventurado, siguiendo otras investigaciones, que tanto cualitativa como temporalmente, la crisis del 2001 supone un momento de ruptura y transformación simbólica que tiñe lo económico, social, político, cultural y económico. Ahora bien, cabe preguntarse cuál es el proyecto de oposición que se construye como alternativa real y de remplazo al neoliberalismo y, por otro lado, por qué es el kirchnerismo el que consigue hacer inteligible un nuevo proyecto político, un nuevo paradigma y unos nuevos principios de lectura del orden político. Especialmente, por qué el kirchnerismo y no el Duhaldismo o el gobierno de De la Rúa. De acuerdo con la lectura que hacen Magrini y Quiroga (2011), la crisis de 2001 adquiere tal envergadura en términos dislocatorios que cualquier proyecto alternativo que consiguiese articularse como exitoso, aunque siempre de forma precaria, requería no solo tener la capacidad de definir la crisis, sino que también debía consolidarse construyendo una positividad de lo social, construyendo nuevos horizontes de posibilidad y de sentido. Para las autoras, en torno a la crisis se presentaron al menos cuatro formas de representación de la crisis que entraban en tensión; a saber, a) la narrativa mediática que identificaba el 2001 como un síntoma de la crisis socioeconómica, anarquía política y estigmatización delincuencia en la imagen de los piqueteros; b) la narrativa académica que identificó al 2001 como una crisis de representación democrática que abrió la posibilidad a nuevas formas de organización política, nuevas formas de economía solidaria, y ya no solo como consecuencia de las políticas previas; c) la narrativa de los movimientos sociales que miran el 2001 como la crisis de un modelo de exclusión, de lucha de las víctimas de las políticas neoliberales y como representación de las demandas populares; y d) la narrativa o discurso kirchnerista en el que el 2001 se entiende como la crisis del Estado neoliberal y como momento de fisura que abrió nuevas interpretaciones sobre el pasado y el futuro del país. En este contexto, estas narrativas estuvieron sobredeterminadas por la noción de crisis, de ruptura del orden establecido de las cosas, de pérdida de certezas y horizontes de posibilidad, lo que implica efectos traumáticos que llaman a la sutura del espacio dislocado, a la restitución de un sentido de coherencia y orden (Magrini & Virginia, 2011, p. 72). De alguna manera, “a la salida de la crisis de 2001 el lenguaje de la política parece haber reconquistado una saludable autonomía frente al de los economistas” (Rinesi & Vommaro, 2007, p. 466), lo que permitía que nuevas iniciativas políticas aspirasen a recomponer el momento dislocatorio, pero la crisis en sí misma no entrañaba una solución. La crisis abría las puertas, pero no las respuestas.

Del conjunto de narrativas sobredeterminadas por la noción de crisis, será la narrativa kirchnerista la que consiga consolidarse como un momento de instauración y consolidación de un discurso de intento de sutura del evento sintomático (Magrini & Virginia, 2011, p. 72/76), será la narrativa que consiga no solo construir un imaginario respecto de la crisis, sus consecuencias y efectos, sino también ofrecer una alternativa que provea de certezas, de aspiraciones de normalidad institucional y orden a la sociedad, la economía y el sistema político. Señalan las autoras que “[l]a representación relativa que tuvo el significante «que se vayan todos» no fue suficiente para reconstituir el campo político. Si bien, logró poner en jaque al gobierno de la Alianza y fragmentar al discurso neoliberal, no alcanzó a reconstituir-suturar el campo de disputa; para lo que hizo falta la intervención de otro discurso” (Magrini & Virginia, 2011, p. 72) que, en su lectura, es el discurso kirchnerista el que alcanza esta sutura.

Aunque el recorrido de Duhalde es mucho más limitado en el tiempo y en la profundidad de las transformaciones que el de Menem o Kirchner, se trató de un gobierno en transición que tuvo cierta vocación refundacional o restauradora de un orden diferente. Para Muñoz, “estos gobiernos (no sólo sus presidentes) buscaron reconstruir las identidades políticas, imponer los límites de las demandas legítimas e impulsar la comprensión del lugar que debía ocupar el sistema político y el económico en el orden” (Muñoz, 2012, p. 60). Por ello, aunque el kirchnerismo se hay asumido como la encarnación de los valores anti neoliberales y haya construido una simbología y una mística de oposición a los gobiernos de los años noventa, los dos años de gobierno de Duhalde son de importante trascendencia precisamente porque consigue reordenar algunas coordenadas de sentido sobre cómo son y cómo debían ser las cosas.

5. Capítulo IV: El kirchnerismo y la emergencia de la justicia e inclusión social como paradigma político

5.1. Introducción

Lo que produjo el kirchnerismo, quizás, fue blanquear una situación donde mostró que los partidos políticos no sirven para nada, que son estructuras vacías, **que las estructuras que valen son las estructuras ideológicas, son las visiones ideológicas** (entrevista ANSES_06_MAFP con el autor, 7 de noviembre de 2019).

Durante los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2017) y Cristina Fernández (2007-2015), uno de los ejes discursivos que mayor relevancia obtuvo en el debate público, generando tanto detractores como valedores, fue el referido a la consecución de la justicia e inclusión social. Como se verá más adelante, la justicia social fue definida en términos rupturistas respecto de la década anterior, y de esta nueva –y no tan nueva– manera de definir, reivindicar y promover la justicia social se desprendió un repertorio de políticas públicas ampliamente discutidas en el debate público y académico; pero, además, marcaron una nueva mirada institucional respecto de la consecución de estos objetivos de justicia e inclusión social, especialmente en las instituciones que se abordan en este trabajo: el MDS y la ANSES.

En este capítulo se hace un análisis en profundidad de los discursos presidenciales de Néstor Kirchner y Cristina Fernández a fin de conocer el proceso de construcción de uno de los pilares simbólicos y paradigmáticos del kirchnerismo: la justicia social. Para ello, se recurre al corpus de discursos de ambos mandatarios, un total de 2844 discursos, que son procesados y analizados mediante técnicas de codificación a través del software de análisis cualitativo Atlas.ti. En el proceso de análisis se han identificado numerosos vectores de sentido que van articulando la morfología del discurso kirchnerista. Uno de los elementos más llamativos de esta morfología es que, a pesar de las variaciones que se producen fruto de las coyunturas que atraviesa el proceso político, la idea de justicia e inclusión social estará presente durante todo el periodo analizado. Si bien no es el único pilar sobre el que se construye el paradigma político del kirchnerismo³⁵, la justicia social como vector de comprensión, como espacio de pertenencia simbólica, como apelación a la movilización de la militancia, como objetivo político y como frontera respecto de lo que es necesario, legítimo, factible y deseable tendrá una centralidad incuestionable.

³⁵ Para autores como Porta, Santarcángelo y Schteingart (2017), el proyecto político kirchnerista se articuló sobre tres grandes pilares: “memoria verdad y justicia”, “ampliación de ciudadanía” e “inclusión social”.

Si bien es cierto que existe una continuidad significativa de la idea de justicia e inclusión social en el discurso kirchnerista, que luego se verá traducida institucionalmente en la ANSES y el MDS, el análisis revela que existen dos coyunturas críticas y de especial interés a la hora de analizar este vector discursivo. Un primer momento será tras llegada de Néstor Kirchner a la presidencia en 2003. Durante el primer año de su gobierno, que denominamos “la puesta en escena de un proyecto político”, se constata que el paradigma dominante durante los años noventa es constantemente cuestionado, lo que abre las posibilidades para una reconfiguración hegemónica³⁶, paradigmática. Si bien no se puede hablar de la consolidación de un nuevo paradigma de comprensión de los problemas políticos y los objetivos legítimos a perseguir, este primer año de gobierno será central en la definición de los problemas que debe enfrentar el país. Aquí es donde aparecerán con fuerza las dos caras de una misma moneda: la “pobreza, indigencia y exclusión” como problema y la “justicia e inclusión social” como objetivo, como horizonte de respuesta a los problemas. Este punto de partida, esta puesta en escena marcará el inicio de una reconfiguración de los principios de lectura del orden político, de los márgenes y límites sobre los objetivos políticos, sobre lo que es necesario, posible, legítimo y factible en términos políticos y de políticas. Elementos como “crecimiento con inclusión”, “pago de la deuda” o “rol del Estado” serán las piezas que irán articulando un nuevo sentido de época que se construye en antagonismo a la década neoliberal.

Un segundo momento crítico en la morfología del discurso kirchnerista se dará entre 2008 y 2009 durante el inicio de la presidencia de Cristina Kirchner, coyuntura que denominaremos de “consolidación del paradigma kirchnerista”. La repentina crisis del campo y la fuerte articulación opositora que enfrenta el kirchnerismo por primera vez cambian el rumbo que hasta entonces había marcado el curso político. En este contexto es cuando el kirchnerismo enfrenta una dura batalla que finalmente pierde y de la que derivará lo que se conoce como la radicalización de lo nacional-popular (Svampa, 2011) o

³⁶ Como se ha señalado, el kirchnerismo como formación hegemónica ha sido un objeto de estudio que ha despertado el interés de una cantidad ingente de investigaciones, que además de estudiar al kirchnerismo como formación hegemónica, lo han hecho desde diferentes perspectivas teóricas, enriqueciendo la profundidad en la comprensión del objeto de estudio, así como también la aplicación y desarrollo de la teoría al respecto. Algunos trabajos han abordado el kirchnerismo como formación hegemónica desde una perspectiva gramsciana en la que conceptos como “hegemonía cultural” o “revolución pasiva” son centrales en el análisis (L. Gamallo, 2014; Lapegna, 2017; Pucciarelli & Castellani, 2017; Varesi, 2014, 2021; Waiman, 2015); mientras que otros lo han hecho en términos de modelo económico (Féiz, 2016; F. Porta et al., 2017), de sistema de alianzas internacionales (Kern & Nemiña, 2017), como expresión del populismo (Cantamutto, 2016) o desde la perspectiva posestructuralista del discurso (Barbosa, 2010; Biglieri, 2010; Biglieri & Perelló, 2007; Muñoz & Retamozo, 2008).

radicalización progresista de la política pública (Varesi, 2016) y el fin de la transversalidad³⁷. Esto supone la consolidación de la justicia e inclusión no solo como objetivo político, sino como elemento central de un nuevo paradigma político, un nuevo esquema de comprensión de los problemas, del establecimiento de nuevos principios de lectura del orden político, y que se afianzará tras la repentina muerte de Néstor Kirchner en 2010 y la abrumadora victoria electoral de Cristina Fernández en 2011. Los efectos institucionales y en forma de políticas de esta coyuntura tendrán un claro reflejo en las instituciones que estudiamos, aunque con diferentes traducciones.

En consecuencia, la reconstrucción de las expresiones y formas que adquiere la justicia e inclusión social en el kirchnerismo será analizada a partir de estas dos coyunturas críticas: la “puesta en escena de un proyecto político” y la “consolidación del paradigma kirchnerista”. Si bien han sido analizados los 2845 discursos pronunciados por ambos mandatarios, la base analítica central para entender la formología del paradigma de justicia e inclusión social serán los discursos de Néstor Kirchner durante su primer año de gobierno (131 alocuciones) y los discursos de Cristina Fernández durante el mismo lapso de tiempo al frente del gobierno (346 discursos).

En este sentido, este apartado intentará contestar a una serie de preguntas que se desprenden del enfoque teórico con el que se trabaja: ¿Cuáles fueron los imperativos morales

³⁷ La transversalidad es el término con el que se definió el sistema de construcción de alianzas políticas y de reconfiguración de correlaciones de poder durante los primeros años del kirchnerismo. La transversalidad es probablemente uno de los pocos elementos sobre los que existe cierto consenso a la hora de describir los primeros años del kirchnerismo, aunque no siempre bajo los mismos argumentos. Esta ha sido descrita como una composición de alianzas o coalición que logró convocar a diversas fuerzas sociales y políticas y funcionó como un bloque de poder hasta 2008 (Cantamutto, 2017). Por su Parte, Rocca Rivarola (2015) analiza el kirchnerismo a partir de tres momentos – *desperonización*, *repejotización* y *reperonización* –, donde el primero se corresponde con la etapa de la transversalidad, una suerte de reconfiguración del electorado que pretendía romper con las viejas dicotomías centroizquierda-centroderecha, peronismo-radicalismo y peronismo-antiperonismo. En esta línea se puede ubicar el trabajo de Cheresky (2009), quien entiende la transversalidad como el momento de desprendimiento de la identificación más explícita al peronismo y de creación de una identidad de izquierdas. Para Montero y Vincent (2013), la “transversalidad” es entendida como el intento de aglutinar fuerzas progresistas de centroizquierda que ampliasen los márgenes de la alianza con el aparato duhaldista del PJ. El objetivo sería compensar el déficit de legitimidad de origen de Kirchner, distanciarse o cuestionar algunos aspectos del peronismo tradicional e impulsar a futuro al PJ hacia sectores más progresistas. Para Pérez y Natalucci (2010), la “transversalidad” fue entendida por el kirchnerismo y las organizaciones sociales como un espacio de acercamiento y articulación de estrategias alternativo a las estructuras del PJ. De esta manera, la transversalidad se vinculó con la posibilidad de recomposición del movimiento popular y el proyecto nacional, donde las organizaciones sociales ocupaban un rol central y protagónico. Finalmente, Retamozo y Trujillo (2019) hacen un análisis sociológico de la transversalidad en términos de una alianza entre sectores ajenos al PJ de carácter nacional-popular, progresistas e incluso peronistas; sectores marginados o minoritarios del PJ; y movimientos sociales, especialmente los movimientos de derechos humanos y los movimientos de trabajadores desocupados. En este sistema de alianzas, entienden que no es posible hacer un análisis cabal de la transversalidad sin tener en cuenta la participación de los movimientos sociales, pues estos habrían forzado la centralidad de la estrategia de la transversalidad.

bajo los cuales se produjo una exigencia de reversión de las consecuencias del neoliberalismo?, ¿Cómo se transformaron los argumentos/imperativos morales, las ideas políticas dominantes y los encuadres de lo posneoliberal entre 2003 y 2015? y ¿de qué manera se expresó la idea de justicia e inclusión social en el imaginario más amplio de lo que conocemos como kirchnerismo?

5.2. La llegada del Kirchnerismo al poder: elecciones de 2003

Junto a las medidas de estabilización económica y las políticas de alivio social que pone en marcha durante su gobierno, Duhalde también toma la decisión de autorizar saltarse la regla de llevar a cabo primarias dentro del Partido Justicialista y que de esta forma tres peronistas se presenten a las elecciones: Carlos Menem, que obtiene un 24,4% de los votos; Néstor Kirchner con un 22,2%; y Adolfo Rodríguez Saá, con un 14,1%. El desenlace, sin duda inesperado en aquel momento, permite que la fórmula electoral que había impulsado la candidatura de Kirchner, el Frente Para la Victoria (FPV), se haga con la presidencia tras la renuncia de Menem a participar en la segunda vuelta o sistema de ballotage, quien, a pesar de haber sido el candidato más votado en la primera vuelta, es consciente de las escasas posibilidades que tenía de hacerse con la presidencia producto del profundo rechazo que despertaba su candidatura ante el resto de los votantes³⁸ (Cheresky, 2009, p. 21). Así, con menos de una cuarta parte de los votos, Kirchner se convirtió en presidente en unas circunstancias poco ideales para edificar un liderazgo macizo y consistente, pero al mismo tiempo unas circunstancias que, como con Duhalde, estaban marcadas por un sentido de urgencia que en este caso exigía la tarea de levantar una nueva legitimidad, una nueva credibilidad del lazo representativo (Rinesi & Vommaro, 2007, p. 458). Así, Kirchner asumió la presidencia con escaso respaldo electoral, con un partido oficial fragmentado en tres

³⁸ La renuncia de Menem no resulta sorpresiva ya que después de celebrarse la primera vuelta del 27 de abril, diferentes líderes políticos reclamaron o manifestaron la necesidad de que Menem abandonase la segunda vuelta. Días antes de que Menem renunciase, Duhalde vaticinaba la renuncia de Menem cuando declaraba que “Menem se bajará el sábado” (La Nación, 11/05/2003) y días después advertía al candidato que debía elegir entre “perder por abandono o por K.O.” (Página 12, 7/05/2003), de la misma forma que el candidato Adolfo Rodríguez Saá declaraba públicamente que Menem “debería retirar su candidatura” a la segunda vuelta (La Nación, 06/05/2003). En aquel contexto, Menem insistía en agitar el fantasma del fraude electoral, mientras señalaba, a propósito de las palabras de Duhalde, “yo no me bajo de mi candidatura. Es una maniobra del gobierno” (Clarín, 06/05/2003). Lo cierto es que por aquellos días los sondeos mostraban una amplia mayoría a favor de Néstor Kirchner –algunas daban 40 puntos de ventaja al candidato– y otras ponían en dudas que Menem pudiese sostener el mismo nivel de apoyo que había obtenido en la primera vuelta (Página 12, 01/05/2003; 04/05/2003).

candidaturas y un número aún mayor de bloques parlamentarios (Cherny, Feierherd, & Novaro, 2010, p. 23). En su conjunto, se trataba de un escenario poco prometedor ante las dificultades de origen y los retos a enfrentar.

A pesar de su escaso apoyo electoral, Kirchner adoptará un discurso y giro programático muy significativo: “se expresó a favor de reconstituir el proyecto nacional, subordinar la economía a la política y, por último, remarcó su intención de fortalecer los vínculos con otros países latinoamericanos en una alianza estratégica regional” (G. J. Pérez & Natalucci, 2010, p. 98). Se trataba de un discurso nacionalista orientado a construir una forma alternativa de gobernanza (Riggirozzi, 2009, p. 106), caracterizada por la voluntad de recomponer el lazo político entre el gobierno nacional y las clases populares más postergadas (Perelmiter, 2016, p. 61). Para el director de Gestión Pública de CIPPEC, un importante e influyente *Think Tank*, las condiciones económicas favorables con las que contó el kirchnerismo no son explicativas del enfoque de su proyecto político, sino que

su concepción política ya era crítica hacia el neoliberalismo: “voy a intentar hacer un modelo alternativo”; que después se vio potenciado y se pudo despegar aún más por ciertas condiciones internacionales favorables. Pero no fue que el contexto condicionó o influyó esta concepción ideológica o la génesis de esta concepción crítica hacia el modelo neoliberal. Creo que esa concepción crítica lo precede (entrevista CIPPEC_25_GD con el autor, 27 de septiembre de 2019).

A este proyecto se irán sumando la mayoría de dirigentes y legisladores peronistas, construyendo un discurso que buscaba revitalizar la política argentina, recuperando la tradición movimentista de los años setenta (Montero, 2012) y también consignas históricas como soberanía política, independencia económica y justicia social (G. J. Pérez & Natalucci, 2010, p. 99). De alguna manera, el discurso con el que Kirchner se presentaba ante la sociedad buscaba construir la imagen de la posibilidad de una alternativa viable y considerablemente diferente a la que representaba el *statu quo* neoliberal, con los gobiernos de Menem y de De la Rúa como la máxima expresión de este. Al mismo tiempo, Kirchner supo conjugar, junto a la tónica superadora de la larga década neoliberal de las políticas económicas y sociales (Campione & Rajland, 2006), dos factores que cambiaron su precaria base electoral de llegada a un escenario de cierto éxito y apoyo popular: por un lado, supo recoger las demandas y reclamos predominantes de las grandes movilizaciones populares de los años anteriores y, por otro lado, supo dar continuidad a las demandas de orden y pacificación que se habían instalado con el gobierno de Duhalde (Rinesi & Vommaro, 2007, pp. 458–459). Así, Kirchner se presentaba a sí mismo como heredero del ciclo de protestas y descontento social del 2001,

como también de las exigencias de paz, orden y administración del 2002, que reclamaba una parte de la ciudadanía que no podía –o no quería– mantener el estado de conmoción que ella misma había generado. En suma, Kirchner fue capaz de recuperar juntas “dos demandas tan antitéticas como la demanda de democracia de 2001 y la demanda de gobernabilidad de 2002” (2007, p. 459)³⁹. Esto le permitió, por ejemplo, reforzar el papel presidencial a través de una estrategia de recomposición del poder y del prestigio del cargo de presidente frente a los demás poderes y frente la sociedad (Cherny et al., 2010, p. 26), que tan solo dos años antes reclamaba su rechazo hacía la clase política al grito de “que se vaya todos”. Esta recomposición de la legitimidad del lazo representativo permitió una suerte de restablecimiento del funcionamiento normal del sistema político y, al mismo tiempo, una concentración mayor del poder en el presidente (ibídem).

Por otra parte, el gobierno de Kirchner se inicia cuando la parálisis económica del 2001 y del gobierno de Duhalde se había detenido. El contexto económico de 2003 resultaba relativamente prometedor, al tiempo que “gran parte de las decisiones políticamente más costosas, en términos de la asignación de las cargas resultantes del colapso del 2001 y de la estabilización de las variables macroeconómicas, habían sido ya tomadas” (Cherny et al., 2010, p. 21). De alguna manera, el gobierno de Duhalde había amortiguado los efectos de la crisis con una serie de decisiones en el terreno económico, junto a políticas de corte social, que ampliaban los márgenes de maniobra política para quien heredase el poder en 2003. Aun así, como agregan los autores citados, “[o]tro factor que jugó a favor del contexto que heredó Kirchner de su predecesor fue una percepción colectiva que subestimaba las oportunidades, al tiempo que sobrestimaba las dificultades” (Cherny et al., 2010, p. 23). Ante un nivel de expectativas pesimista, cualquier logro era susceptible de valorarse muy positivamente, al tiempo que el mérito al respecto recaía en el nuevo presidente. Prueba de ello es el “idilio”, en palabras de Montero y Vincent (2013), que vive el presidente con la opinión pública en sus primeros cien días de gobierno después de una serie de medidas que tienen una gran aceptación por parte de la opinión pública: reemplazó a la cúpula el ejército, designó una nueva forma para nombrar a los jueces de la corte Suprema de Justicia, contó con el apoyo del Congreso para intervenir la obra social de los jubilados –Programa de Atención Médica

³⁹ Para autoras más críticas en su análisis del kirchnerismo, como es el caso de Svampa, las satisfacción de las demandas de orden a las que aluden otros autores llegaron gracias a una política heterodoxa que disciplinó a los movimientos piqueteros y, por otro lado, gracias a que el kirchnerismo se apoyó en el estado de la opinión pública que demandaba orden, fuertemente apuntalada por grandes medios de comunicación que no vacilaron en su esfuerzo por criminalizar y librar una cruzada antipiquetera. En definitiva, la autora sostiene que se construyó un fuerte consenso antipiquetero sostenido y avalado por grandes franjas de la opinión pública (Svampa, 2006).

Integral (PAMI)– con el objetivo de desplazar de este a los representantes de la CGT vinculados a Luis Barrionuevo, sindicalista símbolo del menemismo; entre otras medidas (Montero & Vincent, 2013, pp. 128–130).

Este es el escenario de partida a partir del cual se irá, progresivamente, construyendo un nuevo paradigma de comprensión y delimitación de los problemas públicos, donde la justicia social se recuperó como una bandera ya presente en la historia argentina, especialmente vinculada al peronismo clásico (Azzolini, 2015; Cuesta & Wegelin, 2017; Massariol, 2021; Ross, 1993; A. Salas, 2017).

5.3. El discurso kirchnerista y la justicia social

La justicia e inclusión social en el kirchnerismo se articuló discutiendo explícitamente los cimientos sobre lo que se había sostenido el paradigma dominante de la protección y la justicia social durante los años noventa, pero también como una apelación a una de las banderas más representativas del peronismo como movimiento político. Si bien se ha señalado que durante los gobiernos menemistas los ideales de justicia social propios del peronismo no desaparecieron del discurso público, estos se vincularon a la idea de la “estabilidad” económica, lo cual implicaba una manera diferente de traducir el significado de dicha apelación y una manera alternativa de definir los problemas y de articular instrumentos para resolver estos problemas. A pesar de ello, y a pesar de que la crisis del 2001 condensa un momento de pérdida de certezas y dislocaciones en varios sentidos, la importancia de la justicia social en el kirchnerismo refleja la continuidad histórica del significante “justicia social”, aunque este pueda tener una traducción muy diferente en función de las coyunturas históricas e incluso pueda estar desvinculado del peronismo, como ocurre con la llegada de Kirchner al poder y ese momento de *desperonización* que según Rocca Rivarola (2015) caracteriza a las intervenciones kirchneristas.

La justicia social en el discurso kirchnerista estará marcada en un primer momento por la imperiosa necesidad de resolver los problemas de pobreza, indigencia y exclusión social; problemas que se enmarcan como la consecuencia de las políticas económicas de los años noventa. El paradigma en el que poco a poco se irá inscribiendo la lucha contra la pobreza, indigencia y exclusión será el “crecimiento con inclusión”. La idea de crecimiento será entendida como un vehículo para la lucha contra estas problemáticas y en virtud de este

crecimiento se fomentará una política laboral con diversos instrumentos y alianzas con sectores sindicales⁴⁰.

De alguna manera, el éxito de la idea del “crecimiento con inclusión” se sustentaba en la incorporación de trabajadores al mercado laboral formal y al crecimiento de los salarios y el poder adquisitivo. Esto dejaba de lado, no obstante, la problemática de la pobreza, indigencia y exclusión presente en los sectores informales de la sociedad. Como se verá más adelante, el Ministerio de Desarrollo Social asumió la tarea de desarrollar su política social focalizando sus objetivos en los colectivos más vulnerables de la población, con una fuerte insistencia en la búsqueda de mecanismos de empleabilidad a través de lo que será el paradigma de la economía social y solidaria. El trabajo con las cooperativas, movimientos sociales y asociaciones, junto a la inversión de recursos del ministerio y la creciente participación de los movimientos sociales y de las trabajadoras sociales en el terreno, permitió la articulación de políticas de contención de la pobreza y pretendió un impulso de las posibilidades de autonomía laboral y empleabilidad de las poblaciones vulnerables. Sin embargo, será desde la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) desde donde se promovió un giro político y conceptual para enfrentar la problemática relativa a la pobreza, indigencia y exclusión social desde el sistema de seguridad social, llegando a desplazar la centralidad del “crecimiento con inclusión” por un enfoque centrado en el combate a la desigualdad y en la construcción del “sistema de protección social” más importante de la historia del país. El salto de un sistema de seguridad social contributivo a uno mixto, donde una buena parte de los beneficiarios del sistema de seguridad social no responde a la categoría de trabajadores formales o sus derechos de seguridad social no derivan de sus contribuciones pasadas, supuso una reorientación total de la política social, de la política de justicia e inclusión social.

⁴⁰ Entre estos instrumentos y medidas tendente al estímulo de la creación de puestos de trabajo destacan la recuperación de la política de negociación de salarios (paritarias), la recuperación de la negociación colectiva, la homogeneización salarial mínima y sus actualizaciones, el refuerzo de la inspección laboral y la reducción de la informalidad con la creación en 2004 del Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social, la aprobación de un régimen del trabajo agrario de 2011, de un nuevo régimen laboral de las trabajadoras domésticas de 2013, entre otras medidas; todo en un marco de fortalecimiento de los agentes sociales, especialmente de los sindicatos, en la política laboral y de salarios (Delfini & Ventrici, 2016; Etchemendy, 2011, 2013, 2019; Etchemendy & Collier, 2007; Grassi, 2012; Marticorena, 2015a, 2015b; G. Messina, 2017; F. Porta et al., 2017).

5.4. El inicio de la presidencia de Néstor Kirchner: la puesta en escena de un proyecto político.

Sabemos que estamos ante un final de época; atrás quedó el tiempo de los líderes predestinados, los fundamentalistas, los mesiánicos. La Argentina contemporánea se deberá reconocer y refundar en la integración de tipos y grupos orgánicos con capacidad para la convocatoria transversal en el respeto por la diversidad y el cumplimiento de objetivos comunes (Aplausos) (Néstor Kirchner, 25 de mayo de 2003).

Sin lugar a duda, la precaria victoria electoral de Néstor Kirchner en abril de 2003 estuvo caracterizada por un conjunto de incertidumbres mucho mayor que de certezas respecto del escenario político que se iniciaba con el nuevo gobierno e inevitablemente se presagiaba un déficit de legitimidad al haber alcanzado la presidencia siendo el segundo candidato más votado luego de que Menem renunciara a la segunda vuelta (Ratto & Montero, 2013). Además, a pesar de los tímidos –aunque no escasos– cambios de rumbo político que había iniciado Eduardo Duhalde durante su breve gobierno, el imaginario político argentino aún estaba impregnado por el recuerdo de la experiencia traumática de la crisis de 2001-2002. Este es, *grosso modo*, el escenario en el que se inicia el gobierno de Néstor Kirchner en 2003.

Aunque en este trabajo se apuesta por entender al kirchnerismo, su vinculación con la política social y los cambios en términos de políticas acaecidos en el Ministerio de Desarrollo Social y la Administración Nacional de la Seguridad Social de forma sincrónica; esto es, de forma transversal y atendiendo a los contextos en los que los fenómenos suceden y/o emergen, sin necesariamente dotarles de sentido por su historicidad; esto no obsta a que el propio proceso kirchnerista, aunque contingente, exija que su interpretación requiera cierta mirada diacrónica. Atendiendo a esta consideración, resulta oportuno analizar el primer año de gobierno de Néstor Kirchner en lo que podríamos considerar o calificar como “la puesta en escena kirchnerista”. Durante su primer año en el gobierno, Néstor Kirchner articuló un discurso, un relato, en el que asume una posición respecto de pasado reciente, respecto de la crisis y de los gobiernos de los noventa. Al mismo tiempo, propone una definición de los problemas políticos desde un lugar diferente, pretende legitimar su proyecto político y de políticas en función de la definición que hace de los problemas y, lo que es más importante a la luz de la teoría con la que trabajamos, aspira a construir una representación del escenario político que pretendidamente apunta hacia los cimientos del paradigma que había dominado durante los años noventa y que, en el contexto de la crisis de 2001-2002, había sido puesto en cuestionamiento. De alguna manera, este trabajo se preocupa por entender cabalmente si

la llegada del kirchnerismo en el poder puede leerse como un momento de consolidación de la transición paradigmática o si, por el contrario, el kirchnerismo reacomoda una manera de definir los problemas y aportar soluciones sin cuestionar ni disputar los cimientos —ya debilitados— del paradigma político de los años noventa, especialmente en lo que se refiere a la justicia social.

5.5. El kirchnerismo frente a la década de los noventa y las crisis del 2001-2002

En el discurso de toma de posesión del cargo de presidente ante la Asamblea Legislativa el día 25 de mayo de 2003, Néstor Kirchner dirá que los ciudadanos argentinos “en ejercicio de la soberanía popular, se decidieron por el avance decidido hacia lo nuevo, **dar vuelta una página de la historia**” (Néstor Kirchner, 25 de mayo de 2003). La frase que pronuncia encarna buena parte del espíritu de época en el que se inscribe su llegada al poder y el desarrollo de su presidencia y, más adelante, la de Cristina Fernández. “Dar la vuelta una página de la historia” significa precisamente eso: convertir su llegada al poder como una bisagra, como un parteaguas entre un pasado catastrófico y traumático y un futuro entendido como una promesa de certeza, de construcción de algo en sentido antagónico al pasado, de un mandato moral y ético por cambiar las cosas, por establecer y consolidar la idea de la “necesidad de reforma”. Y es que, efectivamente, el desarrollo de las presidencias de ambos mandatarios estuvo caracterizada por una construcción de sentido anclada en una lectura del pasado neoliberal y la crisis posterior como epicentro y razón de los problemas que debe enfrentar el país.

La idea de “dar una vuelta a la página de la historia” será la manera de condensar simbólicamente la reconstrucción del país en un sentido amplio, lo que se verá reflejado en alocuciones referidas a diferentes problemáticas y aspiraciones: empleo, valores nacionales y colectivos, industria y también justicia e inclusión social, elemento central en este trabajo: “(...) Dios quiera que me acompañen para que definitivamente **demos vuelta la página de la historia** de la Patria para construir una Argentina diferente, **con justicia y con inclusión social**. (Aplausos) (Néstor Kirchner, 21 enero de 2004)”; “Me voy lleno de energía, lleno de amor, lleno de esperanza con ustedes porque sé que hay un pueblo que está decidido a **dar vuelta la página de la historia**” (Néstor Kirchner, 22 de diciembre de 2004); “Queremos un país que paulatinamente recupere el **derecho a la inclusión** y por eso con todos los gobernadores del país **hemos dado vuelta una página de la historia vergonzante**”

(Néstor Kirchner, 22 de septiembre de 2005); “(...)el pueblo argentino se está poniendo de pie para dar **vuelta a la página de la historia** para que vuelva a ser y construirse entre todos una Argentina en la que todos estemos integrados (Néstor Kirchner, 5 de abril de 2006).

En este sentido, si la crisis del 2001-2002 aparece como el momento histórico parteaguas entre dos épocas marcadamente antagónicas se debe a que el kirchnerismo, a lo largo de los años que se ha mantenido en el poder, ha sido capaz, junto a otros actores sociopolíticos, de construir una representación más o menos hegemónica del lugar que la política económica de los años noventa ocupa en el discurso público y en el imaginario colectivo. Toda construcción de sentido político recurre habitualmente al pasado más cercano o más lejano y lo hace en función de las contingencias del presente en el que esa intervención política se desenvuelve (Gerado Aboy Carlés, 2001, p. 147). El kirchnerismo no es ajeno a estos dispositivos de (re)interpretación de la historia (véase por ejemplo Dagatti, 2016; Estévez Rubín de Celis, 2020a; Montero, 2012) y es por ello que fue capaz de acudir a la idea, al recuerdo, de los gobiernos de los años noventa para, de esta forma, construirse y definirse a sí mismo en oposición a la década menemista. La representación que hace de los gobiernos de los noventa o gobiernos neoliberales y de la crisis de 2001-2002, de la que el kirchnerismo se asume como heredero político, permiten una cabal comprensión del proceso de transformación ideacional, de transformación paradigmática que se da en Argentina y que, como se ha señalado en este trabajo, afecta directamente a la manera en la que se expresa el imaginario político de la época.

Pero esto que señalamos como un sentido de época más amplio se inicia con el primer año de gobierno de Néstor Kirchner; año en el que el mandatario toma partido por una lectura e interpretación del pasado más reciente y marca, de alguna manera, la posición que sucesivamente tendrá el kirchnerismo respecto de esta cuestión. Es interesante no solo entender la representación que se hace del período anterior, sino también —y sobretodo— identificar en qué orden de generalidad de las ideas políticas se inscribe dicha representación. Por esta razón, los tres ejes o códigos con los que se trabaja en este apartado son “el neoliberalismo o política de los años noventa”, “la crisis del 2001” y la “pobreza, indigencia y exclusión social”. Estos tres ejes son analizados en función de la co-concurrencia que guardan con cada uno de los niveles de generalidad de las ideas políticas que se proponen. Esto es, en qué medida cada una de ellos se expresa en términos de impugnación/construcción paradigmática, en qué medida lo hace en términos de definición de los problemas políticos y los objetivos que de estas definiciones se desprenden y, por

último, en qué medida el discurso las vincula con el abanico de soluciones o instrumentos con los que resolver los problemas que se definen.

Para este análisis, se elaboraron tres códigos macro (paradigma, definición de los problemas y soluciones/instrumentos) y tres códigos de análisis (neoliberalismo, crisis del 2011 y pobre, indigencia y exclusión). En el proceso de codificación, a los tres códigos analíticos identificados se los asoció con los códigos macro. Esto es, se delimitó en qué medida aparecía en el discurso como impugnaciones del paradigma, como definición de, los problemas o como soluciones. La Tabla 1 expresa la co-concurrencia entre códigos.

Tabla 2: Co-concurrencia de códigos entre vineles de generalidad de las ideas y los códigos generados en el análisis

	○Cambia ideacional 1er orden (soluciones) Gr=31	○Cambio ideacional 2do orden (def. prob) Gr=89	○Cambio ideacional 3er orden (paradigm) Gr=84
○Crisis 2001 Gr=25	3	17	12
○Neoliberalismo Gr=36	2	26	14
○Pobreza, indigencia, exclusión social Gr=38	9	33	9

Fuente: elaboración propia a partir del tratamiento de los discursos en Atlas.ti

Si tomamos, por ejemplo, el código “pobreza, indigencia y exclusión”, que aparece significativamente en al menos 38 discursos, vemos que este se expresa predominantemente como una manera de definir los problemas y en menor medida como una manera de impugnar al paradigma de los años 90. En este sentido, el “neoliberalismo” y la “crisis del 2011” aparecen igualmente de manera significativa como una manera de definir los problemas, pero su peso como impugnaciones al paradigma de los 90 es mayor que en el caso de la “pobreza, indigencia y exclusión”. Veremos esto con un poco más de detalle a continuación.

5.5.1. El neoliberalismo

En los discursos políticos que pronuncia Néstor Kirchner durante el primer año de su gobierno, el neoliberalismo aparece tanto como una manera de definir los problemas que debe resolver el país, una definición de la que se desprenden sus objetivos políticos, pero también aparece como un significante que pretende representar un sentido de época, un paradigma, una hegemonía que se cuestiona para ser superada. En términos de impugnación ideacional de tercer orden –impugnación paradigmática–, Kirchner apunta directamente a los que considera los orígenes catastróficos de la política económica de la década neoliberal. Refiriéndose por ejemplo a los problemas económicos del país y la situación de crisis, Kirchner señala

Pero ojo, llegamos a esto con la metodología y los conceptos neoliberales, los conceptos de estos economistas que ustedes ven en la televisión hablando permanentemente (...) Esos fueron los que nos fundieron, quebraron y todo lo demás, por eso nosotros debemos entrar a tener confianza en el pensamiento, en la construcción de un país, en las ideas que tenemos para reconstruirlo con un criterio independiente (...) Seguramente si aquí en lugar de nosotros estuvieran aquellos que piensan así –y esto hay que tenerlo absolutamente claro– les estarían diciendo a los intendentes y a los gobernadores: "esto es mucho gasto público, esto es una verdadera barbaridad, no podemos, la Argentina está en emergencia; vamos a esperar que el vasito se llene, derrame y cuando derrame nos vamos a acordar de los millones de hermanos excluidos social e institucionalmente que tenemos" (Néstor Kirchner, 21 de agosto de 2003).

Como puede leerse, la impugnación y cuestionamiento del neoliberalismo es explícita, señala un modelo de entendimiento del progreso fundamentado en la teoría del derrame (Kirchner, 16 de septiembre de 2003; 9 de octubre de 2003; 23 de octubre de 2003; 25 de noviembre de 2003; 4 de diciembre de 2003; 11 de diciembre de 2003; 16 de diciembre de 2003) que a su vez fundamentaba las bases de confianza y legitimidad de la política de los años noventa. De esta manera, Kirchner no solo denuncia los principios económicos de los gobiernos de los años noventa, sino que hace extensible su crítica e impugnación a una serie de principios morales que habrían sostenido los cimientos de legitimidad de la política menemista: “[t]ampoco nos incomoda que otros sigan creyendo en la ‘teoría del derrame’ y en las políticas económicas del Consenso de Washington. Pero, por favor, un poco de decoro, de humildad y, por sobre todas las cosas, realismo” (Néstor Kirchner, 2 de septiembre de 2003). En esta cita, Kirchner expresa el cuestionamiento de los principios éticos y morales de quienes defendían y sostenían un modelo económico injusto. Incluso al referirse a los organismos multilaterales de crédito, que son lo que mejor representan el Consenso de Washington, Kirchner apelará a la necesidad de que estos cambien “sus paradigmas, de modo que el éxito

o el fracaso de las políticas económicas se mida en términos de éxito o fracaso en la lucha por su crecimiento, la equidad distributiva, la lucha contra la pobreza y el mantenimiento de niveles adecuados de empleo” (Néstor Kirchner, 25 de septiembre de 2003). Resulta evidente, por tanto, que Kirchner encuentra un encuadre discursivo lo suficientemente ambiciosos como para someter a crítica el paradigma dominante de los años noventa, abriendo al mismo tiempo la posibilidad de construir un nuevo marco de entendimiento de los límites entre lo posible/imposible, legítimo/ilegítimo, deseable/indeseable o factible en términos políticos.

No se trata de seguir conviviendo con las causas que nos arrastraron a la situación que estamos, se trata de encarar las más profundas reformas para enfrentar de raíz los problemas argentinos. No puede ser el norte de ninguna sociedad la convivencia con la miseria, la marginalidad, la exclusión y la inequidad a que ha dado lugar la aplicación del pensamiento único y el señoreo del pensamiento neoliberal que caracterizó la economía mundial y la propia en el último decenio (Néstor Kirchner, 11 de diciembre de 2003).

La cita anterior expresa la aspiración superadora de un régimen de entendimiento y funcionamiento del orden político, económico y social; pero también ético y moral. Esta aspiración superadora ubica al “pensamiento neoliberal” y a una suerte de “subjetividad neoliberal” en un lugar de antagonismo total, pues no se trata simplemente de resolver problemas de orden económico, sino de resolver problemas de orden ético y moral, de resolver problemas vinculados con esquemas de pensamiento dominante que habrían facilitado la imposibilidad de politizar la miseria, exclusión o marginalidad.

En un discurso celebrado en la Cámara Argentina de Comercio en el que se conmemoraba el 79º aniversario de la institución⁴¹, un escenario que podría presumirse como hostil o contrario al proyecto que plantea el presidente, Kirchner señala que

Estamos entre una Argentina que nace y una Argentina que agoniza. Debemos sepultar definitivamente un modelo político y económico que degradó la calidad institucional, que facilitó el abuso, la corrupción, la concentración excesiva de la riqueza; que tornó ausente u hostil al Estado respecto de la sociedad; que multiplicó exponencialmente la exclusión social; que nos sumió en la pobreza, destruyó la producción y el trabajo, y cerro los caminos hacia la dignidad del hombre (Néstor Kirchner, 11 de diciembre de 2003).

⁴¹ En su portal web, la Cámara Argentina de Comercio y Servicios declara “La necesidad de preservar los principios de libertad económica e iniciativa privada” y se asume como una “institución que representara sus intereses frente a las autoridades públicas, a la comunidad empresaria del país y también del mundo, siendo que las relaciones comerciales carecerían de una adecuada presencia del sector privado argentino con sus pares del exterior” (https://www.cac.com.ar/institucional/Historia_de_la_cac_40; última fecha de consulta en diciembre de 2021).

Como se ve, Kirchner no solo cuestiona los fundamentos de un régimen de pensamiento económico. El cuestionamiento viene acompañado de una atribución de responsabilidades, de una manera de definir los problemas en función de dicho régimen. La frontera entre un intento por definir los problemas y un cuestionamiento ideacional de tercer orden es difusa. De hecho, es habitual que el intento de definición de un problema, ante escenarios de fuerte crisis de un paradigma, implique al mismo tiempo un cuestionamiento del paradigma dominante. La definición de los problemas, al mismo tiempo, se puede expresar en términos de identificación de aquello que debe enfrentarse de manera más urgente, pero también identificando a quienes son responsables de dichos problemas⁴². Para el caso que analizamos, Néstor Kirchner construye un discurso en el que, por un lado, se definen los problemas en términos de pobreza, indigencia y exclusión social, pero también se definen estos en virtud de sus responsables, y he aquí donde el neoliberalismo y sus protagonistas vuelven a aparecer como referencia histórica a la que responsabilizar de los problemas que enfrenta la sociedad. Los siguientes ejemplos recogen esta manera de definir los problemas como forma de impugnación, de cuestionamiento del régimen político y del *zeitgeist* que dominaba en los años noventa:

Fueron esas formas de gestionar el Estado, que fue cooptado por los intereses de grupo y esas ideas de apertura indiscriminada, endeudamiento externo y eterno, entre otras, las que **hundieron la producción nacional, las que destruyeron el trabajo de los argentinos, hipotecaron el país y sumieron a millones de compatriotas en la miseria** (Néstor Kirchner, 2 de septiembre de 2003b).

La excesiva **concentración económica, la corrupción estructural que la facilitó la condena a la exclusión de millones de seres humanos que ella implicó, la enorme deuda pública que acumulamos**, resultaron ser en las últimas décadas en la República

⁴² Un dato curioso respecto del lugar que ocupan en el discurso de Kirchner los responsables del régimen neoliberal es que Menem prácticamente no aparece como referencia explícita. De los 970 discursos pronunciados por Kirchner durante sus 4 años en la presidencia, Menem solo aparece en 20 ocasiones, mientras que el FMI o los organismos multilaterales de crédito lo hacen en 318 ocasiones. Esto no significa que Menem no haya sido, de alguna manera, el objetivo a batir en las elecciones de 2003 y que en torno a la figura de Menem no se haya intentado representar lo peor de la historia reciente del país. En una entrevista realizada por el diario Página 12 al entonces candidato, Kirchner planteó que “Menem y [Alberto] Kohan no le pueden ganar a nadie porque no pueden salir a la caminar la calle en la Argentina. Menem se tiene que dar cuenta de que su tiempo se termina. Lo mismo Kohan. Lo que estamos construyendo no es para ganarles a ellos sino a los fantasmas del pasado y este modelo tan injusto que nos tocó vivir en la Argentina. Que Menem y Kohan se vayan preparando, que viene un nuevo tiempo. Las encuestas lo van a certificar. Es cierto que hay una corporación cuasimafiosa que no quiere desaparecer del mapa político. Y ahí obviamente incluyo a Menem. Y yo voy a terminar con Menem” (Página 12, 10/01/2003). Por su parte, igualmente llamativa es la portada del diario Clarín tres meses más tarde cuando titulaba el día después de los actos de cierre de campaña de los candidatos “Kirchner, a puro antimenemismo” y como subtítulo “Cerró su campaña en La Matanza. Allí llamó a votar contra el modelo de los años 90” (Clarín, 25/04/2003).

Argentina la cara visible de la globalización y el resultado práctico del viejo orden mundial y las recetas que constituían su moda (Néstor Kirchner, 16 de octubre de 2003).

Las co-concurrencia entre referencias al neoliberalismo y una manera de definir los problemas políticos del presente nos muestran la importancia que adquiere en el discurso de Kirchner el neoliberalismo y la política de los noventa como elemento estructurante de una nueva manera de ver el mundo, de establecer los límites de lo posible, deseable y legítimo, y de reconfigurar el imaginario político respecto del pasado, el presente y el futuro. En muchas de estas alocuciones, a su vez, se aprecia claramente el doble juego entre la impugnación paradigmática explícita, pero también una impugnación por la vía de la definición de los problemas públicos y sus responsables. Los problemas que identifica Kirchner y que sitúa su origen en la política económica de los años noventa están vinculados con la corrupción, el vaciamiento del aparato del Estado, los ingentes beneficios de los grandes grupos económicos; pero los problemas más acuciantes son fundamentalmente la pobreza, la exclusión social, la miseria o la falta de trabajo que sufre el país. Como veremos más adelante, estos no solo son los problemas heredados del neoliberalismo, sino que de ellos se desprende un conjunto de objetivos políticos e instrumentos que tendrán fuerte impacto no solo en el imaginario kirchnerista, sino también en dos de las instituciones que más de cerca trabajaron con la “cuestión social”: la ANSES y el Ministerio de Desarrollo Social.

5.5.2. Las consecuencias de la política neoliberal: “pobreza, indigencia y exclusión social”

El segundo eje de construcción de sentido que está muy presente en los discursos pronunciados por Néstor Kirchner durante su primer año de gobierno se relaciona directamente con las que identifica como principales consecuencias de la política económica y el régimen de pensamiento dominante de los años noventa. Estas consecuencias son en sí mismas una manera de definir los problemas más acuciantes que, según el mandatario, el país debe enfrentar. Kirchner apunta a los niveles de indigencia, a los niveles de pobreza y los niveles de exclusión institucional como cuestiones que “[d]ebemos asumir que tenemos estos problemas y avanzar en la solución”, una solución que no puede basarse en un modelo de crecimiento que al mismo tiempo implique el crecimiento de “la pobreza, la indigencia y el endeudamiento en niveles absolutamente desconocidos en nuestra sociedad” (Néstor Kirchner, 16 de octubre de 2003). Pero al igual que ocurre con el “neoliberalismo” como significativo estructurador de sentido, la “pobreza, indigencia y exclusión social” también se

expresan en términos de *zeitgeist*, de definición de problemas y de instrumentos y/o soluciones. Para Kirchner, el modelo político que “multiplicó exponencialmente la exclusión social; que nos sumió en la pobreza, destruyó la producción y el trabajo, y cerró los caminos hacia la dignidad del hombre” debe ser sepultado y ello implica asumir que “[e]stamos entre una Argentina que nace y una Argentina que agoniza” (Néstor Kirchner, 11 de diciembre de 2003). Por esta razón, “[n]o se puede volver a pagar deuda a costa del hambre y la exclusión de los argentinos, (aplausos), generando más pobreza y aumentando la conflictividad social” (Néstor Kirchner, 25 de mayo de 2003).

Así, los problemas que define y denuncia Kirchner no solo son representados en términos de necesidad de reparación, sino como una declaración de principios políticos, éticos y morales. Esta dimensión moral y ética significa que “el hambre constituye un flagelo que nos avergüenza, que nos indigna y que estamos determinados a erradicar. Debemos negarnos a aceptar, como si se tratara de una fatalidad, la existencia de compatriotas sumidos en la pobreza más extrema (...) No existe libertad con hambre, no existe la dignidad sin trabajo, no existe la igualdad sin educación” (Néstor Kirchner, 16 de octubre de 2003). E insistiendo en la imposibilidad política, moral y ética de permitir un país con pobreza y exclusión, Kirchner plantea que a él le “gustaría poder decirles a los argentinos por un acto voluntarista que acá se terminó la pobreza, la exclusión, la marginalidad, la corrupción. Pero no, eso se construye, lo tenemos que hacer todos nosotros, tenemos que construir toda una escala de valores estructurales que nos permita ir dando pasos claros y concretos” (Néstor Kirchner, 23 de diciembre de 2003). Una vez más, los problemas de pobreza, exclusión y marginalidad aparecen como imperativos políticos que atacan las bases del paradigma dominante de los años noventa y se presentan como pilares sobre los que construir un nuevo sentido de época vinculado, en mayor o menor medida, con uno de los significantes más importantes que adquirirá el kirchnerismo durante los 12 años de gobierno: la justicia social.

En términos de definición de los problemas públicos, la Tabla 1 nos muestra que este eje discursivo –pobreza, indigencia y exclusión social– aparece con la co-concurrencia más elevada respecto del segundo nivel de generalidad de las ideas políticas. Resulta evidente, por tanto, que Néstor Kirchner se hace eco del imaginario político nacido de la crisis de 2001; un imaginario representado por el “que se vayan todos” que denunciaba las condiciones de vida a las que una clase política y una política económica habían condenado. Un imaginario con organizaciones sociales, movimientos piqueteros y población en general movilizada, que actuaban como base de existencia y de estructuración de un proceso de crisis que marcaba,

en sí mismo, un nuevo espíritu de época, una aspiración auténtica de construcción de un nuevo orden político y social, un conjunto nuevo de mitos y significantes sobre los que articular una nueva hegemonía, un nuevo paradigma, unos nuevos principios de lectura del orden político.

A lo largo de sus alocuciones, Kirchner se referirá insistentemente a las consecuencias de las políticas económicas de la década anterior que terminaron “determinando una marginalidad social en la que millones de argentinos debieron sobrevivir junto a la falta de trabajo y la miseria” (Néstor Kirchner, 10 de julio de 2003), a los esfuerzos en forma de superávit fiscal que serán necesarios para “solucionar el problema de la tremenda pobreza que tenemos entroncada en este país, que nos va a costar años levantarla por los golpes que hemos recibido” (Néstor Kirchner, 19 de agosto de 2003) o a la imposibilidad ética y moral de “volver a pagar deuda a costa del hambre y la exclusión de los argentinos, (aplausos), generando más pobreza y aumentando la conflictividad social (Néstor Kirchner, 25 de mayo de 2003).

Esta definición de uno de los problemas centrales que enfrenta el país aparece también como uno de los objetivos de la política pública: “(...) los golpes que recibió nuestra clase trabajadora llevándola a la indigencia, los golpes que sufrió la clase media llevándola casi a una situación de pobreza, todo este proceso hay que recuperarlo” (Néstor Kirchner, 6 de octubre de 2003); “[t]enemos que dar el combate que nos ayude a impedir la profundización de la pobreza, el incremento de la exclusión, el desempleo y la desigualdad social” (Néstor Kirchner, 16 de octubre de 2003); de la misma forma que “las situaciones de hambre, desnutrición, marginación, pobreza e indigencia que hay en la Argentina” exigen “una política de integración al excluido social e institucionalmente (...) Es la gran batalla por una Argentina diferente. Teniendo en claro desde dónde partimos, dónde estamos, adónde llegamos, porque esto es muy importante para (...) la construcción de la nueva Argentina que queremos (...). La lucha contra la pobreza, la lucha por el trabajo, la lucha contra la indigencia, debe ser una prioridad de todo el pueblo argentino” (Néstor Kirchner, 1 de octubre de 2003). El objetivo es, por tanto, la lucha contra la indigencia y la pobreza y para ello, Kirchner pone en el centro del terreno emocional su compromiso, declarando que se propone “ir a cada lado a abrazar a los trabajadores, a abrazar a los pobres y decirles que aquí hay un argentino que quiere trabajar con las pocas armas que tiene pero poniendo todos los sueños y el amor por una vida distinta; a tocarles la mejilla y decirles que queremos

solidariamente tomarnos de la mano para hacer un país distinto. (Aplausos)” (Néstor Kirchner, 11 de septiembre de 2003).

En definitiva, se trata de instalar en el imaginario público el imperativo de que toda política debe tener, en mayor o menor medida, a la pobreza y exclusión como objetivo a resolver. De esta manera de definir los problemas centrales se desprenderán una serie de instrumentos y soluciones que estarán orientados a la búsqueda de la justicia e inclusión social como respuesta a la pobreza e indigencia. Esos instrumentos serán múltiples, pero en este trabajo se analizan aquellos vinculados con la política social, que tendrán su expresión institucional en el MDS y la ANSES.

5.5.3. Crisis del 2001

Inevitable e innegablemente, el estallido social de 2001-2002 concentra el núcleo simbólico del cuestionamiento *in extenso* del régimen político, institucional y económico que reinó de manera más o menos incuestionable durante los años noventa; que rigió como un régimen hegemónico. La impugnación explícita del neoliberalismo o de las políticas de los noventa que Kirchner lleva a cabo no es original, de la misma manera que no lo son las apelaciones a la pobreza, miseria y exclusión. Pero Kirchner contribuye de manera significativa en la politización y construcción de un nuevo sentido de época que reconfigura la manera de entender los problemas públicos, de establecer prioridades, de identificar responsables y de aportar soluciones; lo que no implica, en ningún caso, que la irrupción política de Kirchner y su posterior victoria electoral marquen un punto de partida o un quiebre radical respecto de la época anterior. Por el contrario, el régimen de los años noventa encuentra su mayor expresión de contestación en las protestas que se desarrollan entre los años 2001 y 2002 y que son más conocidas en el imaginario popular como “la crisis del 2001”.

De la misma forma que Kirchner encuentra parte de la fuente de legitimidad de su proyecto político en la contestación que hace de la política de los años noventa, la crisis del 2001 también aparece como un umbral político (Laclau, 2013) que funciona como principio estructurante de un horizonte discursivo, de algo que quiere ser representado en un sentido –la crisis como el fin de un régimen de acumulación injusto– y también de aquello que no quiere ser representado –la crisis como un suceso de actos vandálicos–.

A diferencia de lo que pasa con la cuestión de la pobreza, indigencia y exclusión, que aparece sobretodo como una manera de definir los problemas políticos más acuciantes, la crisis del 2001 se convierte en un fuerte elemento estructurante de las pretensiones de construcción de un nuevo orden político. Mientras los años noventa son el paradigma que superar, que enterrar, la crisis del 2001 es el recuerdo más cercano y también el más espectacular de las consecuencias del neoliberalismo. Por eso no solo se trata de cuantificar en términos de indicadores socioeconómicos lo que representa la crisis del 2001, sino de entenderla en un sentido más amplio.

Para Kirchner, la crisis del 2001 no son problemas “normales” a los que se enfrentaría cualquier país, sino que se debe afrontar y superar “la más grave y profunda crisis moral, cultural, política, social y económica de que tengamos memoria”, porque esta crisis se convierte en el parámetro de aquello que se debe enfrentar en adelante: “[l]as acciones, los continuos esfuerzos que se necesitan, así como los resultados que se obtengan, deben analizarse desde la óptica de reconocer de cuánta postergación venimos, de cuán mal estamos, de cuánto necesitamos mejorar para construir un país en serio (Kirchner, 11 de diciembre de 2003). Esta crisis, que va más allá de lo económico, hace que su gobierno sea “absolutamente consciente de que los argentinos todavía estamos en el infierno, estamos tratando de salir, pero hemos caído muy abajo” (Kirchner, 11 de diciembre de 2003) y por tanto “quienes crean que el estallido cívico de diciembre de 2001 sólo fue una expresión de enojo de la ciudadanía por falta de respuestas de la dirigencia a los problemas que se vivían, se equivocan. En esos días se expresó en una dimensión pública espectacular un reclamo ciudadano que demandó, y aún demanda de la democracia, un proyecto de país que nos contenga a todos los argentinos” (Kirchner, 18 de noviembre de 2003). La crisis del 2001 representa, en definitiva, la “crisis de la ideología del pensamiento único, del retiro del Estado, la concepción de que el mercado asegura por sí mismo la prosperidad social del conjunto” (Kirchner, 16 de diciembre de 2003). De alguna manera, la política neoliberal de los años noventa tiene en la crisis del 2001 su lugar de llegada, mientras que, para la política del kirchnerismo incipiente, la crisis del 2001 es el lugar de partida.

En un segundo nivel de análisis de las ideas políticas, la crisis de 2001 no aparece tanto como un problema público y político a resolver, sino que más bien como un dispositivo para denunciar e identificar las políticas que condujeron a esta crisis, como una manera de definir lo que ocurrió y que derivó inevitablemente en esta crisis. De alguna manera, el discurso de Kirchner busca esencializar el análisis y convertir a la crisis del 2001 en un

momento, en un episodio, inevitable. Esta suerte de esencialismo argumentativo o causalidad determinista en su discurso adquiere una fuerte dosis de verosimilitud ya que la fuerza que tiene la crisis del 2001 en el imaginario es tal que, en la medida en la que pueda hegemonizar el relato en torno a este episodio histórico, estará definiendo inevitablemente al régimen social, político y económico de los años 90. En otras palabras, si Kirchner es capaz de definir qué explica la crisis de 2001, es capaz de producir el antagonismo, de producir el afuera constitutivo, por utilizar el concepto de Stuart Hall (2011)⁴³, a partir del cual construir la identidad de su política, la propia identidad kirchnerista. En este nivel menos vinculado con la intencionalidad explícita de cuestionar el paradigma dominante y más centrado en identificar causas, razones y explicaciones a los problemas de que debe enfrentar el país, Kirchner recurre a la crisis de 2001 como: a) una forma de denunciar las políticas de los años noventa –“llegamos a esto por culpa de las políticas de los noventa” (Néstor Kirchner, 10 de julio del 2003)–; b) como una consecuencia inevitable, como una suerte de epílogo de lo que fueron las políticas económicas que habían regido en el país la década anterior –“las políticas de los noventa solo podían conducirnos a esto” (Néstor Kirchner, 2 de septiembre de 2006)–; y c) como el referente de lo que debe resolverse, de lo que debe evitarse y superarse, de lo que no debe volver a ocurrir –“tenemos que superar la crisis y no permitir que vuelva a ocurrir” (Néstor Kirchner, 6 de octubre; 11 de diciembre de 2003)–.

Finalmente, la definición de la crisis en el sentido antes planteado dota de legitimidad a una serie de soluciones e instrumentos, entre los que se encuentran las políticas sociales. De alguna manera, la crisis también contribuye a trazar en el imaginario colectivo la necesidad de instrumentos de protección social, de políticas sociales, para paliar las consecuencias que la crisis puso de manifiesto. Por ello la posibilidad de, por ejemplo, “poner en marcha este Plan Manos a la Obra, la idea, los microemprendimientos, la inventiva ante la crisis” (Néstor Kirchner, 13 de agosto de 2003) o de apelar a la necesidad de combatir la exclusión y marginalidad provocadas por la crisis a través de “políticas de contención, de integración” (Néstor Kirchner, 21 de agosto de 2003).

⁴³ A la hora de explicar la construcción de las identidades, Stuart Hall señala que toda identidad debe ser entendida como “un proceso que actúa a través de la diferencia, [lo que] entraña un trabajo discursivo, la marcación y ratificación de los límites simbólicos, la producción de «efectos de frontera»” (S. Hall, 2011, p. 16); de tal forma que, siguiendo la noción de Derrida de “exterior constitutivo”, la identidad se construye en un proceso en el que el afuera constitutivo está perfectamente identificado.

5.5.4. El rol del Estado

Como se ha señalado a lo largo de este trabajo, el kirchnerismo tiene varios anclajes discursivos que van cambiando a lo largo de los doce años de gobierno. Sin embargo, el rol del Estado, al que se le atribuyó un lugar central y protagónico desde los primeros meses de la presidencia Néstor Kirchner (Cheresky, 2003), en clara oposición a la ausencia de protagonismo que tuvo durante la década menemista –o un protagonismo caracterizado por la búsqueda de su contracción–, fue una constante durante los doce años de gobierno kirchnerista. Mientras que con Menem una buena parte de la definición de los problemas tenía que ver con la disfuncionalidad y el sobredimensionamiento del Estado, con el kirchnerismo la ecuación se invertirá y la ausencia del Estado aparecerá como una de las claves de definición de los problemas públicos por los que atravesaba el país. Así, la “ausencia del Estado”, que en los años noventa dejaba una infinidad de asuntos en ámbitos propios del capital, es una manera de definir los problemas que a su vez encuentra en la “recuperación del rol del Estado” el instrumento, la herramienta para la gestión política de lo que antes se dejaba en manos del capital (Vilas, 2021). Definir los problemas en función a la ausencia del Estado equivale a ubicar a este como la entidad en torno a la cual es posible reconstruir un proyecto nacional (G. J. Pérez & Natalucci, 2010). Pero el protagonismo del Estado, el rol que le es atribuido y el lugar que ocupa en el imaginario kirchnerista, abarca dimensiones que van más allá de los cambios institucionales y políticas públicas que se hayan producido como consecuencia de la sedimentación de nuevos sentidos sobre el Estado.

Es indudable que en esta investigación la discursividad en torno al Estado es de especial relevancia, pues nuestro objetivo de investigación se centra en dos instituciones centrales de la política social, que a su vez forman parte de este constructo más amplio que es el “Estado”. Ahora bien, el Estado en el kirchnerismo no solo ha producido efectos en las políticas públicas o en determinados arreglos institucionales, sino también en vectores políticos tan importantes como la identidad política de lo que conocemos como kirchnerismo (Yabkowski, 2016), pues el Estado aparece como un elemento de reivindicación identitaria que produce efectos intersubjetivos. Este elemento de intersubjetividad estuvo muy presente en el trabajo de campo. En palabras de quienes fueron entrevistados, ya sea como referentes políticos, funcionarios del Estado o intelectuales/académicos vinculados con estudios institucionales y/o de política social, el estado durante el kirchnerismo se expresaba en los siguientes términos

Yo creo que era de las cosas mejores que hicieron [plan Conectar Igualdad]. Eso era el Estado presente y un Estado que miraba más a los pobres que a los ricos (entrevista ACADM_28_LG con el autor, 30 de noviembre de 2019).

Hay una revalorización de lo público. Otra vez, la estatidad es expandir la esfera de lo público en contraposición de lo privado. Y si el Estado te muestra que las cosas se pueden hacer de otra manera y se pueden hacer mejor, bueno, yo estoy revalorizando lo público. Y, una vez más, el Estado es la cristalización institucional de lo público. Porque el Estado somos todos, o por lo menos te hago creer que somos todos (entrevista CIPPEC_25_GD con el autor, 27 de septiembre de 2019).

O sea, pasaste de un Estado pasivo a un Estado activo, de un Estado que atendía por pedido a un Estado que sale a buscar a esos chicos, de un Estado que buscaba minimizar el gasto a un Estado que busca elegir inteligentemente en qué gastar para buscar los mejores resultados sociales (...) (entrevista ANSES_02_ELV con el autor, 1 de noviembre de 2019).

En ese sentido lo primero es el rescate del papel del Estado, claramente; de la necesidad que el estado intervenga, tanto en orden de las políticas económicas como de las políticas sociales (entrevista MTEySS_04_CT con el autor, 2 de octubre de 2019).

Esta recuperación del “rol del Estado” en sentido amplio se da en contexto en el que la propia crisis del 2001-2002 –de la que el kirchnerismo es heredero y sobre la que intenta imponer una mirada dominante, sobre la que intenta establecer las claves de lectura– implicó no solo el quiebre de amplios consensos políticos sino también la pérdida de la legitimidad del Estado. La recuperación del Estado implicaba, por tanto, el establecimiento de nuevos principios de legitimidad (Cantamutto & Velázquez, 2015). De la legitimidad del Estado basada en la convertibilidad, con su máxima expresión de quiebre en el contexto de la crisis del 2001-2002, a la reconstrucción de una legitimidad basada en otros marcos discursivos, otros marcos de sentido, donde la justicia social se convierte en uno de los elementos legitimadores del rol atribuido al Estado. En este sentido, como señala Muñoz, con la llegada de los gobiernos kirchneristas el rol del Estado se orientará hacia nuevas coordenadas caracterizadas por las promesas de reparación, promoción, garantía de derechos, contención, etc. de amplios sectores de la sociedad –jubilados, desocupados, infancia, trabajadores, etc.– esto es, el Estado como instrumento de la reparación económica, social y política⁴⁴ (Muñoz, 2012, pp. 92–95).

⁴⁴ A medida que el Estado iba cobrando fuerza en el discurso de Néstor Kirchner, este será el encargado de dinamizar la economía (Néstor Kirchner, 16 de septiembre de 2005), reparar las desigualdades causadas en los años noventa (Kirchner, 24 de mayo de 2004), promover oportunidades (Néstor Kirchner, 7 de septiembre de 2004), generar inversiones públicas (Néstor Kirchner, 6 de mayo de 2004), generar credibilidad en la sociedad (Néstor Kirchner, 2 de junio de 2004), regular y controlar normas y reglas del juego (Kirchner, 2 de junio de 2004), proteger y fiscalizar los excesos de la economía de mercado (Néstor Kirchner, 1 de marzo de 2003). Estos factores son sobre los que se asientan los nuevos principios de legitimidad aludidos.

5.5.5. El transcurso del gobierno de Néstor Kirchner: 2004-2007

Tras el primer año de gobierno de Néstor Kirchner, que hemos denominado la “puesta en escena” de su proyecto político, la dinámica ideacional de sus discursos presidenciales mantendrá como centrales los ejes que hemos apuntado en los apartados anteriores, aunque nunca de forma estática, pues las coyunturas políticas que atraviesa su gobierno marcan la pauta de construcción de los principios de lectura del orden político.

Uno de los aspectos más importantes del impulso que Kirchner busca dar a su gobierno es situar a la pobreza, indigencia y exclusión como un problema central de la agenda política. En este sentido, no son escasas las apelaciones que hace Kirchner a la construcción de un nuevo modelo de país basado en “la lucha contra la exclusión social, en la justicia y en la dignidad, (...) [para] levantar la dignidad de los argentinos. (Aplausos)” (Néstor Kirchner, 9 de septiembre de 2005). Lo llamativo de este tipo de intervenciones es que no solo busca articular políticas eficaces ante la problemática de la pobreza, sino que articula sus ideas al respecto apelando a elementos de subjetividad colectiva, de intersubjetividad, que excedan la mera identificación del problema y que contribuyan a construir una moral colectiva que establezca límites a la tolerancia o aceptación de condiciones de exclusión social: “[q]uereamos que todos los argentinos entiendan que la Patria es todo, que todos los argentinos entiendan que el derecho a vivir es de todos los argentinos, que todos los argentinos entiendan que se pueden hacer muchas encuestas sobre la indigencia y la pobreza, pero que si no se invierte plata y se genera trabajo no se vence a la indigencia, a la pobreza y a la falta de empleo. (Aplausos)” (Néstor Kirchner, 14 de septiembre de 2004). El objetivo es, por tanto, “erradicar la pobreza, el hambre y las situaciones de extrema desigualdad que vulneran la dignidad y el bienestar (...), al tiempo que nos indignan y nos avergüenzan” (Kirchner, 21 de abril de 2004). Esta última cita concentra buena parte de lo que representa la idea de la pobreza y la exclusión: no solo es un problema en sí mismo, sino todo un espíritu de época que Kirchner politiza en un sentido ético y moral, por ello que indigna y avergüenza; y precisamente por ello también adquiere centralidad en su agenda de gobierno⁴⁵.

⁴⁵ La pobreza como problema y la lucha contra la pobreza como agenda de gobierno no puede asumirse como una constante en la política argentina. Como se ha señalado, el enfoque que se tiene sobre la pobreza no es estático y no siempre está vinculado y explicado en función de las coyunturas económicas. De hecho, la pobreza muchas veces puede aparecer en forma de estigma, ya sea en discursos políticos o en la reproducción que la prensa hace de esta problemática. No es inusual encontrar representaciones de la pobreza vinculadas con la delincuencia, con la etnia, con el desinterés por el trabajo o con el consumo de drogas, por poner algunos ejemplos. Estas formas de estigmatización de la pobreza también pueden ser vectores importantes a la hora de construir otro tipo de identidades políticas. En este sentido, resulta verosímil pensar que la propia idea de clase

Como puede verse en la tabla 2, el problema de la pobreza, indigencia y exclusión ocupa un lugar mucho más relevante que la idea de justicia e inclusión social. Esto no quiere decir que los ideales de justicia social no estén presentes en la lectura que hace del pasado, presente y de la proyección de futuro, sino que la idea de pobreza, como hemos señalado, no solo aparece como un problema, sino que forma parte del espíritu de época que se va construyendo durante los años anteriores y posteriores al triunfo de Kirchner.

Tabla 3. Presencia de los códigos “pobreza, indigencia y exclusión” y “justicia e inclusión social” en los discursos de Néstor Kirchner (2003-2007).

	Pobreza-indigencia-exclusión	Justicia e inclusión social
Discursos Néstor Kirchner = 970	923 veces en 526 discursos*	417 veces en 292 discursos*

*Las cifras corresponden a la cantidad de veces que el código referido tuvo un lugar significativo en un discurso. Por lo general, un mismo código aparece en más de una ocasión en los discursos. La unidad más pequeña que se toma para analizar el contexto significativo es el párrafo, lo que quiere decir que solo se crea una cita por párrafo, con independencia del número de veces que haya hecho referencia a dicho código en ese párrafo. De esta forma, se tiene en cuenta que un mismo código puede tener más de una presencia en un discurso (al principio y al final del discurso, por ejemplo). Por ejemplo, la pobreza está presente en 526 discursos, aunque el análisis permite entender que la pobreza aparece de manera significativa en 923 ocasiones. Es decir, que se da una ratio de casi 2 a 1 entre código y cita.

Fuente: elaboración propia a través de codificación de discursos en Atals.ti

media en Argentina se haya podido construir, dependiendo las coyunturas políticas, tanto a partir de una diferenciación clara con quienes forman parte del espacio semántico de “la pobreza” –últimos años del kirchnerismo–, pero también como parte o a partir de un vínculo de solidaridad con quienes forman parte de “la pobreza” –crisis del 2001–. En síntesis, se trata de entender la dinámica pendular entre la diferenciación y la cercanía de la clase media, entendida como un espacio de autoreconocimiento aspiracional, con las clases pobres o populares. Con relación a esto, es habitual que los pobres y la pobreza se representen en los discursos políticos como uno de los ejes más importantes de la lucha política. Algunos trabajos que han puesto el foco en las formas de representación de la pobreza en discurso sociales, políticos o periodísticos son Crovara (2004), Fernández y Sznaider (2017), Garguin (2007), Guano (2004), Sánchez y London (2020), Chiquito y Rojas Mayer (2019), entre otros.

Tabla 4. Co-concurrencia entre el código “pobreza, indigencia y exclusión” con los códigos “desempleo”, “deuda”, “FMI”, “años 90” y “justicia social”.

	Desempleo, desocupación Gr=574	Deuda Gr=465	FMI Gr=318	Años 90 Gr=454	Justicia e inclusión social Gr=425
○Pobreza- indigencia- exclusión Gr=923	409	87	38	52	67

Fuente: elaboración propia a través de codificación de discursos en Atals.ti

De esta manera, frente al problema de la pobreza aparecen múltiples respuestas que irán desde la propia idea de buscar la justicia social, hasta ideas vinculadas con la recuperación económica, la generación de empleo, el pago de la deuda al FMI, etc. De hecho, la concurrencia más alta que presenta la idea de la pobreza se relaciona con el desempleo (tabla 3). Esto quiere decir que aunque la política de los años 90, el rol jugado por el FMI y/o los organismos multilaterales de crédito durante la década anterior o la deuda tenga una presencia muy fuerte en los discursos de Kirchner, el elemento más llamativo tiene que ver con que en una de cada dos ocasiones en las que haga referencia a la pobreza, lo hará vinculándola con el desempleo.

En paralelo a situar a la pobreza como uno de los problemas centrales que debe enfrentar el gobierno, la “justicia, inclusión e igualdad social” aparecen como objetivo político, como aspiración última de las decisiones y políticas que se lleven a cabo. Con relación a esto, el análisis nos muestra que la idea de justicia e inclusión social aparece de manera significativa en 417 ocasiones de 292 discursos diferentes (tabla 2). La idea que construye del futuro del país se fundamenta en buena medida en que “[n]o podemos pensar en una patria sin inclusión social y sin equidad distributiva” (Néstor Kirchner, 5 de julio de 2004) y el instrumento para alcanzar los objetivos será un Estado puesto a la “cabeza de la reparación de las desigualdades sociales con toda la sociedad acompañando ese esfuerzo para viabilizar los derechos de los que menos tienen” (Néstor Kirchner, 1 de marzo de 2004). Todos estos esfuerzos y objetivos colectivos no tienen más fin que la construcción de una

Argentina basada en la “profunda convicción de que solo en democracia, con libertad, justicia social y paz, puede el hombre realizarse en plenitud” (Néstor Kirchner, 25 de septiembre de 2007). La apelación a la justicia, equidad o inclusión social son significativas y en su gran mayoría se expresan en términos de paradigma; esto es, que con independencia de los instrumentos o políticas que pretenda impulsar, la justicia, equidad e inclusión aparecen como marcos de fundamentación de la legitimidad de su gobierno en sentido amplio. Kirchner pretende, de alguna manera, subsumir toda su acción de gobierno a este objetivo, lo que quiere decir que excede de una delimitación clara de instrumentos o de una definición de los problemas y/u objetivos. Se trata, al contrario, del intento de construcción de una mirada sobre lo político y social que tiene en la justicia, la inclusión y la igualdad social uno de sus referentes más importantes a la hora de delimitar los márgenes de lo posible, legítimo y deseable. De alguna manera, la justicia y la inclusión social son condiciones de posibilidad de cualquier política, son fundamentos de legitimidad de su acción de gobierno y se presentan como las aspiraciones de una colectividad representada a través de las apelaciones a la “patria”, a la “nación argentina” o al “pueblo argentino”.

En este punto resulta oportuno señalar una paradoja respecto de nuestro objeto de estudio. Como se verá, el análisis de la ANSES y el MDS se hará a la luz del paradigma que el kirchnerismo construye en torno a la idea de la justicia y la inclusión social. La centralidad de la justicia social, no solo presente en los discursos presidenciales, sino también en múltiples publicaciones oficiales y en las entrevistas de campo celebradas, permiten hablar de un sentido de época en el que esta idea se instala con fuerza. Ahora bien, cuando hablamos de “kirchnerismo” como un fenómeno político que abarca no solo un período político, sino un conjunto de sentidos que se expresan en identidades políticas -oficialistas u opositoras-, en una manera de discutir el rol del Estado, en un período que redefine ciertas fronteras políticas sobre lo legítimo, deseable o posible, entre muchos otros elementos –he aquí la idea de paradigma-, lo hacemos con la perspectiva del tiempo. Esto quiere decir, por otra parte, que resulta cuestionable hablar de la existencia de un “kirchnerismo” en los primeros años de gobierno de Néstor Kirchner. Si bien no cabe duda de que su gobierno marca el inicio de un período caracterizado por nuevos principios de lectura del orden político, este trabajo, siguiendo a muchos otros, entiende que el kirchnerismo asumido como ese conjunto de sentidos, como paradigma, se consolida en el período entre la crisis del agro en 2008 y el fallecimiento de Néstor Kirchner en 2010. Será durante ese período cuando se impulsen las políticas más representativas del paradigma de la protección social.

Si bien es cierto que no se puede hablar rotundamente de un paradigma kirchnerista durante los años de Néstor Kirchner, es indudable de nuevos principios de lectura del orden político se imponen en aquellos años. Entre ellos destacan la idea de la justicia social, pero también la idea del desempleo como herencia de la política de los años noventa y como explicación de la pobreza, indigencias y exclusión. El predominio del desempleo como factor explicativo del problema de la pobreza dotará al MDS de un paraguas de legitimidad muy importante a la hora de traducir la idea de justicia social a partir de una lógica trabajocentristas: la justicia social como la recuperación del empleo. En el capítulo dedicado a ello se ve cómo el MDS impulsó importantes políticas de promoción de la economía social y solidaria como mecanismo de empleabilidad, como instrumento para evitar el “asistencialismo”, asociado a la etapa neoliberal; y como mecanismo de promoción de formas de autoempleo. Es conocido entre trabajadores del MDS durante aquellos años que la ministra Alicia Kirchner entendía el trabajo, a través de autoempleo o cooperativas, como el mejor mecanismo para salir de la pobreza y relegaba la política de asignaciones económicas o de transferencias condicionadas a un segundo plano por entenderlas como “asistencialistas”. En consecuencia, la idea de justicia social en el MDS estará vinculada a la posibilidad de generación de empleo a través de la economía social y solidaria.

Esto, que aparentemente entra en coherencia con el lugar que ocupa el desempleo en los discursos de Néstor Kirchner, contrasta con la presencia marginal que tiene el MDS en sus discursos. De los 970 discursos pronunciados por Néstor Kirchner, las referencias al MDS aparecen en 28 ocasiones y las referencias al plan estrella del ministerio en aquellos años, el Plan Manos a la Obra, está presente en tan solo 23 ocasiones. Por tanto, frente a la centralidad que tuvo para el MDS el trabajocentrismo como expresión de la justicia social, se aprecia la escasa presencia de este y de sus políticas en los discursos de Kirchner, a pesar de que dichos discursos están impregnados de las mismas preocupaciones que el MDS (tabla 4). La presencia relativa de la política desplegada por el MDS en los discursos de Néstor Kirchner, al contrario de ser indicativas de una suerte de marginalidad de dicho espacio institucional, puede llegar a dar cuenta de la autonomía con la que contó el organismo, cuestión sobre la que se reflexiona más adelante. Lo llamativo de señalar esta paradoja es que la marginalidad del MDS en los discursos oficiales de Néstor Kirchner coincide con la consolidación de la idea de justicia social como parámetro moral y ético del ejercicio de la política pos-2001. Esto permitirá estudiar la autonomía institucional del MDS, pero sobretudo la forma en la que este organismo tradujo institucionalmente la idea de la “justicia social”.

Tabla 5. Co-concurrencia entre los códigos “PMO” y “MDS” con el “desempleo”, la “justicia social” y la “pobreza”.

	○Manos a la Obra (PMO) Gr=23	○MDS Gr=28
○Desempleo, desocupación Gr=574	4	0
○Justicia e inclusión social Gr=425	1	1
○Pobreza-indigencia-exclusión Gr=923	4	2

Fuente: elaboración propia a través de codificación de discursos en Atals.ti

Por otro lado, si bien la “pobreza” y la “justicia social” son dos fuertes vectores, uno como definición de los problemas y otro como objetivo a alcanzar, Kirchner no deja de hacer referencia al pasado inmediato como lugar de partida, como explicación de los problemas que debe enfrentar el país, pero a medida que su acción de gobierno avanza positivamente bajo el paraguas de las tasas de crecimiento y recuperación económica, los ideales de justicia social, inclusión e igualdad empiezan a adquirir autonomía. Por ello no necesariamente aparecen como respuesta a la pobreza, sino más bien como ideal más amplio del tipo de sociedad que persigue Kirchner. La justicia social no es simplemente una respuesta a la pobreza; la justicia social empieza a aparecer como un ideal que excede aquello que requiere ser resuelto como problema político, la justicia social se presenta como signifiicante, como un paraguas, de lo que es legítimo, posible y deseable:

Entré a esa casa para no renunciar a las convicciones y ver si juntos le podemos devolver la identidad perdida a la Argentina, la identidad de justicia social, de dignidad, de una nueva vida y de un nuevo tiempo. (Aplausos) (Néstor Kirchner, 19 de enero de 2004).

Podemos hacer muchas leyes pero si no cambiamos culturalmente nosotros, si no entendemos el país que queremos construir, con equidad, con solidaridad, con inclusión social (...) [que] deben ser la base de la estructuración del país que soñamos. (Aplausos) (Néstor Kirchner, 9 de septiembre de 2005).

(...) la búsqueda de la inclusión y la justicia social imprescindible para elevar la calidad de nuestras democracias e impedir que el crecimiento económico sea usufructuado solamente por unos pocos (Néstor Kirchner, 30 de julio de 2007).

Un elemento de coyuntura que ocupará un lugar protagonista en la morfología del discurso de Kirchner será la negociación del pago de la deuda al FMI. En los meses en los que transcurre la discusión pública al respecto, la deuda aparece como un problema central y su pago una necesidad imperiosa. Pero además de resolver un problema, el pago de la deuda significa reconstruir una subjetividad nacional, y en cierta medida popular, fundamentada en la idea de que el país no vuelve a someter su futuro, su economía y su bienestar a los imperativos una deuda abusiva e ilegítima. Se trata de una deuda que, al pagarla, permitirá al país “volver a ser independientes y manejar nosotros los resortes de nuestro país. (Aplausos)”;

le permitiría decirle al “Fondo Monetario Internacional ‘basta de deuda externa’, la Argentina paga, la Argentina se libera, la Argentina construye su destino, la Argentina empieza a construir su independencia. (Aplausos)” (Kirchner, 18 de diciembre de 2005), y es que para Kirchner “el FMI, apoyó y financió, hasta semanas antes del colapso, el régimen de convertibilidad” (Kirchner, 14 de septiembre de 2005)⁴⁶, por eso, dirigiéndose a la Plaza de Mayo, dirá que dicha plaza “le dice chau al Fondo Monetario Internacional, la Argentina pagó su deuda, no depende más del Fondo. (Aplausos) (Kirchner, 25 de mayo de 2006).

De esta manera, el fuerte énfasis que pone en la cuestión de la deuda, sin apenas reparos a la hora de identificar al FMI como responsable del sobreendeudamiento del país, pretenderá explicar una situación de profunda dependencia hacia este organismo y los programas que promovía, mientras este exigía la aplicación de más de 150 planes de ajuste que han tenido como resultado la “exclusión, pobreza, indigencia, la destrucción de aparato productivo” al tiempo que se promovía un patrón de crecimiento caracterizado por una “concentración de ingreso en unos pocos y (...) la imposibilidad de combinar crecimiento macroeconómico con desarrollo social y pleno empleo” (Kirchner, 15 de diciembre de 2005).

Finalmente, la segunda mitad de su gobierno estará caracterizada no solo por la fuerza que imprime a la cuestión de la deuda, sino también a los positivos resultados económicos durante su gestión (véase tabla 5). La recuperación económica se vinculará a la idea de la inclusión social, de aquí que insista en hablar de la “generación de empleo e inclusión social

⁴⁶ No deja de ser un hecho cierto que el FMI, junto a otros organismos englobados en el llamado “Consenso de Washington”, avaló las políticas de los años noventa, al tiempo que consideraban al país como un modelo de éxito en materia de políticas macroeconómicas y ajuste estructural. En palabras de Damill, Frenkel y Rapetti (2005), en pleno desarrollo de la crisis, especialmente con el rescate otorgado al país en 2000 y extendido en 2001, el FMI mantuvo su compromiso con el régimen de convertibilidad argentino. Tal es así que, con el anuncio del fin del régimen de convertibilidad, diversos funcionarios del FMI auguraban traumáticos episodios políticos y económicos derivados de esta decisión. Al contrario de lo que pronosticaban, se produjo una “recuperación extraordinariamente veloz, que se inició apenas un trimestre después de esos eventos” (Damill et al., 2005, p. 209)

como un objetivo primordial de la política económica” (Néstor Kirchner, 12 de julio de 2005), de que “cuanto más crezca la Argentina más posibilidades de inclusión social, más posibilidades de desarrollo del país vamos a tener” (Néstor Kirchner, 29 de julio de 2006). De esta manera, Kirchner intenta destacar que los resultados de su gobierno responden a un modelo económico en el que la jerarquía de prioridades ha cambiado radicalmente respecto de la establecida durante el régimen económico de los años noventa. La antinomia que establece entre la “teoría del derrame” y el “crecimiento con inclusión” no tendría que ver simplemente con una mejor gestión de la economía, sino más bien con una mirada sobre las prioridades y objetivos políticos que persigue el modelo económico que se desarrolla.

Nosotros queremos la reconstrucción de Argentina, queremos que esa reconstrucción sea la construcción de una nueva Argentina. No queremos reconstruir la Argentina de antes de la explosión porque esa etapa también excluía, también generaba pobres, también generaba la destrucción del patrimonio nacional, también generaba desempleo, también generaba el quiebre de empresas nacionales. Es decir, nosotros queremos la construcción de una Argentina que definitivamente sea una alternativa superadora a la Argentina que nos tocó vivir, después de la explosión y antes de la explosión social del 2001 (Néstor Kirchner, 24 de abril de 2006).

Tabla 6: Los problemas del país presentados como resultados alcanzados. Análisis de los discursos de 2006 y 2007 (431 discursos).

	○Desempleo/desocupación Gr=257	○Deuda Gr=148	○Pobreza, indigencia, exclusión Gr=306
○Resultados Gr=362	232	135	228

Fuente: elaboración propia a través de codificación de discursos en Atals.ti⁴⁷

La Tabla 5 expresa de forma esquemática el argumento defendido. Tras analizar en profundidad los 431 discursos que pronuncia Néstor Kirchner durante los dos últimos años de su gobierno y a las puertas de las elecciones de octubre de 2007, vemos que en al menos 362 ocasiones se referirá a los resultados alcanzados por su gobierno en términos de

⁴⁷ La suma total de las tres columnas es superior al N del código “resultados” debido a que en repetidas ocasiones Kirchner refiere a los logros de su gobierno expresando en un mismo momento los resultados en los tres diferentes ejes.

desempleo, deuda y pobreza; y en ocasiones los tres factores estarán presentes en una misma idea: “esto es fruto de muchas horas de trabajo, administración, de cuidar el superávit fiscal primario, de destinar la inversión, de **haber desendeudado** a la Argentina, de haber **renegociado correctamente la deuda** privada con 70.000 millones de dólares de ahorro, (...) que todo esto vaya generando trabajo que ayude a bajar la **desocupación**, la **indigencia**, la **pobreza**, la **exclusión**” (Kirchner, 19 de abril de 2006). Lo que expresa esta tabla, en consecuencia, es el intento por mostrar que algunos de los pilares más importantes de la manera de definir problemas y establecer objetivos que ahora aparecen como metas alcanzadas y que además deben marcar la pauta del futuro gobierno.

Pero los logros alcanzados adquieren una dimensión paradigmática: ya no solo se trata de reducir la pobreza, el desempleo o la deuda como problemas centrales, sino que, al hacerlo, se construya un nuevo sentido de época. Frente a la miseria de los años 90, la reducción de la pobreza, la indigencia y la exclusión social forman parte de los símbolos de la nueva época, de los fundamentos en los que debe sostenerse la sociedad. La pobreza, marginación e indigencia, que forma parte del imaginario político de los años noventa, ahora también lo hacen, pero como el reverso de la diferencia, como aquello que se deja atrás y que forma parte de la nueva identidad, del nuevo sentimiento de pertenencia a la comunidad, de una nueva manera de entender la sociedad en la que se vive y las aspiraciones de esta. Este “dejar atrás” la pobreza, miseria e indigencia como principio estructurador de un sentido nuevo es, al mismo tiempo, la carta de presentación, el punto de partida, el sustento legitimador de las posibilidades de dar continuidad al proyecto kirchnerista.

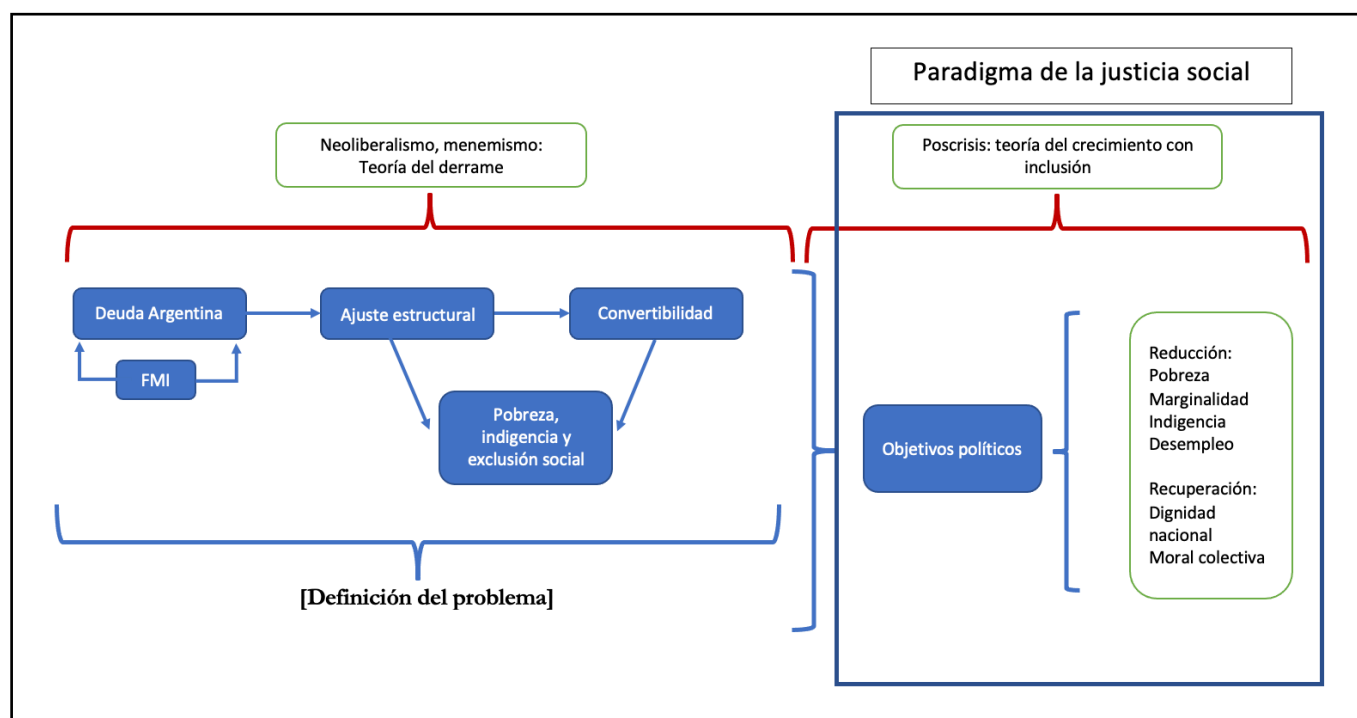
Yo les pido que sigamos en la tarea de construir una Argentina para todos, (...) una construcción donde la justicia, la equidad y la inclusión social definitivamente derroten a la indigencia, a la pobreza y a la desocupación. Esa es la tarea que todos los argentinos tenemos que llevar adelante. (Aplausos) (Néstor Kirchner, 20 de octubre de 2006).

Una característica destacable de las intervenciones públicas de NK en los meses previos a las elecciones no solo será la insistencia en los resultados positivos de su gobierno y en la necesidad de dar continuidad al proyecto que representa y que hereda Cristina Kirchner, sino también la expresión de cierre, de globalidad, de su discurso. Se trata, de alguna manera, de un intento por dotar de coherencia y sentido a su acción de gobierno después de cuatro años. De esta manera, aunque el énfasis esté puesto en los resultados de su gestión, las huellas de las diferentes manifestaciones de su discurso estarán presentes; y esto es lo que nos permite poder trazar, poder rastrear, las coordenadas de sentido, las ideas políticas dominantes, sobre las que el paradigma kirchnerista se construye. Así, la Argentina pos-default, pos-crisis del

2001, será la Argentina del “desendeudamiento, este país del crecimiento sustentable, de la reducción de la pobreza y la indigencia, este modelo de creación de puestos de trabajo, donde el crecimiento apareja también el incremento de inclusión social” (Kirchner, 11 de julio de 2007). Y, una vez más, la pobreza, indigencia o desempleo no solo aparecen como un problema a resolver, sino como un parámetro moral de lo que no puede asumirse como legítimo ni posible: “este país no puede tener los vergonzantes índices de pobreza, de indigencia, de desocupación, este país no puede seguir siendo un país de servicio” (Kirchner 7 de septiembre de 2007); porque los problemas del país no reducen “la cuestión al mero crecimiento económico, que puede ser reconocido por los técnicos o los historiadores de la economía, se trata de un crecimiento con fuerte contenido social y equidad en que los ciudadanos sean el centro de los resultados” (Kirchner, 25 de septiembre de 2007).

Pero los resultados alcanzados no son suficientes.

Ilustración 5: Representación esquemática de la morfología del discurso de Néstor Kirchner (2003-2007).



Fuente: elaboración propia

5.6. La llegada de Cristina Fernández a la presidencia: consolidación del paradigma kirchnerista

Las elecciones que dan la victoria a la fórmula Cristina Fernández y Julio Cobos en octubre de 2007⁴⁸ se mostraban como una expresión de continuidad del gobierno de Néstor Kirchner. A pesar de la erosión que sufrió el gobierno de Kirchner en los últimos meses, especialmente por las polémicas en torno a la intervención del INDEC en la medición de la inflación⁴⁹, la popularidad derivada de sus políticas sociales marcó el ritmo de unas elecciones que “estarían dominadas por los ecos del éxito en la salida de la crisis y la herencia de un largo período de unipolaridad” (Cheresky, 2009, p. 28). Se trataba, entonces, de una fórmula electoral y performance política que pretendía dar coherencia al proyecto de la transversalidad –“En realidad el acuerdo se construye todos los días en la gestión con cada sector (...) Acordar es gobernar y gobernar es todos los días, por sector, por actividad (Cristina Fernández, 30 de noviembre de 2007)– y un discurso que mantenía las mismas coordenadas de sentido: la importancia del pago de la deuda, la soberanía e independencia ante el FMI, la lucha contra la pobreza e indigencia, la antinomia frente al paradigma político y económico de los años 90 o el rol del Estado como pieza clave de la política. El discurso que pronuncia el 10 de diciembre de 2007 en el acto de asunción del mando de presidenta ante la Asamblea Legislativa es un reflejo de esa expresión de continuidad, de reafirmación de los ejes centrales de la política de Kirchner y de la confirmación de un proyecto político que debe avanzar hacia la justicia social porque a pesar de los logros “siempre va a faltar la victoria definitiva mientras haya un pobre en la Patria. Esto lo tenemos muy claro” (APLAUSOS) (Cristina Fernández, 10 de diciembre de 2007). Este espíritu de continuidad se reflejaba en la portada de los diarios Clarín y Página 12 al día siguiente de la toma de posesión como presidenta.

⁴⁸ Los resultados electorales del 28 de octubre de 2007 dieron la victoria al Frente para la Victoria (FpV) liderado por Cristina Kirchner con el 45,29% de los votos, lo que evitó la segunda vuelta al haber superado el 40% y con una diferencia de más de 10% respecto de la segunda candidatura más votada. Con la victoria de Fernández se consolida un espacio electoral (Bonvecchi & Giraudy, 2008), pues no solo gana en todas las provincias salvo Capital Federal, San Luis y Córdoba, sino que, respecto de las elecciones de 2003, duplica los votos obtenidos por Néstor Kirchner. Algunos estudios apuntan a la victoria del FpV como una respuesta del electorado a las políticas implementadas desde el ejecutivo y al liderazgo desempeñado por Kirchner a la hora de reconstruir la autoridad y legitimidad del poder político (Kasman, 2007; Ratto & Montero, 2013).

⁴⁹ En julio de 2007 se allanaron oficinas del INDEC en respuesta a una investigación judicial que buscaba esclarecer las dudas respecto de los métodos de cálculo de la inflación por parte del organismo. Las actuaciones judiciales incluían al secretario de Comercio, Guillermo Moreno, quien fue considerado artífice de los cambios en la metodología de cálculo de la inflación. Al mismo tiempo, se desplazaba a su director y a los representantes del Estado del Banco Hipotecario (Página 12, 26/07/2007; Clarín, 26/07/2007).



Santaolalla
y su hijo, hoy
el tango de hoy.

Un represor de la ESMA apareció ayer
muerto en su celda. Iban a condenarlo.

ASUMIO LA PRESIDENCIA CON UN DISCURSO DE FUERTES CONTENIDOS

Educación y acuerdo social, dos objetivos que definió Cristina

Se declaró "hija de la escuela pública". Pero cuestionó la capacitación de los docentes y la cantidad de días sin clase. Defendió el acuerdo social, aunque tomó distancia de los intereses de los empresarios y sindicalistas. Reivindicó el papel de la industria. Y resaltó el valor de la Justicia. **P.322**



El comercio de la Navidad
Para Tabaré, un aplauso en el
Congreso y una fuerte crítica
Fiesta en la Plaza, gente en las
calles y el look de la Presidenta
Ayer, Eduardo Duhalde
Cristina, una imagen distinta
para ocupar el primer plano

IMPULSO DE INICIATIVAS
Scioli asumió con un
plan de \$740 millones
para los hospitales **P.323**

FRASE DEL DÍA: Cristina Kirchner, presidenta de la Nación, sobre la generación del 70: "Solíamos con cambiar el mundo, ahora nos conformamos con cambiar nuestro país". **P.324**



(Clarín, 11/12/2007; Página 12, 11/12/2007)

A pesar del tono optimista con el que se iniciaba el gobierno de Cristina Fernández, la conocida como “crisis del campo” de marzo de 2008 convocada por la patronal del campo⁵⁰ será uno de episodios políticos más importantes en la trayectoria política y discursiva del kirchnerismo. El enfrentamiento con la patronal agropecuario se desata por la decisión de promover un nuevo sistema de retenciones móviles a las exportaciones agropecuarias, por la cual se determinaba un aumento en las retenciones de la soja y el girasol, y se reducían las del maíz y el trigo, medida conocida como la Resolución 125/2008 (Cheresky, 2009)⁵¹. La iniciativa estuvo caracterizada por un juego de acusaciones cruzadas e intentos por anteponer posturas, identificando víctimas y victimarios desde diferentes espectros, en un conflicto en el que tomaron partido y manifestaron su postura política administraciones provinciales y municipales, partidos políticos, organizaciones de la sociedad

⁵⁰ La demandas, reclamos y movilizaciones del sector agropecuario para cambiar el sistema fiscal se habían iniciado mucho antes. A principios de 2007, siendo aún presidente Néstor Kirchner, diferentes organizaciones planificaban paros y protestas reclamando por el régimen de retenciones aplicado (véase por ejemplo Clarín, 18/01/2007; 23/01/2007; 24/01/2007 y Página 12, 18/01/2007; 24/01/2007).

⁵¹ La respuesta a la Resolución 125 reunió, en lo que se denominó la Mesa de Enlace, a los principales representantes del empresariado rural: la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Federación Agraria (FAA), las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y la Confederación Interooperativa Agropecuaria (CONINAGIO).

civil, medios de comunicación, líderes de opinión y vastos sectores de la opinión pública (Becerra & Vanina López, 2009; Fair, 2008a; Hora, 2010).

La que puede considerarse como la mayor derrota que sufre el kirchnerismo desde que alcanza el poder en 2003, será una disputa en el que participaron una multitud actores en un conflicto que excedió el mero enfrentamiento entre el gobierno y el sector agropecuario y marcó la dinámica política de posiciones antagónicas durante los años sucesivos (Castrelo & Franceschetti, 2019). De esta manera, si la crisis entre 2001-2002 se vivió un momento de ruptura y reconfiguración paradigmática, durante el año 2008 se vive una crisis que podría analizarse en términos de un cambio discursivo, pero sin que se produzca un quiebre en las bases del paradigma político. Al contrario, la crisis se desarrolla en el germen del paradigma que nace de la crisis del 2001 y que poco a poco se consolidaba en un sentido “kirchnerista”. Asimismo, la nueva dinámica política que inaugura la crisis del campo estará caracterizada, entre otros elementos, por una exacerbación de lo nacional-popular, (Svampa, 2011), lo que en otros términos implica hablar del tránsito de la política de la transversalidad hacia los “viejos esquemas de carácter binario, que atraviesan la historia argentina y han anclado fuertemente en la tradición nacional-popular: civilización o barbarie; peronismo o antiperonismo; pueblo y antipueblo”(íbid 2011, p. 27). De esta forma, el kirchnerismo vería refundado su relato, identificando un bloque popular enfrentado a los sectores dominantes representando por los monopolios, corporaciones y sectores “gorilas” o antiperonistas.

En paralelo a la crisis que atraviesa el reciente gobierno de Cristina Fernández, Néstor Kirchner había asumido el liderazgo Partido Justicialista (PJ) con el objetivo de volver a un partido fuerte en detrimento de la fórmula de las coaliciones electorales (Quiroga, 2009). En este punto se produce una convergencia discursiva entre Kirchner desde el PJ y Fernández desde el gobierno, que apuntaba a establecer simetrías entre los “ruralistas con los golpistas y represores del pasado [al tiempo que] los tildaban de continuadores de las políticas antipopulares que conspiraron contra Perón y Evita” (Cheresky, 2009, p. 54). Pero además, se inicia un fuerte proceso de recuperación de las matrices históricas del peronismo clásico (Estévez Rubín de Celis, 2020a; Rocca Rivarola, 2015).

La escalada mediática que alcanza el conflicto, extendido durante 128 días (ilustración 5) entre la fecha en la que se aprueba la Resolución 125 (11 de marzo) y el día en el que el vicepresidente Julio Cobos emite un voto no positivo y tumba la propuesta del gobierno (17

de julio), acapara las portadas de la edición impresa del diario Página 12 en 80 ocasiones, mientras que en diario Clarín lo hace en 97 ocasiones, 70 de las cuales el conflicto aparece como la noticia más destacada y protagoniza la foto de la portada. El nivel de tensión política es tan elevado que durante aquellos cuatro meses el sector del “campo” y el “oficialismo” se convierten en dos polos de atención mediática y ciudadana, generando un fortísimo antagonismo de posiciones. Un antagonismo tal que el conflicto excedía la mera representación sectorial de quienes se veían afectados: por un lado las entidades rurales se imponen como actores protagónicos del conflicto, motivan la ruptura de la Concertación Plural producto del “voto no positivo” del vicepresidente Julio Cobos y todas las expresiones opositoras se nucleaban en torno a la cuestión del campo. Por el otro, las organizaciones piqueteras que apoyan al gobierno se convierten en su fuerza de choque, se convoca a los sectores simpatizantes a movilizarse a favor del gobierno y en contra del campo que llegarán a ser identificados con símiles vinculados a la dictadura, con especuladores del pasado o incluso con la Unión Democrática, alianza que enfrentó a la candidatura de Perón y Hortensio Quijano en las elecciones de 1946⁵². En esta dinámica de polarización y de reconfiguración de antagonismos hace los “los piquetes de la abundancia, los piquetes de los sectores de mayor rentabilidad” (Cristina Fernández, 25 de marzo de 2008) remplacen al FMI como elemento antagonista sobre el cual depositar la responsabilidad de los problemas que debía enfrentar el país

Nosotros vemos que estamos llegando ahora al problema de los alimentos por las mismas razones que llegamos muchas veces al problema de la pobreza y de la indigencia, la especulación por sobre la producción, la renta por sobre el trabajo productivo. Y ahora, como ya no les da más resultado en el campo de las finanzas, se trasladan al campo de los alimentos (...) (Cristina Fernández, 16 de mayo de 2008)

De alguna manera, la estrategia de la transversalidad se sostenía sobre la interpelación a vastos sectores de la sociedad que compartían un vínculo de solidaridad expresado en el rechazo a la clase política y económica que había arrastrado al país a la crisis. En esta dinámica de reconstrucción del vínculo de representación, la política de los años noventa (el pasado) y más adelante el FMI (el de afuera vinculado con ese pasado, pero aún presente) articularon como mecanismos antagonistas en torno a los cuales construir una manera de definir y atribuir responsabilidades a los problemas políticos del país. Este será uno de los elementos

⁵² Como recoge Azzolini (2015) en su trabajo, en el contexto de la crisis del campo Kirchner declaró que “Muchos integrantes de la oposición se parecen cada vez más a la Unión Democrática que conspiró contra Perón y contra Eva Perón” como mecanismo de legitimación de sus acciones presente y de deslegitimación de sus adversarios.

sobre los que se construyó el paradigma kirchnerista del “crecimiento con inclusión”, donde de la justicia y la igualdad social se articulaban como pilares de sentido fundamentales. La crisis con el campo, en este sentido, será un momento de continuidad y ruptura: de continuidad porque el discurso kirchnerista no se alejará del paradigma del crecimiento con inclusión basado sostenimiento de los pilares de la igualdad y la justicia social como ideas dominantes del “sentido común kirchnerista”; pero también como ruptura en la medida en la que el espacio de interpelación política encuentra su exterior constitutivo en otro agente, en otros sujetos, que ya no son solo son parte del pasado o agentes transnacionales como el FMI, sino que ahora serán identificados como una suerte de “adversario interno”: medios de comunicación y grandes propietarios del agronegocio.

Esta vez no han venido acompañados de tanques, esta vez han sido acompañados por algunos "generales" multimediáticos que además de apoyar el lock out al pueblo, han hecho lock out a la información, cambiando, tergiversando, mostrando una sola cara. Son los mismos que hoy pude ver en un diario donde colocan mi caricatura, que no me molesta, a mí me divierten mucho las caricaturas y las propias son las que más me divierten, pero era una caricatura donde tenía una venda cruzada en la boca, en un mensaje cuasi mafioso. ¿Qué me quieren decir, qué es lo no puedo hablar, qué es lo que no puedo contarle al pueblo argentino? (Cristina Fernández, 1 de abril de 2008).

El desenlace del conflicto marcaría un nuevo rumbo en la orientación política de Cristina Fernández y del Kirchnerismo como movimiento político.

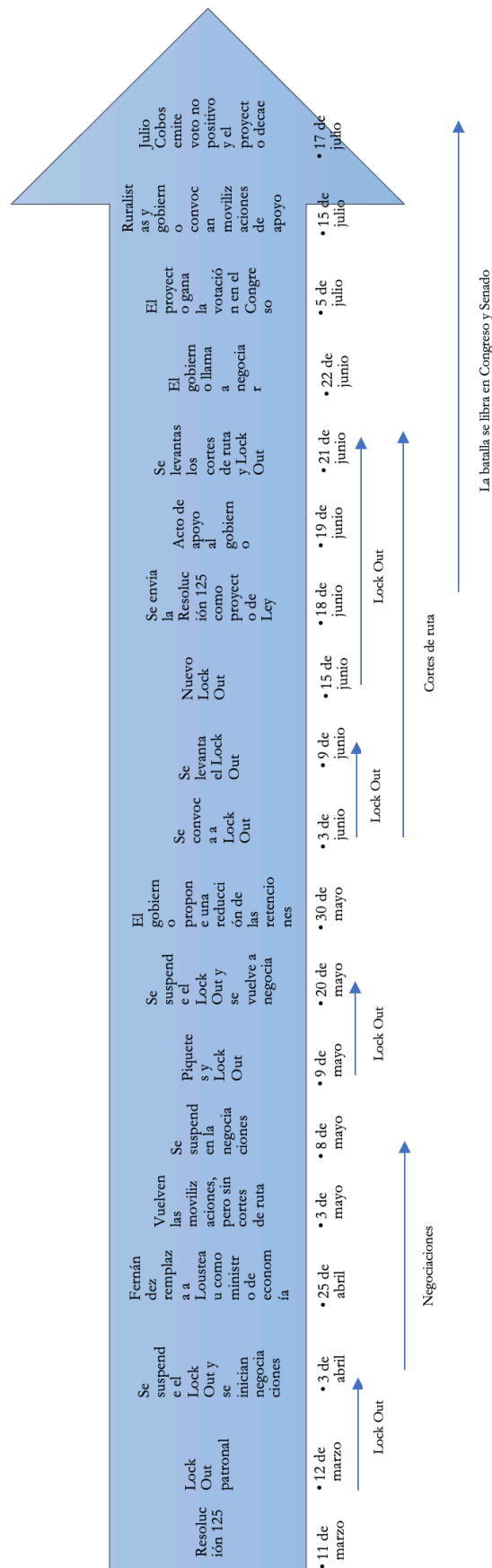
5.6.1. De la crisis del agro a los avances en el paradigma de la protección y justicia social

Incluso durante los primeros meses de la crisis del campo, Cristina Kirchner mantendrá el tono continuista y de aspiración transversal con el que había iniciado su gobierno. En esa continuidad, la “cuestión social” seguirá presente bajo la idea del “crecimiento con inclusión social” donde la “justicia social” se vinculaba a un modelo de crecimiento en el que la política económica seguía siendo la política más virtuosa para alcanzar el objetivo de inclusión.

porque la pobreza, la indigencia, la exclusión social se solucionan desde la economía, no se solucionan desde los ministerios de Asuntos Sociales, más allá de las políticas mitigantes que en el mientras tanto se van desarrollando, que son los programas sociales importantes que ayudan, que pueden ser también no solo de carácter asistencialista sino promocional (Cristina Fernández, 16 de mayo de 2008).

Pese a ello, la intensidad del conflicto con el campo invita a tomar posiciones al respecto, y Cristina Fernández planteará la Resolución 125 como un instrumento destinado a promover y garantizar las coordenadas de sentido de la justicia social, la redistribución

Ilustración 6: Cronología de los hitos más importantes de la “crisis del campo”.



Fuente: elaboración propia a partir de la cobertura mediática de los diarios Página 12 y Clarín

¿Cuál es nuestra obligación entonces como gobernante? Tomar las decisiones que reequilibren a la sociedad, que nos permitan, además, garantizarles a todos los habitantes trabajo, vivienda, salud, educación y también producir riqueza (...) Pese al boom agropecuario sólo hemos logrado crecer, en este sector, un 1,5 o sea que nosotros podríamos tener esta fantástica cosecha, que tanto sirve y ayuda al país, pero seguiríamos por el nivel de ocupación que produce el sector en el 21 por ciento de desocupación. Un poco el modelo de 1910, del Centenario, donde un pequeño sector concentraba la riqueza, mucha riqueza, éramos el granero del mundo, pero también éramos un país con mucha miseria” (Cristina Fernández, 31 de marzo de 2008)

El hecho cierto es que entre los meses de marzo y julio de 2008 las intervenciones de Fernández estarán protagonizadas en buena medida por la coyuntura que se vivía por la crisis del campo. Una vez derrotado el proyecto de la Resolución 125, la polémica se irá desvaneciendo en el discurso de Fernández y se perderán las referencias a esta batalla. La Tabla 6 muestra que un tercio de los discursos pronunciados por Cristina Fernández durante el 2008 se concentraron durante la crisis del campo y que en al menos un tercio de estos la referencias al conflicto fueron explícitas y significativas. Pero también puede verse que una vez sufrida la derrota, el conflicto con el sector agrario prácticamente desaparecerá de sus alocuciones presidenciales.

Tabla 7: Magnitud del conflicto del campo en los discursos de Cristina Fernández.

	Marzo-Julio 2008	2008
Alocuciones pronunciadas por Cristina Fernández	109	327
Alocuciones en las que aparecen referencias explícitas y significativas al conflicto	37	43

Fuente: elaboración propia a través del análisis en Atlas.ti

La derrota el proyecto de Retenciones fue un duro golpe que afectó en el seno de su coalición de gobierno y debilitó su figura política. Es entonces cuando se produce el giro discursivo antes aludido. En adelante, Fernández enfatizará mucho más el valor de la justicia social, ya

no solo vinculada a un modelo de desarrollo, a la necesidad de un crecimiento con inclusión, sino como un valor en sí mismo.

Es en este contexto en el que el 20 de noviembre de 2008, cuatro meses después de la derrota en la “crisis del campo”, el oficialismo conseguía convertir en ley el proyecto que devolvía al Estado la gestión del sistema de pensiones privatizado parcialmente durante la década de los noventa. Así, con la sanción del Senado de la Ley 26.425 se crea el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y se da fin a los fondos de pensiones que hasta entonces estaban controlados en su gran mayoría por las denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones y Jubilaciones (AFJTP). Esta decisión supone revertir uno de los símbolos más representativos de la política neoliberal de los años noventa: si para el kirchnerismo el menemismo pretende ser un ejemplo del desmantelamiento de la estructura de protección social en Argentina, la privatización de los fondos de pensiones será una de las políticas más representativas de aquel período.

(...) aquellos que creemos en el Estado, aquellos que hemos dado muestras concretas de creer en el rol que debe cumplir insustituible e irremplazable el Estado, vamos a acordar que realmente estamos ante un verdadero cambio estructural estratégico de defensa de nuestros jubilados y de nuestros pensionados. Y por eso también, para aquellos que no piensan estas cosas del Estado, que todavía siguen aferrados al modelo neoliberal, creo que cuando las medidas estatistas las toma Estados Unidos, Francia o Alemania, son medidas simpáticas, inteligentes, pero que cuando las medidas en defensa del Estado se toman aquí, en casa, concretamente, otra vez aparecen los estatistas, otra vez aparecen los nostálgicos. (APLAUSOS) (Cristina Fernández, 21 de octubre de 2008)

Como veremos más adelante, la estatización de los fondos de pensiones es una de las decisiones de mayor transcendencia del período kirchnerista, no solo por su alcance como política pública, sino como expresión de un proceso de institucionalización de nuevas ideas, de nuevos vectores de sentido, de nuevos principios de lectura del orden político. En palabras de Cristina Kirchner:

Lo que ahora tenemos que acordar entre los argentinos es que **este modelo se institucionalice políticamente para que no pueda volver a ser cambiado cuando**, tal vez, alguna otra teoría, como la del Consenso de Washington dentro de unos años, encuentre comunicadores que le digan al país que todo lo público es horrible y que el Estado no sirve para nada. (APLAUSOS)” (Cristina Fernández, 21 de octubre de 2008)

La cita recogida expresa la aspiración de consolidación de un modelo que finalmente muere, el modelo de los años noventa; y de un modelo que se construye en antagonismo a aquél y que se asume a sí mismo como un nuevo marco de comprensión del orden político en sentido amplio. Decir que

“un modelo se institucionalice políticamente para que no pueda ser cambiado” implica hablar de la institucionalización de una serie de ideas que adquieren consistencia presente y aspiración de perpetuación en el futuro. Ideas que pretenden convertirse en un sentido de época a partir del cual leer el orden político; establecer las fronteras que dotaran de legitimidad, intangibilidad y racionalidad a la manera de definir los problemas; establecer objetivos políticos y articular instrumentos y soluciones.

5.6.2. La crisis económica internacional y la consolidación del paradigma de la protección y justicia social

Ante el escenario de crisis internacional, que no afecta gravemente a la economía argentina, pero que está presente en un contexto internacional del que el país no es ajeno, el paradigma del “crecimiento con inclusión” transitará hacia una idea de “protección e inclusión social” donde ya no son los rendimientos económicos los garantes de estos ideales, sino la participación, presente y promotora, del Estado. Será, por tanto, durante los primeros años del gobierno de Cristina Fernández cuando se consolide la imagen del Estado como instrumento para la resolución de una buena parte de los problemas que enfrenta al país. Esta cualidad de instrumento de resolución de problemas, garante y promotor de derechos es lo que permite que el imaginario kirchnerista se construya también en función al rol que el Estado debe asumir, sobretodo respecto de la cuestión social. El Estado será el agente encargado de garantizar los derechos básicos y promover las condiciones de vida digna, con justicia e inclusión social. A su vez, el paradigma político del kirchnerismo sostendrá las banderas de la justicia e inclusión social a partir del rol protagonista del Estado, una vez más en clara contraposición a los modelos políticos como el de los noventa que abogaban por la retirada del Estado y que, bajo la óptica kirchnerista, dejaron a amplias capas de la población en las periferias de la pobreza y exclusión.

El esfuerzo por construir una imagen positiva del intervencionismo estatal en las diferentes áreas de la vida social, política y económica encuentra en la crisis del 2008-9 parte del sustrato de legitimación de su apuesta política. Para Fernández, la fuerte crisis que viven otros países y las consecuencias de esta responden a una lógica de pensamiento dominante basada en la idea de las virtudes de la ausencia del Estado, las desregulaciones y privatizaciones. En el imaginario político del kirchnerismo, y de Argentina en general, este tipo de políticas están vinculadas con los años noventa, el Consenso de Washington y el

neoliberalismo menemista. He aquí donde encontramos, una vez más, importantes referencias a esta dicotomía neoliberalismo/kirchnerismo

(...) creo que la crisis que ha devenido en internacional y que precisamente se ha propalado desde aquellos centros que (...) impulsaban la ausencia del Estado, la desregulación total y el reinado absoluto del mercado como el perfecto asignador y distribuidor de recursos ha fracasado (Cristina Fernández, 10 de febrero de 2009).

La crisis internacional de 2008-9 o las referencia al pasado neoliberal son diferentes formologías que adquiere el discurso de Cristina Fernández para sostener, recrear y alimentar el imaginario de la justicia social que ya por entonces es una de las señas de identidad del kirchnerismo. De alguna manera, la política kirchnerista en su conjunto estará supeditada, en mayor o menor medida, con mayor o menor intensidad, al cumplimiento de cierto ideal de justicia social. En sus palabras, “un país donde no haya inclusión social, en un país donde no tengamos en cuenta a los sectores más vulnerables y no trabajemos todos los días para que haya menos vulnerabilidad social, es imposible sostener un modelo económico y político” (Cristina Fernández, 19 de agosto de 2009), de la misma forma que “no hay mejor construcción de la paz que la construcción de la justicia social, en la República Argentina. (APLAUSOS)” (Cristina Fernández, 5 de junio de 2009).

Si durante el gobierno de Néstor Kirchner se da una resignificación del valor del Estado frente a la ausencia de este como característica central del neoliberalismo, la discursividad en torno al Estado de Cristina Fernández tendrá una fuerza mucho mayor. La ausencia del Estado aparece, sin lugar a duda, como un factor central a la hora de definir y explicar los problemas del país, sobretudo aquellos vinculados con la pobreza y las desigualdades. El reverso de esta imagen se sostiene, precisamente, en la identificación del Estado como el principal instrumento de transformación social y económica del país. En esta suerte de esencialismo estratégico que define los problemas por la ausencia del Estado y encuentra las soluciones por la presencia de este, el rol del Estado emerge como uno de los elementos centrales de la concepción política kirchnerista, de la construcción hegemónica, paradigmática, del kirchnerismo. La capacidad que alcanza el kirchnerismo de redefinir los principios de lectura del orden político se expresará en el rol que atribuye al Estado, en función de una dicotomía entre ausencia y presencia, estrechamente vinculada a la dicotomía pasado y presente.

¿Porque saben qué? Es mentira que alguien pueda ocuparse de la seguridad, de la salud, de la educación, si antes no se ocupa de la economía. Ese fue el cuento que nos hicieron durante

la década de los 90, fundamentalmente el neoliberalismo, que el Estado se ocupe de la educación, de la seguridad, de la salud, que de la economía se ocupa el mercado. Así nos fue y así le fue al mundo. El rol del Estado como articulador entre lo público y lo privado es la garantía de este modelo de crecimiento que lleva 6 años del crecimiento económico más importante de la República Argentina (APLAUSOS) (Cristina Fernández, 18 de junio de 2009).

El Estado se convierte en el elemento central e incuestionable del quehacer político y por ello, como vemos, las referencias al pasado desolador y al presente virtuoso son las bases para la búsqueda de la perpetuación de futuro de la idea de la presencia del Estado como instrumento irrenunciable de la política; de una política fundamentada en una manera concreta de entender ciertos objetivos de justicia social y como bastión último de la defensa de los intereses de los débiles, “(...) porque cuando el Estado desaparece es entonces cuando los más humildes, cuando los que no tienen lugar donde reclamar ven cercenados y pisoteados la mayoría de sus derechos” (Cristina Fernández, 15 de enero de 2009). Por eso, cuando se remata

la Argentina ya sabemos quién paga el remate: lo pagan los sectores más vulnerables, lo paga la educación pública, lo pagan los hijos y los alumnos cuyos padres no tienen el poder adquisitivo para poder darle lo que otros tienen. Por eso digo siempre, este rol insustituible, indelegable e irremplazable del Estado para hacer frente, ya no a las capacidades especiales o a las escuelas especiales, sino a los sectores más vulnerables y que más protección requieren de nuestra sociedad. **El Estado ha estado muchas veces y durante mucho tiempo ausente**, décadas de ausencia y **va a ser necesario mucho tiempo de una presencia muy fuerte** para reparar tanto olvido, para reparar tanto daño, para reparar - en definitiva - tanta injusticia (Cristina Fernández, 10 de junio de 2009)

Con Cristina Fernández se consolida un enfoque político que tiene al Estado como epicentro de los ideales de transformación que se propone y a la década de los noventa como modelo político antagónico y que debe ser superado. Con independencia de cuán cierto o acertado sea el cuestionamiento que hace el kirchnerismo del modelo de los años 90, lo interesante es prestar atención al rol que cumple esta apelación paradigmática del pasado: cuál es el objetivo que persigue y qué alternativa es capaz de ofrecer. Si tenemos en consideración que el cuestionamiento de la política de los 90 no se inaugura con el kirchnerismo en el poder, sino por una ola de contestación ciudadana caracterizada por diferentes repertorios de acción que forman parte del imaginario político argentino en el contexto de la crisis de 2001-2002, las posibilidades de rearticulación del sentido, de las certezas, de los horizontes, estaban abiertas a todos aquellos agentes políticos que fuese capaces de construir una alternativa —el supuesto de intangibilidad de resolución de la crisis de la que habla Palti (2010)—, ya sea a través de una reactualización del paradigma político que dominaba en los años noventa, o ya sea a

través de una transformación de los pilares ideacionales de legitimidad, deseabilidad y posibilidad política. El kirchnerismo, en consecuencia, navegó hacia un horizonte de transformación radical de los principios de lectura del orden político con el objetivo de construir “comunidades de sentido” que se identificasen con las ideas centrales del proyecto kirchnerista, entre ellas el rol del Estado y la justicia social. Por esta razón, el cuestionamiento del pasado fue, de alguna manera, condición necesaria, pero no única, pues era necesario construir una alternativa que tuviese consistencias presente y posibilidades de perpetuarse en el tiempo, de ofrecer horizontes de futuro perdurables. Es en este punto donde resulta interesante y llamativo indagar sobre el rol que Cristina Fernández atribuye al Estado como pieza central de lo que denominamos kirchnerismo o, si se quiere, posneoliberalismo.

Lo que cabe preguntarnos, llegados a este punto, es cuál es la forma de representación que adquiere el rol del Estado en el kirchnerismo, especialmente con Cristina Fernández después de la “crisis del campo” que, como vimos, se tradujo en un viraje desde el espacio consensual de la Concertación Plural, de la transversalidad, a la expresión más radical de lo nacional popular. En concreto, nos interesa conocer el protagonismo que se le atribuye al Estado en materia de protección social, de justicia social, sin desconocer la multiplicidad de expresiones y atribuciones que se le asigna al Estado: el Estado durante como un actor central en la promoción, sostenimiento y generación de actividad económica; como garante de un equilibrio justo entre la rentabilidad empresarial y la equidad social; como un actor capaz y activo a la hora de asignar recursos; como un actor con mayores capacidades que el mercado para administrar los recursos; como una instancia de regulación de la economía; como último garante/reparador de derechos; como la instancia a la cual recurrir en caso de necesidad; como espacio de intermediación de las relaciones capital-trabajo; como instancia de defensa activa de la ciudadanía, de los trabajadores y de la sociedad en general; o como promotor de la producción, el trabajo y la inversión.

En el centro de esta yuxtaposición de sentidos que se le atribuyen al Estado, la “cuestión social” ocupará un lugar protagónico, que, como veremos, entroncará directamente con la Asignación Universal por Hijo (AUH) como instrumento para alcanzar determinados objetivos políticos. Con independencia de la polémica acerca del oportunismo político, para algunos, o audacia política, para otros, de Cristina Fernández a la hora de lanzar la AUH⁵³, lo relevante es el marco ideacional más amplio en el que se produce y legitima la

⁵³ Las discusiones políticas en torno a la creación de un ingreso ciudadano de protección de la niñez o de la universalización del sistema de asignaciones familiares para que estas adquieran un carácter contributivo y no

medida. En este sentido, el discurso kirchnerista, y el de Cristina Fernández en aquel contexto, atribuye al Estado la responsabilidad de “asumir la representación de aquellos que no tienen nada o casi nada, porque esta es la obligación, por lo menos desde la percepción de esta presidenta, del rol que tiene que cumplir el Estado en velar por un modelo económico productivo, con una fuerte inclusión social.” (Fernández, 22 de julio de 2009). De igual manera que el valor del trabajo será central en la mirada de Néstor Kirchner sobre la lucha contra la pobreza e indigencia, Cristina Fernández se apoyará en el éxito económico de los años previos, pero al mismo tiempo señalará que mientras no se alcance “el verdadero objetivo que es el de trabajo decente y seguro para todos los argentinos” será el Estado presente el que siga “reparando la injusticia y la inequidad” (Fernández, 4 de diciembre de 2009). La AUH, en consecuencia, nace envuelta de un discurso caracterizado por la mirada kirchnerista en torno a la justicia e inclusión social y, al mismo tiempo, por la centralidad del Estado en la producción de políticas de protección social.

La estatización de los fondos de pensiones y la creación de la AUH consolidan una nueva expresión del kirchnerismo, mucho más centrada en el rol del Estado como productor de políticas de protección social que como espacio de intermediación entre mercado y sociedad. Frente a esa mirada que defendía que la “la pobreza, la indigencia, la exclusión social se solucionan desde la economía, no se solucionan desde los ministerios de Asuntos Sociales” (Cristina Fernández, 16 de mayo de 2008), la AUH representa el reconocimiento de que “1.979.000 familias argentinas que reciben un aporte que la verdad que nos gustaría que no lo necesitaran, pero lo necesitan y aquí estamos, porque creemos en el Estado, porque creemos en el progreso social y porque creemos en la justicia” (Fernández, 3 de diciembre de 2009). El bienestar social, la justicia social, la igualdad social dejan de ser el resultado de un modelo económico virtuoso que es capaz de generar crecimiento y empleo, y ahora son fruto de un Estado promotor de políticas públicas que reconocen derechos para la población a la que las virtudes del modelo no llegan.

Pero además de la vinculación que Fernández establece entre la política social y el rol del Estado, la Asignación Universal por Hijo adquiere importancia por sí misma y a la postre terminará convirtiéndose en una de las políticas más representativas del kirchnerismo. Pese a la discursividad que se construirá en torno a la AUH –su vinculación con la infancia, con

contributivo se remontan a 1997 y, desde entonces, ha estado ha estado presente, con más o menos fuerza, en la discusión política en el país. Una cronología de estas discusiones, las iniciativas impulsadas y los actores involucrados en ella puede consultarse en Arcidiácono (2017a), Arcidiácono, Carmona Barrenechea y Straschnoy (2011) o Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy (2013, 2014).

el mercado de trabajo o con el clientelismo— se trata de “una medida que tiende fundamentalmente a la inclusión social (...) [a] la necesidad de incluir socialmente” (Fernández, 9 de noviembre de 2009). Como veremos más adelante, la AUH es una medida que pretende enmarcarse como una expresión radicalmente nueva de la política social, pues carece de los “vicios” de la lógica reinante de esta: al contrario que los planes sociales, la AUH es de carácter universal; es una medida que pretende llegar a aquellas capas de la sociedad donde la política del “crecimiento con inclusión” no ha podido llegar; es una medida que cambia la lógica y extiende las fronteras de la seguridad social; es una medida que no está sujeta al clientelismo político; se trata de una prestación diseñada para proteger a los hijos e hijas de los trabajadores de pocos ingresos o trabajadores desocupados; es un instrumento para promover la solidaridad social; se asume como un derecho y, por tanto, es inalienable; es un estímulo para el consumo; es una manera de luchar contra el desempleo y el empleo precario; es una medida que produce igualdad entre trabajadores formales e informales, de pocos ingresos e ingresos medios; es una medida fundamentalmente enfocada a erradicar la pobreza; es una prestación que, por sus características, evita el caos y multiplicidad de planes sociales de carácter provincial, municipal; y, finalmente, es una medida que busca garantizar la escolaridad y el acceso al médico de los niños y niñas.

Junto a la AUH, la expansión prestacional en el sistema de pensiones y la estatización de las AFJTP también se inscriben discursivamente en el impulso y recuperación del Estado como instrumento de reparación y garantía de protección social. Esta inscripción discursiva de la política social en el marco del rol de Estado se aprecia cuando Fernández señala que “tengo el orgullo de ser la presidenta que devolvió al Estado la administración de los recursos de los trabajadores (...)” (Cristina Fernández, 15 de diciembre de 2009); o que la aprobación de dicha estatización fue absolutamente estructural y fundamental para el “retorno de la administración de los recursos de nuestros jubilados a manos del Estado Nacional. (APLAUSOS)” (Cristina Fernández, 1 de marzo de 2009). De hecho, Fernández apuntará que la decisión tomada fue “una de las medidas más importantes, tal vez, la más importante en los 6 años en cuanto a su carácter estructural al modelo, fue retomar por parte del Estado la administración de los recursos de los trabajadores que estaban en manos del sector privado. (APLAUSOS)” (Cristina Fernández, 15 de junio de 2009).

5.6.3. La ANSES como la expresión del Estado presente

Si la estatización de los fondos de pensiones y el lanzamiento de la Asignación Universal por Hijo son las medidas más ambiciosas y representativas en materia de políticas sociales del kirchnerismo, la ANSES será la expresión institucional de ello. Ambas políticas fueron impulsadas, diseñadas y ejecutadas desde la Administración Nacional de la Seguridad Social y, en términos discursivos, tendrán cierta vinculación, pues será gracias a la estatización de los fondos de pensiones que el Estado contó con los recursos para impulsar la AUH.

La Tabla 7 expresa la magnitud del impacto que supone para el kirchnerismo la creación del SIPA y la AUH. Si se analizan todos los discursos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández y se indaga sobre la presencia que tiene en estos las dos instituciones más sensibles a la política social, y las principales políticas que se impulsaron desde estas, podemos dar cuenta del rol que adquiere la ANSES a la hora de convertirse en la expresión del Estado que promueve la justicia e inclusión social.

Tabla 8: Menciones explícitas y significativas al MDS y la ANSES en los discursos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández.

	Néstor Kirchner	Cristina Fernández
Referencias explícitas a la ANSES	7 veces en 5 discursos	344 veces en 175 discursos
Referencias explícitas al MDS	28 veces en 22 discursos	87 veces en 66 discursos
Total discursos	970	1875

Fuente: elaboración propia a partir de análisis en Atlas.ti

Mientras que para Néstor Kirchner estas instituciones prácticamente no formaban parte de la morfología de sus discursos, Cristina Fernández se referirá mucho más a estas instituciones, pero en especial a la ANSES, que estará presente en al menos 175 intervenciones y con prácticamente el doble de menciones. Pero más importante aún será la fuerza que adquiere la AUH en su discurso. En el discurso de Kirchner, el PMO, que fue la política social más representativa de su periodo, está presente en 23 discursos diferentes. Sin

embargo, la AUH, que será la política social más representativa del kirchnerismo en general, será nombrada por Cristina Kirchner en 337 discursos diferentes (590 menciones en total), mientras que programas como el Argentina Trabaja o el Ellas Hacen estarán presentes en su discurso en 49 y 11 discursos diferentes (88 y 16 menciones), respectivamente.

Y esta Argentina, este piso mínimo-social de protección extendido desde el nacimiento de una persona hasta que se muere, porque la ANSES paga desde asignación prenatal, asignación universal por hijo, pensiones no contributivas, luego las pensiones o las jubilaciones, el seguro de desempleo también cuando se pierde el empleo, y finalmente cuando muere la persona también tiene un seguro y su viuda o su viudo sigue con la atención, un sistema integral sostenible y sustentable. Me olvidaba también un dato importante para poder lograr mayor sustentabilidad: la recuperación para la administración del sector público de los recursos de los trabajadores argentinos cuando decidimos terminar con el sistema las AFJP. (Aplausos) (Cristina Fernández, 9 de febrero de 2010).

Del fragmento anterior se desprende una idea de la ANSES como una institución responsable de la salvaguarda de la protección social de toda la sociedad, desde el momento de nacimiento hasta el final de la vida. Es, de alguna manera, la institución pionera en materia de protección social. Además, la ANSES materializará en buena medida la idea de la “vuelta del Estado”, no solo por el tipo de políticas que desarrolla, sino porque es a esta institución a la que se le devolvieron los recursos de los trabajadores que constituyen los recursos del sistema de protección social en Argentina. Frente a la privatización de los años noventa, el retiro del Estado y la creación del sistema de AFJTP, la ANSES representa el anverso de esta dicotomía:

A ver perdón, los fondos de la ANSES lo administraban las privadas y nadie decía nada en el país, cuando este Gobierno decidió recuperar la administración para el Estado, porque el Estado no puede ser un adorno como quieren algunos, hay quienes quieren un Estado adorno en la Argentina que sirva para decir: "ahí está el Estado", pero que no intervenga en nada y cuando decidimos recuperar la administración de los recursos de los trabajadores porque los aportes y contribuciones son de los trabajadores para el régimen previsional. También estuvimos solos y la verdad que la Asignación Universal por Hijo y la verdad que los dos aumentos por año a los jubilados, que se sumaron a todos los aumentos que le dimos, a partir del año 2003. (Cristina Fernández, 20 de agosto de 2010).

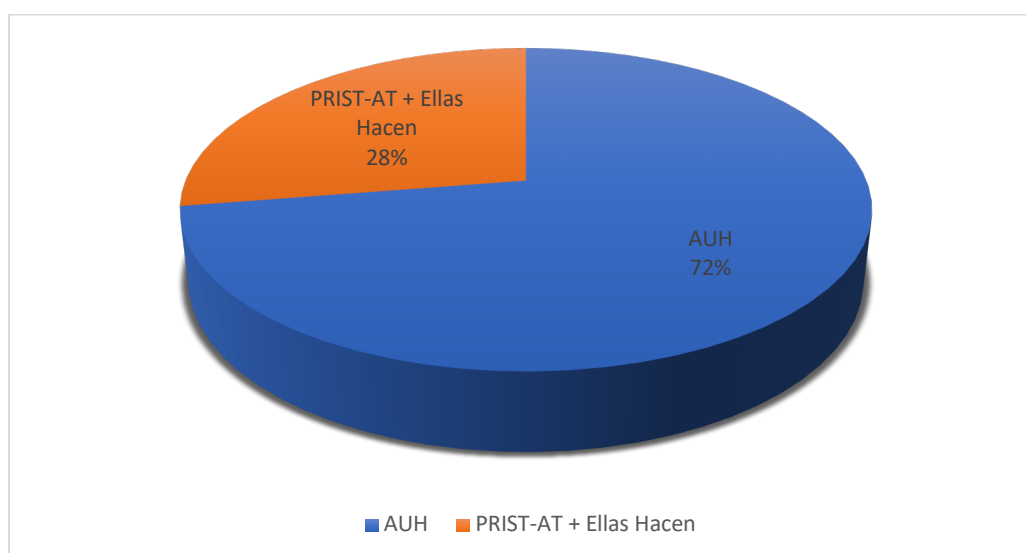
Si la reestatización de los fondos de pensiones –la recuperación de los recursos de los trabajadores– le devuelve al Estado la capacidad de intervenir y desarrollar una política previsional rupturista respecto de la que se desarrolló en la década anterior, la ANSES fue, de alguna manera, la institución que vehiculizó la política social: “Yo me acuerdo que, cuando se discutía de dónde se iba a sacar el dinero para los planes sociales, algunos -y si vos sos

periodista mirás - hablaban por ejemplo de las reservas, y nosotros encontramos un camino mejor que es el camino de la ANSES (...)” (Fernández, 8 de enero de 2010).

Por lo tanto, la ANSES aparece como el epicentro de la redistribución de recursos: los trabajadores y empresarios que hacen sus aportes a la seguridad social están financiando las pensiones de los mayores, al tiempo que con esos mismos recursos se pagan asignaciones familiares, la AUH, los seguros de desempleo y programas como Conectar Igualdad. La ANSES como epicentro institucional de la redistribución, igualdad de oportunidades, reparación de desigualdades y promotor de desarrollo económico y social.

Con lo cual creo que estamos dando pasos tan importantes, estructurales, fundantes, de una sociedad más justa, más equitativa, más igualitaria, en donde todos tengan las mismas posibilidades que es lo que nos mueve, creo que a todos en el fondo. Lo estamos haciendo con un gran esfuerzo y sabemos que de esta manera, capacitando mucho a los argentinos, capacitando mucho a nuestros chicos, que son los hijos de los trabajadores, porque esto se hace con fondos de la ANSES, pero los que reciben las computadoras son los hijos de los trabajadores, son los nietos de los jubilados y pensionados, es toda una máquina que se mueve en la familia y que permite mejorar la calidad de vida de la familia del trabajador, del jubilado y del pensionado (Cristina Fernández, 6 de agosto de 2010).

Gráfico 1: Proporción de las referencias a la AUH y al PRIST-AT + Ellas Hacen* en los discursos de Cristina Fernández (2007-2015)



** La exploración de referencias a los programas Argentina Trabaja y Ellas Hacen se realiza a partir de referencias explícitas a estos programas y a referencias vinculadas al cooperativismo de trabajo y las inflexiones lingüísticas vinculadas a dicho término, sin que sea necesario que estos programas hayan sido nombrados explícitamente para reconocer que se hace referencia a los mismos.

Fuente: elaboración propia a partir de análisis en Atlas.ti

La evolución del discurso de Cristina Fernández en los años posteriores a la aprobación de la AUH y creación del SIPA se caracterizó por una puesta en valor de estas dos grandes medidas, en especial la AUH, que “debe haber sido la medida social más importante de los últimos 50 años” (Fernández, 13 de mayo de 2010). Sobre la base de la estatización de los fondos de pensiones, la aprobación de la Asignación Universal por Hijo y el buen desempeño que mostraba el mercado laboral a pesar de la coyuntura de crisis económica internacional –elemento que seguirá siendo estructurante a la hora de legitimar su política– serán los pilares sobre los que se asentará la nueva mirada que imprimirá sobre la cuestión social: haber construido “el piso social más importante de toda Latinoamérica (Cristina Fernández, 26 de abril de 2010). Junto a estos tres elementos –pensiones, AUH y mercado laboral–, la puesta en marcha del programa Conectar Igualdad reforzarán la idea del paradigma de “protección social” tan presente durante aquellos años en el discurso de Fernández. Estos cuatro pilares en los que se sustenta el modelo son posibles, una vez más, gracias a la recuperación del Estado como instrumento de transformación y protección.

La solidez del modelo, la construcción de un sólido mercado interno a partir de más de 2.000 **negociaciones colectivas de trabajo** por primera vez en décadas, el mejoramiento del poder adquisitivo de todos nuestros trabajadores que nos coloca al frente de América Latina con el mejor salario mínimo, vital y móvil, el piso de **protección social** que hemos logrado a través de la incorporación de más de **2 millones de nuevos jubilados y pensionados** y la mejora de la movilidad social jubilatoria para la totalidad de nuestra clase pasiva, la **Asignación Universal por Hijo** que nos **coloca en el país más igualitario de América Latina**, los programas para que nuestros adolescentes en la nueva escuela secundaria cuenten todos en un plazo no mayor de dos años y medio, tres años su **propia computadora para superar la brecha digital**, (...). Esto es lo que ha hecho el Estado (Cristina Fernández, 11 de mayo de 2010a).

La excepcionalidad en materia de justicia e inclusión social solo será comparable con la experiencia peronista de los años cuarenta que, como ya se analizó en otros trabajos (Estévez Rubín de Celis, 2020b; Montero & Vincent, 2013; Svampa, 2011, 2014), estará muy presente en el discurso de CFK tras la derrota que sufre en la conocida como crisis del campo. En consecuencia, el peronismo como familia política y en especial el “evitismo” como señal de identidad del distintivo “justicia social” del peronismo, estarán presentes en sus discursos en el marco de esta “excepcionalidad” que supone haber construido el “piso de protección social” más importante de la historia del país y el más importante de América Latina.

Todas estas cosas hemos construido y, junto a esto, que constituye sin lugar a duda el piso de protección social, no de asistencia social, sino de protección social que es por lo que siempre peleó Eva Perón, ese piso de protección social que no es la caridad ni la limosna,

sino el derecho a tener jubilación, trabajo y reparación (...)” (Fernández, 9 de febrero de 2010b)

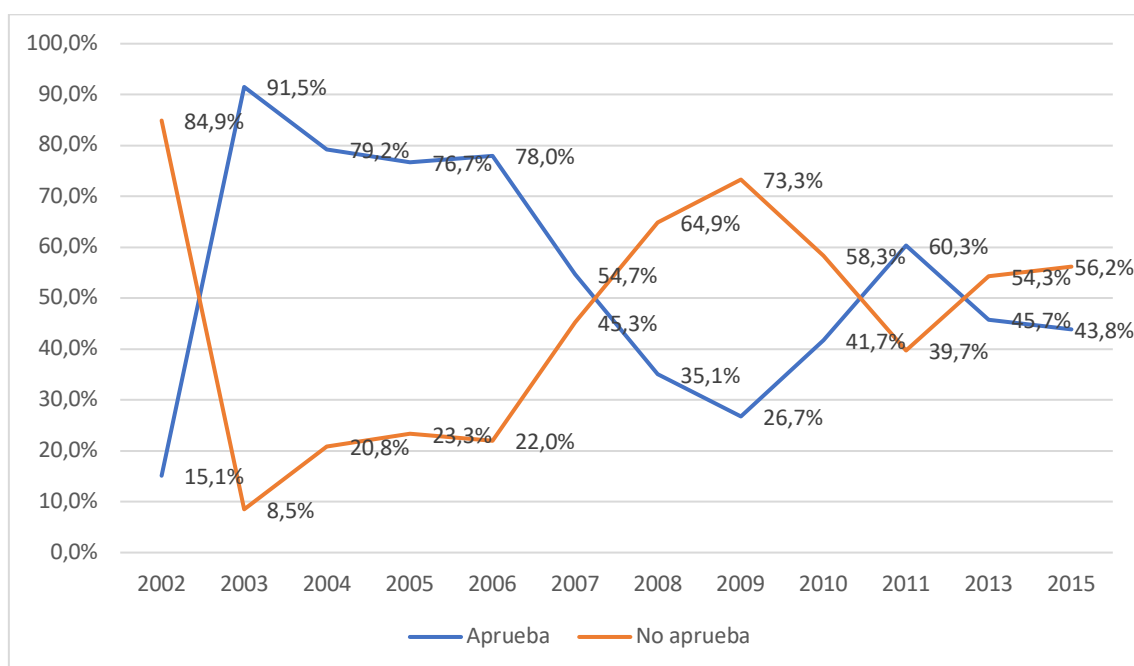
(...) hablar de Eva es un poco hablar de la historia de la mujer en la política, es un poco también hablar de un sujeto nuevo no solamente desde el género, Evita no fue solamente género. Ella fue la verdadera creadora del concepto de justicia social, que vino a reemplazar el de caridad o beneficencia, que hasta ese momento había reinado omnipresente, en la República Argentina, en torno a cómo llegar a los pobres, a los que no tenían nada, casi como una concesión, casi como una caridad. Eva puso un concepto diferente: el de la justicia social, el de la reparación, esencialmente Eva fue una gran reparadora social. (...) Y pudo sobreponerse a todo eso y dejar una impronta, no ya en la historia de los argentinos, sino en la historia del mundo, Eva es un icono de la Argentina.” (Fernández, 26 de julio de 2010).

5.6.4. La legitimación electoral del paradigma de justicia social

La derrota contra el campo en 2008 y la derrota en las elecciones de medio término de junio de 2009 que dieron la victoria electoral Acuerdo Cívico y Social (29,53%), situando al FpV-PJ en un segundo lugar (28,70%), fueron interpretados como una importante derrota del oficialismo⁵⁴ en el poder –se pierde la mayoría en el Congreso– y de Kirchner al frente del PJ. Ambas derrotas parecían indicar un fin de ciclo en el kirchnerismo y ante ese escenario las respuestas fueron inmediatas. Kirchner decide asumir la responsabilidad y dejar en manos del gobernador de la provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli, el mando del PJ –aunque meses más tarde el partido rechaza la renuncia de Kirchner–. Ante el desgaste político que sufría Kirchner, el objetivo era preservar a Scioli como potencial candidato en las elecciones presidenciales de 2011 y poner todos los esfuerzos necesarios para recuperar el “modelo de cambio, profundizar la gobernabilidad y (...) construir una alternativa potente con vistas al 2011” (Néstor Kirchner, Página 12, 20/06/2009). En contraste con la alta tasa de aprobación y legitimación que tuvo Néstor Kirchner en sus primeros años de gobierno, 2008-2009 son los años de menor popularidad del kirchnerismo.

⁵⁴ El diario Pagina 12, por ejemplo, titulaba “Barajar y dar de nuevo”, al tiempo que señalaba que el gobierno de Cristina Fernández, más que el modelo kirchnerista, “sufrió ayer una grave derrota” (Página 12, 29/06/2009). Por su parte, el diario Clarín titulaba de manera categórica “La derrota de Kirchner fue muy dura y perdió el control del Congreso” (Clarín, 29/06/2009).

Gráfico 2: Tasa de aprobación de la gestión del gobierno



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el Latinobarómetro.

Como muestra el Gráfico 2, elaborado a partir de las series estadísticas del Latinobarómetro, la altísima aprobación con la que cuenta Néstor Kirchner en sus primeros años al frente del gobierno, contrasta con desaprobación que sufre el gobierno de Fernández entre 2008-2009. Sin embargo, la capacidad de iniciativa política, combinada con factores inesperados como la muerte de Néstor Kirchner, componen el escenario en el que Cristina Fernández consigue recuperar altas tasas de popularidad, por encima del 58% en el contexto de las elecciones de 2011.

Este es, a su vez, el escenario en el que se llevan a cabo la reestatización de los fondos de pensiones de 2008, la creación del programa PRIST-AT y de la AUH de 2009 o la creación del programa Conectar Igualdad en 2010. En su conjunto, representan las políticas más representativas del modelo de inclusión social del kirchnerismo, que además fueron aprobadas en un contexto de fuerte expansión económica, con un 6,3% de crecimiento promedio anual (aproximadamente un 9% en 2010 y 2011) y un acumulado tras 4 años de gobierno del 25,2% (Calvo & Murillo, 2012; Catterberg & Palanza, 2012; Cherny, 2011).

Sin embargo, el fallecimiento de Néstor Kirchner el 27 de octubre de 2010 marca un nuevo hito, uno de los más importantes, en el kirchnerismo como movimiento político y en la figura de Cristina Fernández como lideresa al frente de este y de la

presidencia⁵⁵. Si en 2009 el escenario electoral se calculaba y planeaba en función de la derrota electoral de medio término del mismo año o del resultado de la crisis del campo, la muerte de Kirchner dibuja un escenario completamente nuevo. Como señalan Catterberg y Palanza (2012), antes del fallecimiento de Kirchner el sentido de época que compartían analistas y académicos era el de un escenario electoral muy competitivo y de resultados inciertos. Si bien la buena *performance* de la economía en aquellos meses, junto a medidas populares como la AUH, permitían hablar de una recuperación de la imagen de Cristina Fernández como presidenta, la muerte de Kirchner consolida el apoyo a la figura de Fernández, de su gestión al frente del gobierno y marca el inicio de una etapa de creciente popularidad, especialmente entre clases medias y jóvenes, que desemboca en un triunfo arrollador en 2011⁵⁶ (Catterberg & Palanza, 2012; Cherny, 2011).

En este sentido, el contexto de elecciones presidenciales en octubre de 2011 se convierte en el escenario en el que Cristina Fernández consolida un proyecto político de futuro en función de una evaluación del país 10 años después de la crisis de 2001. Una década después de aquella crisis, el pasado sigue siendo la materia prima para construir un relato sobre el kirchnerismo en el poder, una manera de construir certezas de futuro en función de los éxitos alcanzados; una manera de reforzar la construcción de una comunidad de sentido que se siente identificada con los elementos que forman parte de un paradigma donde la “cuestión social” sigue ocupando un rol primordial.

Para terminar, porque es importante conocer cuando uno habla con un gobernante cómo está ese país, creo que si tuviéramos posibilidades de ver una película para atrás y retrotraernos a lo que fue y lo que pasó en la Argentina en el año 2001, con el default soberano más importante de que se tenga memoria; con una crisis social que representaba al 25 por ciento de su población desocupada; con un casi 60 por ciento de pobreza y un 30 y pico de indigencia; con apenas 9.000 millones de dólares de reservas en el Banco Central; con una relación deuda-PBI del 160 por ciento y un aparato industrial absolutamente devastado y en retroceso y ver a esta Argentina, que desde el año 2003 a la fecha, ha logrado reducir su relación entre Producto Bruto y deuda a menos del 30 por ciento; que ha logrado reducir la desocupación aún pese a la crisis del año pasado al 7.4; que ha logrado también una reducción drástica en sus niveles de pobreza e indigencia; que ha alcanzado un crecimiento promedio entre el 8 y el 9 por ciento desde el año 2003 a la fecha; que ha aumentado sus exportaciones del año 2003 de 25.000 millones a seguramente este año

⁵⁵ Aunque no confirmado, Néstor Kirchner seguía apareciendo como el candidato del oficialismo para las elecciones de 2011, a pesar de que Daniel Scioli no dejaba de ser una opción de remplazo en el liderazgo (Cherny, 2011).

⁵⁶ La fórmula del FpV-PJ estará encabezada por Cristina Fernández y Amado Boudou, quien hasta entonces había sido ministro de Economía y Finanzas (2009-2011) y antes director ejecutivo de la ANSES (2008-2009). Cristina Fernández resultó reelecta con un 54% de los votos y una diferencia de más de 37 punto respecto del segundo candidato más votado, Hermes Binner, del Frente Amplio Progresista (16,8%).

perforar la barrera de los 80.000 millones de dólares y acumular, luego de pagar la reestructuración de su deuda soberana en un 93 por ciento, hemos reestructurado la deuda soberana, acumular luego de pagar, sin acceder al mercado de capitales, en el Banco Central 52.385 millones de dólares, con un pujante y sólido mercado interno que hoy protagoniza un verdadero boom de consumo, permite visualizar la inmensa capacidad de nuestro país para poder generar riqueza. **La clave estuvo en esa riqueza, pero además con inclusión social (...)**” (Cristina Fernández, 18 de enero de 2011).

En términos ideacionales, la estructura del discurso kirchnerista no varía en exceso y, al contrario, mantiene cierta coherencia. A pesar de los éxitos que Cristina Fernández destaca en términos de lucha contra la pobreza, indigencia y desempleo, el discurso kirchnerista seguirá definiendo sus objetivos políticos en función de este tipo de problemáticas. Si bien las referencias a la lucha contra la indigencia o la pobreza no serán explícitas en los términos en los que lo eran durante el gobierno de Néstor Kirchner, pues ahora son expresados más como un objetivo alcanzado, la desigualdad ocupará centralidad a la hora de definir los problemas. Definir los problemas en función de las desigualdades existentes en la sociedad y establecer la necesidad de luchar en contra de estas, permite que los instrumentos y soluciones que se ofrecen entren en coherencia con estos objetivos. Cuando Cristina Fernández señala que “el desafío de la generación del Bicentenario es el combate contra la desigualdad” (Fernández, 30 de mayo de 2011), está estableciendo cierto parámetro de sentido, una suerte de principio de lectura del orden político del que se desprenden diferentes parámetros de legitimación de políticas.

La Patria se ha construido con hombres y mujeres que arriesgaron su vida, que dieron todo lo que tenían por la libertad, y yo siempre digo, si hace 200 años ellos fueron por la libertad, **hoy nosotros tenemos que ir por la igualdad** de los argentinos. (...) Y ya sabemos, que las luchas por la igualdad tampoco suelen ser edulcoradas de un relato de Heidy y su abuelito. No, no es así, siempre hay intereses minúsculos pero poderosos que necesitan que los argentinos estemos desunidos o que haya desigualdad, para poder explotar tal vez mejor a los trabajadores (Fernández, 21 de junio de 2011).

Hoy, los gobiernos, los que tenemos responsabilidades institucionales de conducir los destinos de un país, **tenemos que ver la lucha contra la desigualdad**, (...). No hay sociedades que puedan crecer en forma sostenida, si se profundiza la brecha de desigualdad (Cristina Fernández, 2 de julio de 2011).

Esta doble mirada sobre la búsqueda de igualdad como objetivo político y las desigualdades como problema manifiesto constituyen, al mismo tiempo, los pilares de sentido sobre los cuales se asienta el kirchnerismo en el poder y sobre los que Cristina Fernández construye las promesas de futuro: “quiero decirles a todos ustedes hombres y mujeres (...) que ese país federal, ese país de inclusión social, ese país de dignidad nacional, ese país que profundiza la

inclusión de sus hombres y mujeres, debe seguir adelante” (Cristina Fernández, 23 de febrero de 2011). En el fragmento recogido, puede verse cómo Fernández plantea un escenario de futuro inscrito de forma explícita en las ideas de justicia e inclusión social que constituyen el paradigma kirchnerista. Se propone, en consecuencia, dar continuidad a un proyecto que “ha completado del año 2003 a la fecha el período de crecimiento económico más importante, más sostenido y con mayor grado de inclusión social en toda su historia” (Fernández, 17 de enero de 2011). Insiste Fernández en que “la verdad que me siento muy contenta de (...) poder participar y protagonizar el período de crecimiento económico, con inclusión social, más importante de nuestros 200 años de historia” (Cristina Fernández, 1 de febrero de 2011).

Todos los elementos señalados del discurso de Cristina Fernández durante aquel año electoral nos permiten hacer una “foto fija” de los principios de lectura del orden político que la presidenta intenta imprimir respecto de la situación del país. Hay un intento sostenido por defender las virtudes de un modelo en el que, según la mandataria, pocos confiaban, por lo cual tuvo que hacerse un esfuerzo por construir nuevos parámetros de certeza para la sociedad; nuevas certezas que informasen de sobre las posibilidades legítimas, reales, factibles y deseables de un cambio en las coordenadas de sentido del orden político. Así, la foto fija a la que hacemos referencia puede verse representada en el siguiente fragmento, donde no solo hay una defensa del modelo y sus virtudes, sino también una utilización de la crisis del 2001 y la crisis internacional de 2008-9 como escenarios de legitimación y justificación del modelo:

Cuando veo esta Argentina que inaugura fábricas, que abre escuelas, que inaugura salas para el arte (...), que ha generado más de 5 millones de **puestos de trabajo**, que ha consagrado derechos como la **Asignación Universal por Hijo** que permite la dignidad para aquellos que todavía no han tenido la suerte y la bendición de conseguir el trabajo que se merecen. Cuando vemos a nuestra población y a nuestros ancianos, a **nuestros viejos con la mejor cobertura de toda América latina**, casi el 90 por ciento con cobertura, la **inclusión social**, cuando uno ve estas imágenes, cuando palpa estas realidades y cuando mira lo que está pasando en otros lugares, cuando ve manifestaciones, porque en lugares de la vieja Europa están quitando derechos, echando gente, reduciendo salarios, recortando pensiones, digo, menos mal que Dios nos iluminó a él y a mí para no ceder a las presiones que nos hacían cuando decían que teníamos que enfriar la economía. Agradezco a Dios cuando lo iluminó para pagar la deuda al Fondo Monetario Internacional y encarar la reestructuración con honor para los argentinos, de lo que significaba la carga más importante que obstruía el crecimiento y el desarrollo de los argentinos como era la deuda externa. (Aplausos)” (Cristina Fernández, 16 de junio de 2011).

En este sentido, lo que se destila del discurso de Fernández respecto del valor central que ocupa la inclusión social es que ya no solo se trata de defender un paradigma de “crecimiento con inclusión”, sino que se da una inversión en el argumento: no es el crecimiento el que

posibilita la inclusión, sino que es la inclusión social la condición de posibilidad para el desarrollo del modelo económico que defiende el kirchnerismo.

De esta manera, la dinámica político-discursiva de los años posteriores a las elecciones de 2011 estarán protagonizados por esta mirada que subsume en los objetivos de inclusión social importantes dimensiones de la política, pero en especial la economía. Así, las políticas de inclusión social son las que “verdaderamente sostienen el consumo, la demanda agregada y son las que incentivan a que los empresarios inviertan” (Cristina Fernández, 04 de abril de 2012), porque “para nosotros la única competitividad que puede tener una economía es competitividad con inclusión social, si no tiene inclusión social no es competitividad, es explotación, que es otra cosa” (Cristina Fernández, 1 de febrero de 2012) y por tanto los objetivos políticos se plantean con límites claros sobre los que es posible y legítimo, por eso

que la lucha no sólo es por crecer, sino por crecer con igualdad y equidad es que tenemos que seguir trabajando. (APLAUSOS). Ni a él [Kirchner] ni a mí nos importa el crecimiento económico por sí mismo; sabemos que el crecimiento tiene que venir con la redistribución del ingreso para que haya igualdad, para que haya equidad, para que haya justicia, esa justicia social durante la cual mucho tiempo se llenaron la boca declamándola pero pocas veces ejerciéndola en nombre de nuestras ideas, de nuestro partido y de nuestro movimiento (Cristina Fernández, 9 de julio de 2012).

Y este paradigma de la inclusión y justicia social como marco de sentido para la comprensión de las decisiones que se llevaron a cabo sitúa a las políticas provenientes de la ANSES y del MDS como el ejemplo de que la década ganada frente a la década perdida de la exclusión: “(...) nosotros decimos que la década que vamos a cumplir de gestión es la **década ganada en la Argentina** por lo que hemos logrado en materia de **inclusión**, en materia de desendeudamiento, en materia de educación, de cultura, de **cobertura social** para los sectores más vulnerables, se trata de nuestros **niños**, se trata de nuestros **ancianos**, (...)” (Cristina Fernández, 27 de noviembre de 2012).

6. Capítulo V: ANSES, administración nacida para desaparecer.

6.1. La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)

Nuevo Paradigma de la Seguridad Social:
más derechos sociales, más igualdad
(Administración Nacional de la Seguridad Social, 2015, p. 99)

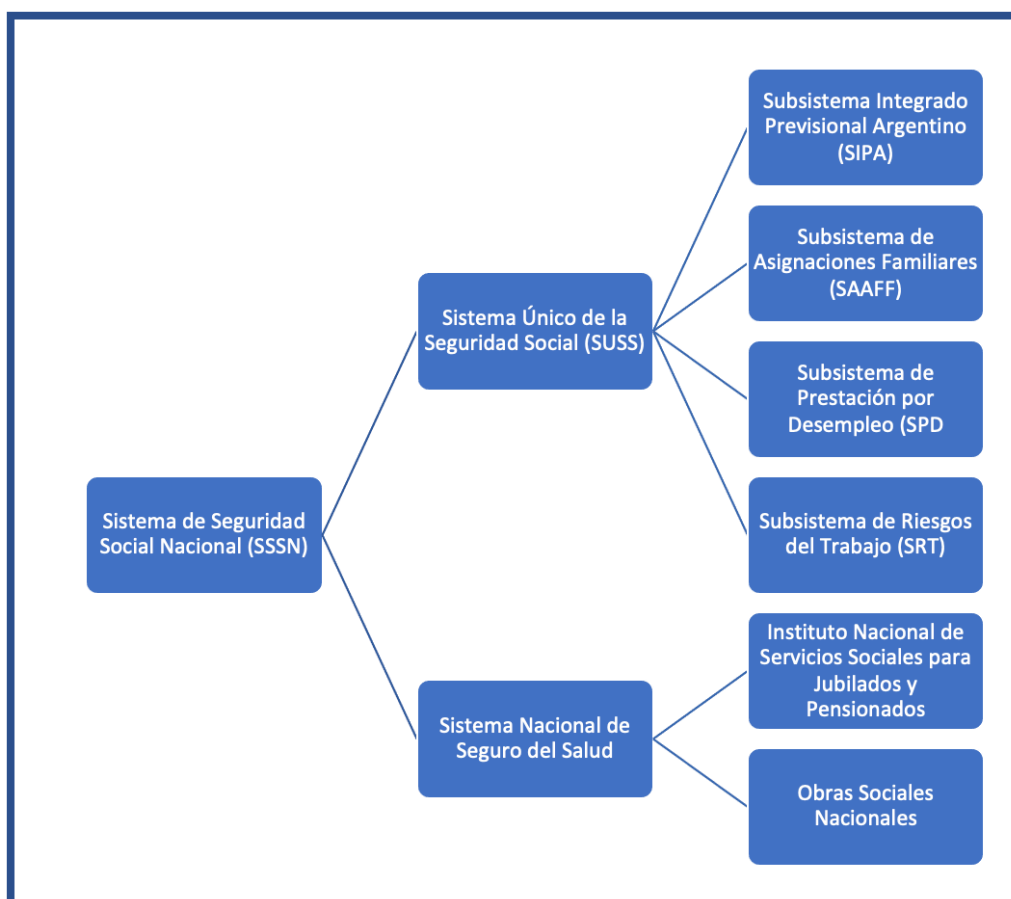
La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) es una institución central del sistema de Seguridad Social argentino y de gran importancia no solo en la implementación, sino también en el diseño de políticas públicas de protección social. Este organismo descentralizado está facultado para administrar los fondos correspondientes a los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones, en relación de dependencia y autónomos, de subsidios y asignaciones familiares y durante los gobiernos kirchneristas se caracterizó por un incremento notorio de su peso institucional y financiero (Díaz Langou et al., 2010). Frente a la centralidad e importancia que adquirió el organismo, las investigaciones que indaguen sobre los cambios y transformaciones que sufrió la ANSES durante los gobiernos kirchneristas son más bien escasas (Costa et al., 2014) y podríamos afirmar que ninguna de las existentes aborda sus dinámicas de cambio y continuidad desde una perspectiva explícitamente ideacional.

En este trabajo se exploran los cambios producidos en la ANSES durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Estos cambios no solo afectaron en términos de enfoque de políticas, sino también en los objetivos, metodologías e ideas rectoras a partir de las cuales la institución pensó la política pública.

La seguridad social en Argentina (Sistema de Seguridad Social Nacional–SSSN) está organizada en dos componentes: el Sistema Nacional de Seguro de Salud (SNSS) y el Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS). Este último, el SUSS, está a su vez compuesto por cuatro pilares: el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA); el Sistema de Asignaciones Familiares (SAAFF); el Sistema de la Prestación por Desempleo (SPD); y el Sistema de Riesgos del Trabajo (SRT). De estos cuatro pilares, esta investigación ahonda en las transformaciones que se dieron en los dos primeros componentes del SUSS: el SIPA y el SAAFF. Como se verá más adelante, las dos políticas que mayor trascendencia tuvieron en términos de institucionalización de la idea de justicia e inclusión social que marcaron el

paradigma kirchnerista fueron la reestatización de las AFJTP –transformaciones en el SIPA– y la creación de la AUH –transformaciones en el subsistema de AAFF–.

Ilustración 7: Composición del Sistema de Seguridad Social Nacional



Fuente: ANSES (2013) y Curcio (2011).

6.1.1. La administración nacida para desaparecer

La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) se crea por el Decreto 2741/1991 del Poder Ejecutivo Nacional-PEN de 1991 como un organismo descentralizado⁵⁷ dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

⁵⁷ A pesar de ser un organismo descentralizado, su peso en el aparato del Estado es de tal dimensiones – administra alrededor del 40% del gasto público nacional– que en los presupuestos nacionales está clasificado dentro de los Institutos de Seguridad Social, no dentro del apartado de organismos descentralizados (A. López & Zeller, 2020).

(MTESS) después de varias décadas de crisis del sistema previsional argentino. El objetivo del organismo fue el de administrar, controlar y fiscalizar el Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS), también creado en 1991⁵⁸ y que, junto al Sistema Nacional del Seguro de Salud (SNSS), componían el Sistema de Seguridad Social Nacional (SSSN) (Curcio, 2011). La creación de la ANSES y el posterior deterioro del sistema previsional argentino se concretó durante el gobierno de Carlos Menem y bajo la política económica de Domingo Cavallo, caracterizada por la insistencia de considerar lo público como burocrático e ineficiente y lo privado como eficiente (Massa & Fernández Pastor, 2007, p. 39). Este esquema ideacional básico dio paso a la Ley de Reforma del Estado que servirá para fijar el marco normativo de privatizaciones masivas de las empresas públicas (Gerchunoff & Torre, 1996, p. 763). Esta concepción sobre el rol del Estado y su consolidación posterior como paradigma político se tradujo no solo en la creación de la ANSES, sino también –y sobretudo– en un proceso de privatización del sistema de pensiones argentino con la creación en 1994 del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP)⁵⁹, que transformó el sistema público de reparto a un sistema doble⁶⁰ donde la ANSES se hacía cargo de las pensiones públicas bajo la lógica de un sistema de reparto, por un lado, y las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) de las pensiones de capitalización individual y administración privada, por el otro (Costa et al., 2014; Curcio, 2011). Se trató de un sistema en el que, en palabras de quien fuera subgerente de ANSES, “todo se armó de manera de que buscaron que la seguridad social se transforme en privada. Y al mismo tiempo lo vivíamos en ANSES, porque ANSES se había transformado casi en un organismo residual” (entrevista ANSES_07_GR con el autor, 30/10/2019). Es decir, que la lógica de la privatización vista desde adentro suponía que el organismo recientemente creado en algún momento sería disuelto, lo que invitaba a que el imaginario respecto del sistema de pensiones se impregnara de una sensación de que “tenés que ir al privado porque el público se va a fundir y te vas a quedar sin jubilación, tenés que ir al privado, tenés que ir al privado (...) O sea, todo se armó de manera de que

⁵⁸ Decreto 2284/91 de Desregulación del Comercio Interior de Bienes y Servicios y del Comercio Exterior. Entes Reguladores. Reforma Fiscal. Mercado de Capitales. Sistema Único de la Seguridad Social. Negociación Colectiva. Disposiciones Generales.

⁵⁹ Una descripción detallada del funcionamiento del SIJP, el tipo de prestaciones o el mecanismo de financiación de este puede consultarse en Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (2005).

⁶⁰ De acuerdo con la Ley 24.241 de Creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, los trabajadores formales mayores de 18 años estaban obligados a incorporarse al SIJP y podían elegir entre un sistema de reparto solidario o un sistema de capitalización individual. La ley establecía, asimismo, la imposibilidad de poder cambiar de un sistema de capitalización a uno de reparto, pero sí permitía el cambio en sentido contrario y pasar de un sistema de reparto a uno de capitalización individual gestionado por una AFJP. Quienes no ejerciesen el derecho de elección serían asignados al régimen de capitalización, pero tendría la posibilidad de cambiar. Finalmente, si bien no era posible el cambio de un sistema de capitalización a uno de reparto solidario, si existía la posibilidad de cambio entre diferentes AFJTP.

buscaron que la seguridad social se transforme en privada” (entrevista ANSES_07_GR con el autor, 30 de octubre de 2019). En este mismo sentido de expresa el ex Gerente General⁶¹ del organismo:

lo que se diseñó fue una solución que permitía que quienes ya estaban jubilados siguieran en el marco de ANSES y quienes ingresaban al nuevo sistema que se creaba de la Administradora de fondos de Jubilaciones y Pensiones hicieran sus aportes en el sistema privado. Entonces el sistema público **era un sistema residual que iba a ir desapareciendo y el sistema privado era el que iba a ocupar el escenario** (entrevista ANSES_03_PF con el autor, 5 de noviembre de 2019).

La reforma del sistema de pensiones, que se convierte en una de las grandes políticas de ajuste estructural durante los gobiernos de Menem, se tradujo no solo en la creación de ANSES, que pasará a ser la entidad que administre el remanente de pensiones que no entran en el sistema privado, sino que además vino acompañada de una serie de medidas con fuerte impacto económico y social: se cambiaron los parámetros jubilatorios respecto de las edades de acceso al sistema –de 55 a 60 años para las mujeres y de 60 a 65 para los varones–, el número de años de actividad laboral formal –de 15 años demostrables se pasó a 22 y luego 30–, el baremo médico para medir la invalidez, entre otras medidas (Massa & Fernández Pastor, 2007, pp. 166–167). Estas reformas produjeron una pérdida de cobertura dramática para muchas personas que alcanzaban la edad de jubilación, pero no los requisitos para acceder a ella. De acuerdo con la Encuesta Permanente de Hogares del 2004 había más de medio millón de varones mayores de 65 años sin beneficios y más de un millón y medio de mujeres mayores de 60 años sin beneficios jubilatorios. Asimismo, del total de hombres y mujeres sin beneficios, más de ochocientas mil personas mayores de 70 años permanecían sin cobertura jubilatoria (citado por Massa & Fernández Pastor, 2007, p. 168).

De esta manera, bajo la lógica de un proceso de ajuste estructural y al amparo del paradigma entonces dominante de la “nueva gestión pública”, el gobierno de Menem reforma íntegramente el entramado institucional que administraba el sistema de seguridad social argentino: crea la ANSES que será el organismo que absorba las antiguas Cajas Nacionales de Previsión y el Instituto Nacional de Previsión Social (INPS); y finalmente reforma los criterios de acceso y gestión del sistema de pensiones (G. Gamallo, 2017b). En un primer momento, la ANSES estaría encargada de la administración, recaudación,

⁶¹ Además de ostentar el cargo de Gerente General del organismo, el entrevistado fue el director del programa de reestatización de los fondos de pensiones, del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, del Plan de Inclusión Previsional, de la Asignación Universal por Hijo y del programa Conectar Igualdad.

fiscalización y ejecución de los aportes y contribuciones, así como también la asignación de los beneficios previsionales. Pero una reforma posterior de 1995 deriva en “la Secretaría de Desarrollo Social de las funciones de tramitación, otorgamiento y liquidación de pensiones no contributivas, que se encontraban a cargo de ANSES, reservando para este organismo solamente el trámite de pago” (Costa et al., 2014, p. 21) y circunscribiendo su actividad a lo meramente contributivo.

De acuerdo con Gustavo Gamallo, la ANSES nace en la década de los noventa como un espacio institucional destinado a convertirse en un ente residual que poco a poco fuese perdiendo peso en favor de AFJP (2017b, p. 283). En este sentido, una de las preguntas centrales a la hora de pensar en el rol que jugó la ANSES durante el kirchnerismo tiene que ver con entender por qué la ANSES pasa de ser concebido como un ente residual a ocupar un lugar central en el entramado institucional que no solo gestiona la política social, sino que también la diseña. Las transformaciones que vive la ANSES no solo se refieren al número de políticas públicas que ponen en marcha, sino también al enfoque de trabajo con que asume el organismo desde la llegada del kirchnerismo al poder⁶². *Grosso modo*, la ANSES se concibe como un ente residual abocado a desaparecer en el momento en el que las pensiones públicas previas a la privatización desapareciesen, para años más tarde convertirse en el mascarón de proa de la política social. Es decir, de ser un ente que gestionaba el pago de las pensiones públicas a convertirse en un organismo que se hace cargo de la política de seguridad social en sentido amplio, rompiendo primero con el sistema mixto de pensiones de capitalización individual y de reparto, y después con la brecha existente entre seguridad social contributiva y seguridad social no contributiva (Díaz Langou et al., 2010).

⁶² Entre otras, la ANSES es la institución desde donde se pusieron en marcha las moratorias previsionales de 2004 y 2005, la reforma previsional de 2007, la creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad en 2007, la ley de movilidad jubilatoria en 2008, la eliminación del régimen de capitalización individual de 2008, la centralización administrativa del Sistema de Asignaciones Familiares de 2009, la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en 2009 su ampliación en la Asignación Universal por Embarazo (AUE) en 2011, la creación del programa Concertar Igualdad en 2010, la inclusión en el régimen de seguridad social a personas con alguna discapacidad, la inclusión en el régimen de seguridad social a personas en situación de desempleo, la creación del Programa de Respaldo a los Estudiantes Argentinos (PROGRESAR) en 2013 o el reconocimiento de las pensiones no contributivas.

6.1.2. La mirada sobre el período menemista

La perspectiva metodológica con la que se aborda este trabajo entiende que la manera de definir los problemas públicos y, por extensión, la manera de definir lo políticamente relevante implica no solo definir el abanico posible de instrumentos y soluciones, sino también los objetivos que se pretenden alcanzar; implica definir el marco de entendimiento de un problema público. En este trabajo, que es una comparación entre las transformaciones que sufren dos instituciones volcadas a la política social –ANSES y el MDS–, la manera de definir los problemas, pero también el pasado del que se asumen herederas y que es germen de los problemas señalados, es central no solo en la comprensión de los objetivos que se trazaron dichas instituciones, sino también en la lectura, en el relato, que hacen de sí mismas.

En este sentido, si para el discurso kirchnerista la lectura del pasado menemista ha sido fundamental en el intento, más o menos exitoso, de construir unos nuevos principios de lectura del orden político, esto no fue menor en el caso de la ANSES. Como se ha demostrado, la “cuestión social” fue uno de los pilares fundamentales sobre los que se construyó el kirchnerismo en el poder, sobre los que se construyó el imaginario kirchnerista, y esto involucra inevitablemente a instituciones como la ANSES. Heredera de la política de los años noventa, la ANSES fue parte del entramado institucional en el que se materializó parte del imaginario kirchnerista volcado sobre la cuestión social, pero lo hizo a través de una traducción propia de lo que fue el pasado menemista, su tránsito hacia el kirchnerismo y su rol en el proyecto de protección social del kirchnerismo. En definitiva, en este apartado nos centraremos en entender, a partir de publicaciones oficiales del organismo y de la mano funcionarios y políticos que formaron parte de este, la definición, la lectura que la ANSES hizo del período anterior. Pero no solo se trata de entender una determinada lectura del pasado como una forma de construcción de objetivos, enfoques y políticas; sino también de entender cómo recurrir al pasado sirve como fuente de legitimidad de las decisiones que se toman; cómo el pasado impugnado y cuestionado ayuda a construir el marco de legitimidad, posibilidad, deseabilidad y factibilidad de las decisiones que se toman en el presente. Como se ha señalado, las (re)lecturas que en política se hacen del pasado más reciente debe ser entendida como un intento de construcción de sentido político y siempre en función de las contingencias del presente en el que esa intervención política se desenvuelve (Gerado Aboy Carlés, 2001).

Durante el trabajo de campo, la pregunta con la que se iniciaban las se centraba en indagar sobre los cambios que se habían producido en la ANSES durante el kirchnerismo respecto de la década de los noventa. Las respuestas solían ser coincidentes y la saturación discursiva era fácil de alcanzar. Sin embargo, las miradas de aquellos funcionarios que habían iniciado su experiencia profesional durante la década de los noventa y que, desde cargos de responsabilidad, habían transitado hacia la administración kirchnerista, eran especialmente llamativas. En una entrevista con la directora de Asignaciones Familiares desde 2007, pero con más de 20 años de trayectoria profesional en el organismo, el nacimiento de la ANSES y la política de seguridad social en los años noventa la entendía como

Bueno, yo en el menemismo no vi un trabajo en Seguridad Social. Era mantener lo que se tenía y, de hecho, se habían sacado derechos a la gente (...) Te voy a dar mi opinión personal. Para mí la seguridad social durante esos años fue más un gasto que un derecho de la gente, entonces se miraba más en el gasto y en cómo ahorrar y yo lo que vi fue un acortamiento de los beneficios (entrevista ANSES_05_MP con el autor, 26 de noviembre de 2019).

Por su parte, quien había ocupado los cargos de directora general de Diseño de Normas y Procesos y de Gerente Previsional, entre otros –más de 25 años de antigüedad en el organismo– señalaba ante la misma pregunta:

En los años 90 qué paso: esa concepción de creer que la seguridad social es un gasto. (...) Entonces en los años 90 qué paso: bajo esa percepción y una corriente grande que había en la zona de que la seguridad social tenía que ser privada, lo que se intentó fue sacarse de encima la seguridad social diciendo que los aportes la gente los tenía que hacer a una institución privada, que vaya a saber con qué regulación iba a funcionar y el desentendimiento por parte del Estado del rol que iba a llevar hasta ahora, que era de administrar esos fondos, administrar las jubilaciones y todos los regímenes que existían (...) O sea, todo se armó de manera de que buscaron que la seguridad social se transforme en privada. Y al mismo tiempo lo vivíamos en ANSES porque ANSES se había transformado casi en un organismo residual (entrevista ANSES_07_GR con el autor, 30 de octubre de 2019).

En la misma línea, el ex director general de Planeamiento y con más de 28 años de antigüedad en el organismo, afirmaba que

Toda la década del 90 en la Argentina se basó en políticas sociales de corte neoliberal. ¿Esto qué quiere decir? Que la pobreza estaba estigmatizada, que el Estado debía retirarse de espacios donde históricamente estuvo, o no debería estar en nuevos espacios donde estuvo en relación con ayudar a los que menos tienen, para decirlo de alguna forma. Y se creía mucho en la teoría del derrame; o sea, porque la economía crecía y porque había más empresas o más empleo, automáticamente el pobre iba a salir de la situación de pobreza (...) Entonces, digamos, a nivel normativo o de conceptualización ideológica de la pobreza y de la protección social, me parece que en la década del 90 se atendían las necesidades urgentes

cuando eran evidenciadas, sino el Estado prescindía de intervenir (entrevista con el autor, 1 de noviembre de 2019).

Una constante presente en la mirada sobre el pasado menemista y el kirchnerismo tendrá que ver con la coincidencia de miradas respecto de calificar la política en materia de seguridad social de los noventa como un gasto frente a la política de reconocimiento de derechos, de justicia social o de las virtudes económica del kirchnerismo. En este sentido, si bien es cierto que la mirada dominante sobre las políticas desplegadas por la ANSES se sustenta en la justicia, inclusión social y reconocimiento de derechos, hay una segunda lectura que reconocen en esta política un motor de desarrollo económico. Frente a la mirada dominante que opera en el tercer nivel de generalidad de las ideas políticas, en el nivel del paradigma, hay una segunda lectura, más utilitarista o pragmática, que rescata de la política de seguridad social por su cualidad de motor económico. En palabras del ex gerente de Normatización de Prestaciones y Servicios,

yo te diría esas son centralmente las grandes diferencias. Pero si uno tuviera que describir las diferencias entre la década del 90 y la década del 2000, para la década del 90 el sistema de seguridad social era un gasto y para el 2000 era el motor del crecimiento económico en Argentina. Es decir, era donde la plata...el Estado ponía plata y la recuperaba a través de impuestos y eso generó una rueda virtuosa que hizo verdaderamente una revolución (entrevista ANSES_06_MAFP con el autor, 7 de noviembre de 2019).

Sin embargo, incluso si se reconocen las virtudes económicas de la política de seguridad social de la ANSES, en esta dicotomía pasado-presente, el valor del reconocimiento de derechos ocupa el lugar privilegiado, algo que puede apreciarse en el discurso de quien acabamos de citar

te lo voy a describir con dos palabras, que es muy fácil. En la época del menemismo los jubilados y pensionados se llamaban clientes; en la época del massismo [Sergio Massa], del kirchnerismo, se llamaban beneficiarios. Es decir, esa diferente concepción es quizá lo más rotundo para definirlo. Es decir, a un cliente vos tratás de venderle algo y ganar lo más posible, a un beneficiario tratás de beneficiarlo, ayudarlo, darle una mano, sacarlo del pozo. Yo creo que esa es la gran diferencia: una **visión humanista contra una visión econométrica**. Esto se enmarcó en la **universalización de derechos**. Por su puesto que es fundamental en ese tiempo; se **universalizaron casi todos los derechos**; en materia de seguridad social (énfasis añadido, entrevista ANSES_06_MAFP con el autor, 7 de noviembre de 2019).

6.1.2.1. *La necesidad de reforma*

La lectura más o menos hegemónica que se establece sobre la política de la década de los años noventa, sumada al fuerte proceso de dislocación que se consolida con la crisis de 2001-2002, ofrecía las posibilidades para una intervención política que ponga en cuestionamiento las certezas, los pilares, del orden político establecido. Tanto las causas como las consecuencias de esta crisis se inscriben en el orden de lo contingente, de tal manera que de la misma forma que ocurrieron pudieron no haber ocurrido. En otras palabras, si en esta investigación se entiende que el kirchnerismo construyó un nuevo paradigma político de la protección y justicia social, es gracias a una lectura retrospectiva e interpretativa de los acontecimientos políticos, lo que no niega que estos resultados pudieron haberse dado en un sentido opuesto y que, por ejemplo, la manera de definir los problemas públicos, los instrumentos y soluciones escogidos para resolver estos problemas y que los principios del orden político se hubiesen mantenido dentro de los márgenes de pensamiento, dentro de los márgenes de posibilidad, que ofrecía el paradigma político de los años noventa. Ante las innumerables contingencias que desencadenaron en la crisis del 2001 y, al mismo tiempo, las innumerables posibilidades de desenlace que pudieron aparecer después de los episodios de diciembre de 2001, la crisis reflejaba la consolidación en el imaginario colectivo de una década caracterizada por una suerte de inseguridad social y desilusión económica. No solo se consolidaba el empobrecimiento del imaginario argentino respecto del lugar de privilegio de la clase media y de la movilidad social ascendente (Repetto, 2014, p. 31), sino que también se abrían la puertas a la idea de la necesidad de reformas en diferentes planos, entre ellos el de la protección social. El impacto de la crisis y el orden simbólico y de sentido en el que dicha crisis se inscribía justificaban la necesidad de reforma, sobre todo respecto de los colectivos más vulnerables de la sociedad: los adultos mayores, la infancia y los trabajadores desocupados o trabajadores pobres. En este sentido, buena parte de la política social desplegada por la ANSES estará inscrita en la necesidad de reforma a la que aludimos y estará focalizada especialmente en la infancia y los adultos mayores, mientras que, como se verá, el MDS focalizará su atención en la vulnerabilidad derivada del desempleo o empleo precario; esto es, los trabajadores desocupados.

La idea de la necesidad de reforma que se consolida con la crisis del 2001 se ve reflejada, en el terreno de la protección de la infancia, con los debates políticos y parlamentarios que se dieron en esta materia desde los años 90, como podremos ver más adelante en el apartado dedicando a la Asignación Universal por Hijo. La pobreza en la

infancia ya se planteaba como un problema que exigía ser atendido desde finales de los años ochenta. No solo los debates políticos que buscaban la creación de algún tipo de prestación económica que combatiese la pobreza infantil estuvieron presentes en aquellos años, sino también organizaciones de la sociedad civil que buscaban incidir sobre dicha problemática con diferentes ciclos y repertorios de acción colectiva. Probablemente la más llamativa y con mayor incidencia en este sentido haya sido el Movimiento Nacional de los Chicos del Pueblo (MNCP) nacido en 1987 y el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO) nacido en julio de 2001. El FRENAPO resultó de la convergencia de diferentes movimientos y organizaciones sociales donde la Central de Trabajadores Autónoma (CTA) tendrá un rol protagónico a la hora de liderar la celebración entre el 15 y 17 de diciembre de 2001⁶³—días antes de las movilizaciones que provocan la salida de Fernando de la Rúa del gobierno— un referéndum no oficial y no vinculante en el que se debía decidir entre “sí” y “no” a la creación de tres instrumentos en los que constituir un salario ciudadano, bajo la consigna “ningún hogar pobre en Argentina” (Mirza Perpignani, 2021):

un seguro de empleo y formación de 380 pesos mensuales para cada jefa o jefe de hogar desocupado, una asignación universal de 60 pesos por mes por cada hija o hijo de hasta 18 años y otra de 150 pesos para los mayores de 65 años que no perciban jubilación ni pensión (Página 12, 17/12/2001).

El resultado de la consulta fue exitoso. En ella participaron más de 3 millones de personas que votaron masivamente por la opción del “sí” a la idea de implementar un ingreso seguro de empleo y formación y un ingreso universal para la infancia y la vejez. Lo llamativo de esta consulta no solo fue la capacidad de convocatoria y auto organización, sino la pluralidad de apoyos que despertó. Además de la CTA, estuvieron involucradas organizaciones empresariales, universitarias, de derechos humanos y culturales como la Federación Agraria Argentina, Abuelas y Madres de Plaza de Mayo, Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios, el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, o personalidades políticas y de la cultura como Elisa Carrió, Graciela Ocaña, Estela Carlotto, Horacio Verbitsky o el Premio Nobel de la Paz Adolfo Pérez Esquivel. El impacto de la campaña del FRENAPO contribuyó a instalar en el debate público argentino la idea de la “necesidad de reformas” que

⁶³ De hecho, frente al éxito de movilización y convocatoria, Rossi (2014) señala que los disturbios, saqueos y cacerolazos del 19 y 20 de diciembre de 2001 que forzaron la caída y salida del gobierno de De la Rúa evitaron que los resultados de la consulta organizada por el FRENAPO y liderada por la CTA fueran presentados al gobierno, lo que limitó las expectativas que se tenían en un primer momento: que el gobierno se viese obligado a dar respuesta a los resultados del referéndum.

articulasen mecanismos de lucha contra la pobreza infantil, la desprotección en la vejez y la precariedad laboral o desempleo.

Por su parte, en 2001 el MNCP celebraba su primera movilización masiva en la ciudad de Buenos Aires, y en 2002 celebra la segunda Marcha por la Vida, en la que se pretendía “impulsar un debate sobre la desprotección de la niñez en un país donde 7 de cada 10 pibes son pobres” (Página 12, 9/11/2002). En las semanas posteriores a la marcha, el diario Página 12 llevaba en portada hasta en cuatro ocasiones titulares, en forma de denuncia, de los problemas derivados de la pobreza infantil, entre ellos los casos de muerte por desnutrición que se habían registrado entonces:





(Página 12, 9/11/2002; 14/11/2002; 27/11/2002; 1/12/2002).

La tercera edición de esta marcha, bajo la consigna “el hambre es un crimen” se dio en 2005⁶⁴, en la que volvieron a participar las decenas de organizaciones que forman parte del Movimiento, junto a sindicatos, organizaciones piqueteras o generadores de opinión pública que contribuían en la politización del fenómeno de la pobreza infantil como instrumento de denuncia del desempleo. Se trataba, en definitiva, de un contexto de amplio debate público en la que participaban partidos políticos, actores sociales, espacios académicos o la Iglesia Católica, entre otros (Repetto, 2014).

La atención mediática, las diferentes disputas, discusiones y propuestas políticas para hacer frente a la problemática y movilizaciones como las del MNCP, entre otras, generaban el caldo de cultivo para que, especialmente en el contexto de la crisis 2001-2002 y ante la evidencia de que la infancia era el colectivo más castigado y más vulnerable producto de la crisis, se construyese y se consolidase la idea de la necesidad de reformas que dieran fin a la inseguridad social y la pobreza infantil⁶⁵. De hecho, es en el contexto de la crisis del 2011

⁶⁴ Llegó a su fin la Marcha de los Chicos” (La Nación, 02/07/2005). Por su parte, el diario Página 12 volvía a llevar la temática en portada y titulaba “Que se vengan los chicos” (Página 12, 02/07/2005).

⁶⁵ Algunos intentos tímidos y limitados para afrontar la pobreza infantil fueron la creación en 2001 del Seguro de Inclusión Infantil (SI) que contaba con características similares a la AUH. Sin embargo, esta propuesta, elaborada por el MDS, solo fue implementada en una provincia (Vinocur & Halperin, 2004). También se creó el Plan “Solidaridad” que consistía en una prestación para aquellas familias con hijos menores de 14 años, con el compromiso de escolaridad y sanidad de los menores. Su ejecución apenas llegó a cumplir la etapa piloto (G.

cuando Juan Pablo Cafiero, recientemente designado ministro de Desarrollo Social y Medio Ambiente, impulsa el Pacto por la Niñez suscrito por diferentes organismos sociales y gobiernos provinciales y municipales con el objetivo de coordinar y dirigir esfuerzos en interés de la infancia y la adolescencia (G. Gamallo, 2003).

En el terreno de la pobreza en la vejez, además de la demanda de reconocimiento de una pensión mínima de 150 pesos para personas mayores de 65 sin pensión que hacía la consulta del Frente Nacional Contra la Pobreza, las movilizaciones de colectivos de jubilados fueron una constante desde los años de Menem en el gobierno. En agosto de 2007, el diario Pagina 12 titulaba “Los jubilados cumplieron ayer 800 marchas frente al Congreso” (Página 12, 09/08/2007), tras más de 16 años de concentraciones semanales en el Congreso de la Nación de jubilados reclamando, sobre todo, el fin de las subidas de las pensiones discrecionales y la creación de un sistema de actualización automática de sus haberes jubilatorios; medida que finalmente fue aprobada en octubre de 2008 a través de la Ley 26.417 de Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público.

6.1.2.2. La justicia e inclusión social en la ANSES

Proteger a estos argentinos y argentinas se presentaba como una obligación para un gobierno nacional que desde 2003 estuvo decidido a asumir como principio de todas sus acciones la inclusión social de todos los sectores sociales pero especialmente de los más vulnerables (Administración Nacional de la Seguridad Social, 2015, p. 119)

La justicia social con nombre de inclusión era una bandera fundamental del ANSES (ex secretario general de la ANSES, entrevista con el autor, 27 de septiembre de 2019).

Un elemento para tener en cuenta en las transformaciones institucionales que sufre la ANSES es la manera en la que el organismo incorpora la idea de justicia e inclusión social en su enfoque de políticas. Como se ha señalado, la perspectiva del institucionalismo discursivo nos permite escrutar y reconstruir la lógica que los actores locales siguen para traducir, en un

Gamallo, 2003, 2017a). Finalmente, en noviembre de 2001, semanas antes de la renuncia de presidente De la Rúa, el gobierno de la Alianza aprueba el Decreto N° 1382/2001 del Sistema Integrado de Protección a la Familia (SIPROF), que finalmente fue descartado por la siguiente administración. El SIPROF puede entenderse como otro antecedente a la AUH (G. Gamallo, 2017a).

sentido u otro, el significado de los conceptos. En función de la lógica de traducción de los conceptos, especialmente cuando estos tienen un peso político tal como el concepto de “justicia social”, central en el imaginario kirchnerista, esta traducción tiene una plasmación institucional concreta, que no necesariamente fue la misma que se dio en otras áreas o instituciones del Estado. Esto quiere decir que los conceptos no son compartimentos cerrados o paquetes de ideas, normas o políticas que “vuelan” y se adhieren a las organizaciones produciendo efectos directos en función de lo que significan. En este sentido, de la misma forma que el concepto de “justicia social” no tiene porque significar lo mismo en los diferentes países de América Latina que se inscribieron en el “giro a la izquierda latinoamericano”, la justicia social no tiene una traducción homogénea en la ANSES respecto de otros espacios instruccionales, como por ejemplo el MDS. Ahora bien, como concepto, como significante vacío en los términos empleados por Laclau (2005, 2007, 2009), la justicia e inclusión social fue una idea que hegemonizó buena parte del discurso kirchnerista, que se instaló en el imaginario colectivo y que, por tanto, actuó como paraguas ideacional para la definición de los problemas y la articulación de soluciones e instrumentos de políticas.

Por otra parte, con independencia de la traducción que tuvo el concepto en la ANSES, este debe ser coherente con los valores dominantes del paradigma en el que se inscribe y no solo ser coherente, sino también ser capaz de promoverlos en algún sentido. Incluso, si se quiere dar un paso más, resulta conveniente rastrear y entender en qué medida la traducción que hace la ANSES de este concepto contribuye en la comprensión más global de la idea de justicia social, porque, como se verá, pudo haber ocurrido que la visión de la ANSES –o del MDS– termine siendo la visión hegemónica, la visión más representativa en términos de promoción y sedimentación de los valores asociados a la idea de justicia social. En definitiva, en este apartado se aborda la domesticación, la traducción institucional que tuvo el concepto de justicia social.

Indagando en las publicaciones oficiales del organismo, es posible hacer una arqueología del significado conceptual que la justicia e inclusión social adquirió en la discursividad de este. Para la ANSES, las políticas llevadas a cabo en su seno estuvieron orientadas a ampliar el derecho a la Seguridad Social como expresión de la concreción de un proyecto que avanzaba hacia la justicia e inclusión social: “desde 2003 la ANSES comenzó a adquirir un rol protagónico en la implementación de un conjunto de políticas públicas que tienen **como valor rector la inclusión social**” (énfasis añadido, Administración Nacional de la Seguridad Social, 2015, p. 81); “[e]n consonancia con el proyecto nacional de inclusión

social, avanzamos fuertemente en la construcción de un **nuevo modelo de Seguridad Social** que recuperó los principios de **solidaridad, igualdad y justicia social como ejes rectores** de las políticas implementadas” (énfasis añadido, Administración Nacional de la Seguridad Social, 2013, p. 13). Las citas recogidas ponen encima de la mesa la centralidad de ciertas ideas dominantes que, con independencia de su significado, son el vehículo que articula la manera de definir los problemas y de aportar soluciones e instrumentos a estos problemas.

En este sentido, a la hora de definir la idea de “justicia social”, esta se entiende como el “pleno respecto de los derechos humanos” (Administración Nacional de la Seguridad Social, 2015, p. 16). Esta idea, que resulta un poco vaga, recurre a diferentes expresiones/definiciones/objetivos relativos a la idea de justicia social para finalmente sostener que se trata de alcanzar el objetivo de garantizar el acceso, con tendencia a la universalización, de las prestaciones y beneficios de la seguridad social, que serán además de carácter integral e irrenunciable, según reza la Constitución en su artículo 14bis⁶⁶. Por tanto, tenemos que la idea de justicia social a la que recurre el organismo se sostiene en dos pilares: la ampliación/reconocimiento de derechos, por un lado, y la universalidad de estos, por el otro. Pero no solo se sostiene sobre esto dos pilares, sino que la propia definición que hace el organismo de la justicia social sitúa a esta idea en el terreno de la seguridad social. De manera implícita, la justicia social está vinculada inevitablemente a la existencia de una institución dedicada a la elaboración de políticas públicas en el marco de la seguridad social. Se asume, por tanto, como el espacio llamado a ocupar un lugar central y privilegiado en la consecución de los objetivos de justicia e inclusión social. Esta analogía se ve reflejada cuando el organismo señala que, por un lado, la inclusión social es el valor rector del organismo y que, por el otro, ese elemento rector implicó la transformación profunda de sus funciones, competencias y responsabilidades, lo que se reflejó “en la incorporación de una concepción más amplia de la Seguridad Social” (Administración Nacional de la Seguridad Social, 2015, p. 81). La inclusión o justicia social, en definitiva, se circunscribe, en la ASNES, a la ampliación de la seguridad social.

⁶⁶ De la misma forma que el artículo referido, la Constitución, en su artículo 75, inciso 22, establece que los tratados y concordatos suscritos por el Estado argentino tienen rango superior a la ley; esto es, rango de constitución, en virtud del cual el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece la obligatoriedad de desarrollar políticas públicas tendentes a garantizar el derecho y acceso a la seguridad social (artículos 9 y 10).

En tal sentido, el relato que hace el organismo respecto de las transformaciones que sufre sitúa a estos pilares –ampliación/reconocimiento y universalización de derechos– como fundamentos del mismo, lo que le llevó a ocupar un “rol medular en la implantación de políticas claramente redistributivas y enfocadas en la construcción de una sociedad más justa e igualitaria” (Administración Nacional de la Seguridad Social, 2015, pp. 24–25).

Por otra parte, como se ha señalado, el valor de trabajo ocupa un rol central en el discurso kirchnerista. La idea del “desarrollo económico con inclusión social” aspiraba a la incorporación de amplios sectores de la sociedad antes desprotegidos y la transformación de las propias estructuras institucionales llamadas a promover las condiciones de desarrollo económico e inclusión social. Pero esta idea, que a su vez adquirió diferentes traducciones institucionales en función del área de gobierno, siempre estuvo vinculada con la idea y el valor que tiene el trabajo formal en el imaginario social argentino. En palabras de Fabián Repetto, “por eso está instalado en la Argentina, seas peronista o no, desde el año 1943 en adelante la justicia social como trabajo formal: con tu sindicato, con tus vacaciones, con tu obra social, con tus prestaciones laborales, etcétera”. Esta centralidad del lugar del trabajo lleva a que buena parte de la política social esté asociada a la “lógica del trabajador, en este caso el trabajador desocupado, pero no en la figura del pobre, porque sociológicamente la sociedad argentina (...) vos fijáte, la Asignación Universal Por Hijo también está puesta bajo la lógica de la seguridad social, en este caso no contributiva, tiene que ver con esta figura del trabajador” (entrevista con el autor, 7/10/2019). Las palabras de Repetto encuentran su reflejo en publicaciones de la ANSES donde se señala que, por ejemplo, la

Inclusión e igualdad son valores intrínsecos al concepto de *trabajo con justicia social*. La inclusión no puede pensarse sin hacer referencia al proceso laboral que históricamente constituyó la principal fuente de reconocimiento, estima social e identidad, tanto colectiva como individual, en los Estados contemporáneos. Por lo tanto, la implementación de políticas de inclusión gira en torno de la regulación de la actividad laboral, la adopción de políticas activas para lograr que el sistema económico dé respuestas a las personas que buscan trabajo, la mitigación de sus riesgos y la previsión del futuro de cada ciudadano y de cada trabajador (énfasis en el original, Administración Nacional de la Seguridad Social, 2013, p. 25).

Desde el año 2003 estamos consolidando un modelo de país, cuyo eje central es el trabajo (Administración Nacional de la Seguridad Social, 2013, p. 133).

Pero si la ANSES no es una institución llamada a promover de forma explícita políticas públicas de promoción del empleo formal, ¿de qué manera traduce internamente esta centralidad del valor del trabajo? Aquí es donde aparece otro de los elementos estructurantes

del paradigma kirchnerista: el rol del Estado como instrumento de salvaguarda última de los más necesitados. En este sentido, la respuesta de la ANSES al mandato de la inclusión social será a través del “reconocimiento de derechos” que, más allá de la igualdad formal ante la ley, implica la realización efectiva de los derechos sociales. De esta forma, la política pública desarrollada por la ANSES, en especial la relativa al sistema de pensiones y al sistema de asignaciones familiares, estará constantemente enfocada a la ampliación de derechos de seguridad social y a la lucha contra situaciones de vulnerabilidad o precariedad vinculadas con el mercado de trabajo, pero no con la pobreza, al menos en sentido explícito. Es así como la ANSES inscribe su actuación a través de la dicotomía “Inclusión vs. Privilegios”, que, en el ámbito previsional

se expresa en la compensación a quienes han sido sometidos durante su historia laboral a condiciones de actividad penosas o generadoras de agotamiento prematuro mediante la estipulación de requisitos diferenciales para el acceso a una prestación previsional. Así, existe en nuestro país una profusa normativa que regula las condiciones de acceso a las jubilaciones de distintas ramas de actividades que ameritan obtener la prestación previsional con menor edad o menor cantidad de años de servicios (Administración Nacional de la Seguridad Social, 2013, p. 26)

Por consiguiente, el vehículo que conduce a la inclusión social no viene dado por condiciones de pobreza, sino por condiciones de desigualdad en el ámbito del mercado formal de trabajo. Es, en definitiva, el trabajador –ocupado o desocupado– el foco de la política pública. En cualquier caso, la producción de políticas públicas que tienen en el centro de su preocupación al trabajador tendrá que encontrar soportes discursivos de legitimación añadidos: para el caso de las personas que acceden a la prestación jubilatoria lo será por su condición de extrabajadores que ya no tienen edad para trabajar y que formaron parte de un mercado laboral injusto; en definitiva, para los adultos mayores. Y en el caso de la AUH y luego la AUE, además de la condición de precariedad laboral, el sujeto de derecho será la infancia: la AUH se define en su Decreto de creación como “un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, **destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes** residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan **a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal**” (énfasis añadido, Decreto 1602/2009). Como se ve en la propia norma, el sujeto de derecho es la infancia, pero lo es en virtud de la situación de desempleo o empleo informal de sus tutores legales.

En una publicación oficial del organismo, este reconoce que buena parte de sus objetivos, especialmente el de la redistribución, se han alcanzado “a través de tres políticas centrales, dos de ellas referidas a la protección de los adultos mayores [Plan de Inclusión Previsional y Movilidad Jubilatoria], y la otra a los niños, niñas y adolescentes de nuestro país y sus familias [AUH y AUE]” (Administración Nacional de la Seguridad Social, 2013, pp. 71–72). Una vez más, si el sujeto de derecho no es explícitamente el pobre o el trabajador, el vehículo discursivo, de sentido, para el reconocimiento de derechos se desplaza hacia las clases pasivas o clases económicamente dependientes (Lo Vuolo, 2011) de la sociedad, con independencia de que estas políticas públicas, especialmente la AUH, buscan atajar el problema de la pobreza. A la hora de analizar la AUH se podrá comprobar que, además de vincular dicho programa a la protección de la infancia y no del trabajador desocupado o trabajador pobre, fue importante escoger la infancia como vehículo para evitar –o luchar contra– el estigma que se vierte sobre las clases económicamente activas que perciben prestaciones públicas. En cualquier caso, la importancia de la condición de trabajador será central, de la misma forma que lo fue en el enfoque de política pública del MDS, pero, como se verá, con una traducción diferente.

Una de las conclusiones preliminares a las que podemos llegar a la hora de entender la traducción que tuvo la justicia social en la ANSES tiene que ver con la combinación de cuatro vectores de sentido. En primer lugar, la idea de que la justicia social se alcanza a través de la universalización de la protección social. En segundo lugar, este paradigma de la universalización que defiende ANSES se alcanza a través de la ampliación de derechos que, en el ámbito de la ANSES, serán derechos vinculados a la seguridad social. En tercer lugar, como veremos más adelante a la hora de analizar la mirada que tiene la ANSES del MDS, el reconocimiento de derechos de carácter universal estará caracterizado por su postura antagónica a la política focalizada, asistencial y descentralizada, donde lo descentralizado se vincula con la intermediación y por tanto con el clientelismo. Finalmente, las ideas de justicia e inclusión no solo se refieren a los derechos ampliados, sino a la lucha contra los privilegios, de ahí uno de los eslóganes más presentes en las voces de sus protagonistas o publicaciones oficiales: inclusión versus privilegios.

Tabla 9: Traducción de la definición y objetivos del paradigma kirchnerista por la ANSES; coherencia con el paradigma kirchnerista e instrumentos articulados.

	Kirchnerismo	ANSES
Definición del problema	Las condiciones de pobreza, indigencia y exclusión derivadas de las políticas económicas de los años noventa y su desenlace dramático en la crisis de 2001	Persistencia de situaciones de privilegio previsional, la decreciente tasa de cobertura previsional y vulnerabilidad social de adultos mayores, familias e infancia
Objetivos propuestos	Revertir las situaciones de pobreza e indigencia y favorecer la redistribución del ingreso y la consiguiente reducción de las desigualdades	Consolidación de un nuevo paradigma de Seguridad Social que implica una transformación cuantitativa y cualitativa de las prestaciones y amplía su sentido a partir de la incorporación de grupos sociales históricamente excluidos de la protección social -trabajadores desocupados y trabajadores que se desempeñan en la economía informal- y la efectivización creciente de derechos que amplían la esfera de la previsión social
Coherencia con el paradigma kirchnerista	Fortalecer el proceso de recuperación de los valores de solidaridad y justicia social, iniciado en el año 2003 y a profundizar las medidas que permitan transformar la realidad y avanzar hacia la construcción de una sociedad más equilibrada, madura y justa, tal como propuso Néstor Kirchner cuando asumió la responsabilidad y el compromiso de gobernar la Argentina y como hoy lo está llevando adelante la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner	
Instrumentos/soluciones empleadas por la ANSES	Mejoras en las prestaciones de la Seguridad Social, fundamentalmente en el sistema de pensiones –plan de inclusión previsional, SIPA y movilidad jubilatoria– y en el sistema de asignaciones familiares –creación de la AUH y la AUE–.	

Fuente: elaboración propia.

6.1.3. La administración de la seguridad social no contributiva

(...) yo quiero referirme también a lo que fue el proceso de inclusión social y de cobertura social más importante que se recuerde en las últimas décadas, en la República Argentina, millones de personas que se pudieron jubilar; millones de jubilados que volvieron a ver crecer y cobrar sus jubilaciones sin congelarla, como en otros años o en otros gobiernos. (APLAUSOS). También millones de niños, que con la Asignación Universal por Hijo hoy tienen la dignidad de no mendigarle a un puntero

político o al partido de turno en el gobierno un plato de comida, eso también es dignidad. (APLAUSOS). Aquí más de 10 mil nuevos jubilados, en la provincia de Catamarca, más de 41.000 niños reciben la Asignación Universal por Hijo (Cristina Fernández, 23 de febrero de 2011).

El Sistema de Asignaciones Familiares: **hacia la universalización de la protección social de la infancia** (énfasis añadido, Administración Nacional de la Seguridad Social, 2015, p. 137)

Durante los gobiernos kirchneristas, la ANSES se convertirá en una de las instituciones más importantes en el diseño e implementación de diferentes políticas sociales que formarán parte del sistema de protección social argentino, así como de la administración de sus recursos. De nacer como institución abocada a desaparecer en los años noventa, durante los dos miles sufrirá importantes transformaciones que la convertirán en una institución insignia del período kirchnerista. En este sentido, el cambio de enfoque que se produce con el viraje hacia una seguridad social contributiva y no contributiva –frente al carácter únicamente contributivo de la década anterior– será una de las transformaciones de mayor calado y alcance de la ANSES. Este viraje estará caracterizado por dos decisiones políticas de especial transcendencia; una en términos de gestión recursos y otra en términos de política pública: la creación del SIPA a través de la reestatización de los fondos de pensiones o AFJP y la creación de la Asignación Universal por Hijo, respectivamente.

Estas dos decisiones, junto a una batería más amplia de políticas públicas⁶⁷, convirtieron a la ANSES en una de las instituciones privilegiadas del período kirchnerista, tanto en términos de alcance de sus políticas, como de gestión de recursos y autonomía institucional. Esta autonomía institucional, a su vez, otorgó a la institución un amplio margen en la toma de decisiones en materia de políticas sociales que en ocasiones entraban en directa confrontación con el enfoque de política social que promovía, desarrollaba y lideraba el Ministerio de Desarrollo Social, institución llamada a marcar la pauta de la política social del gobierno, no solo por la naturaleza del ministerio, sino también por su liderazgo, a través del ejercicio de la presidencia, del órgano coordinador de la política social del gobierno: el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS). De acuerdo con los objetivos de esta investigación cabe preguntarse, por tanto, ¿cuál es la traducción que tuvieron las ideas de justicia e inclusión social en la ANSES? ¿qué consecuencias tuvo sobre

⁶⁷ Un detalle de las principales políticas desplegadas por la ANSES puede verse en la tabla recogida en el Anexo 2.

la institución esta manera de traducir las ideas dominantes del kirchnerismo en términos de justicia e inclusión social? y, finalmente ¿cuáles fueron los elementos ideacionales sobre los que se articuló esta autonomía institucional?

Antes de entrar en el análisis que dé cuenta de las preguntas antes formuladas, se llevará a cabo una descripción de las dos políticas antes señaladas: la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) tras la reestatización de los fondos de pensiones y el diseño y puesta en marcha de la Asignación Universal por Hijo (AUH) como forma de ampliación del sistema de asignaciones familiares desde una lógica no contributiva. Ambas políticas pueden enmarcarse en un espíritu de época que llamaba a la recuperación del sentido de protección.

6.1.3.1. La reestatización de los fondos de pensiones: vuelta al principio de solidaridad

Después de diferentes reformas en el sistema de la seguridad social durante el gobierno de Néstor Kirchner, en 2008, bajo la presidencia de Cristina Fernández, meses después del conocido como conflicto del campo y en un contexto de crisis económica a nivel global, el gobierno toma la decisión, mediante la Ley 26.425 del Sistema Integrado Previsional Argentino del 20 de noviembre de 2008, de unificar el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) en un único régimen previsional público que se denominó Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), política más comúnmente conocida como la reestatización de los fondos de pensiones, AFJP (Beccaria & Danani, 2014; Bertranou, Centrángolo, Grushka, & Casanova, 2012; Cetrángolo & Grushka, 2020; Danani & Beccaria, 2011; Grushka, 2014; G. Messina, 2014; Zuccotti, 2017).

La reestatización de los fondos de pensiones debe ser entendida en un doble sentido. Por un lado, supone el proceso de consolidación de una batería de medidas en materia de pensiones tendentes, sobre todo, a la ampliación de la cobertura de un porcentaje muy importante de personas en edad de jubilarse que no cumplían los criterios de acceso al derecho jubilatorio (Tabla de Anexo 2). Con la creación del SIPA el régimen previsional vuelve a la lógica de un sistema de pensiones de reparto y de solidaridad intergeneracional, depositando en la órbita del Estado la gestión de los recursos destinados al pago de las pensiones reconocidas. Por otro lado, la creación del SIPA adquiere una centralidad en el

discurso de Cristina Fernández y en el imaginario kirchnerista, pues supone la medida más radical y de mayor transcendencia en términos de enfoque del sistema previsional, pero también de reversión de una de las decisiones más importantes que en su momento toma el gobierno de Carlos Saúl Menem al privatizar parcialmente el sistema de pensiones y crear las AFJP. En este sentido, la nacionalización del sistema de pensiones revirtió uno de los símbolos más importantes de la mercantilización de los años noventa y también sirvió para financiar la expansión de nuevos beneficios sociales (Etchemendy & Garay, 2011, p. 298), tales como la universalización del régimen de AAFP o de pensiones.

Respecto de la batería de medidas que se venían tomando en materia de reforma del sistema de pensiones, son especialmente relevantes las moratorias previsionales que se llevan a cabo en 2004 y 2005 que permiten una incorporación masiva de personas que no cumplían con los requisitos de acceso a la jubilación⁶⁸; la reforma previsional de 2007 que permite la libre elección entre el régimen público o privado de pensiones y mejora los criterios de acceso al sistema junto con una mejora en la cuantía de las prestaciones⁶⁹; y la aprobación de ley de movilidad jubilatoria que establece justes semestrales automáticos de los haberes jubilatorios⁷⁰. Todas estas medidas, que en términos meramente descriptivos suponían, principalmente, la ampliación de la cobertura y la mejora del poder adquisitivo de las pensiones y jubilaciones, se inscriben en un orden discursivo que no solo se construye en oposición a la lógica políticas de los años noventa, sino que pone en el centro del imaginario kirchnerista la idea de la inclusión, de la justicia, del reconocimiento social. Además, como señalan Alonso y Di Costa (2015, p. 48), la relativización o el desconocimiento de las obligaciones contributivas para acceder al sistema de pensiones durante los gobiernos kirchneristas supone el quiebre conceptual más importante del sistema de seguridad social. La transformación de las pensiones contributivas y no contributivas –transformación de la que también forma el MDS, como se verá más adelante– es de tal magnitud que el cambio, en forma de reconocimiento del derecho de una pensión sin barreras contributivas de acceso, queda instalada como principio doctrinario del sistema; esto es, que el nuevo modelo difícilmente podrá ser desplazado a los márgenes del sistema en el futuro.

⁶⁸ Ley 25.994 de creación de una prestación previsional anticipada. Requisitos que deberán cumplir las personas que tendrán derecho al mencionado beneficio previsional y el Decreto 1454/2005 de modificación de la Ley N° 24.476 de Trabajadores autónomos. Régimen permanente de regularización voluntaria de deudas. Determinación de las mismas, respectivamente.

⁶⁹ Ley 26.222 de modificación de la Ley N° 24.241, estableciendo la libre opción del Régimen Jubilatorio.

⁷⁰ Ley 26.417 de Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público.

y nuestros queridos jubilados (...) Acuérdense quiénes fueron los que les bajaron los salarios a los jubilados: Menem y De la Rúa. ¡Cómo nuestros jubilados van a votar a sus descendientes! (...) porque nuestros jubilados son nuestra mayor preocupación, que, dentro de poco, de algunos meses, pueda decirles que les aumento a todos los jubilados para seguir reincorporándolos, para seguir reivindicándolos y para darles la respuesta que se merecen.

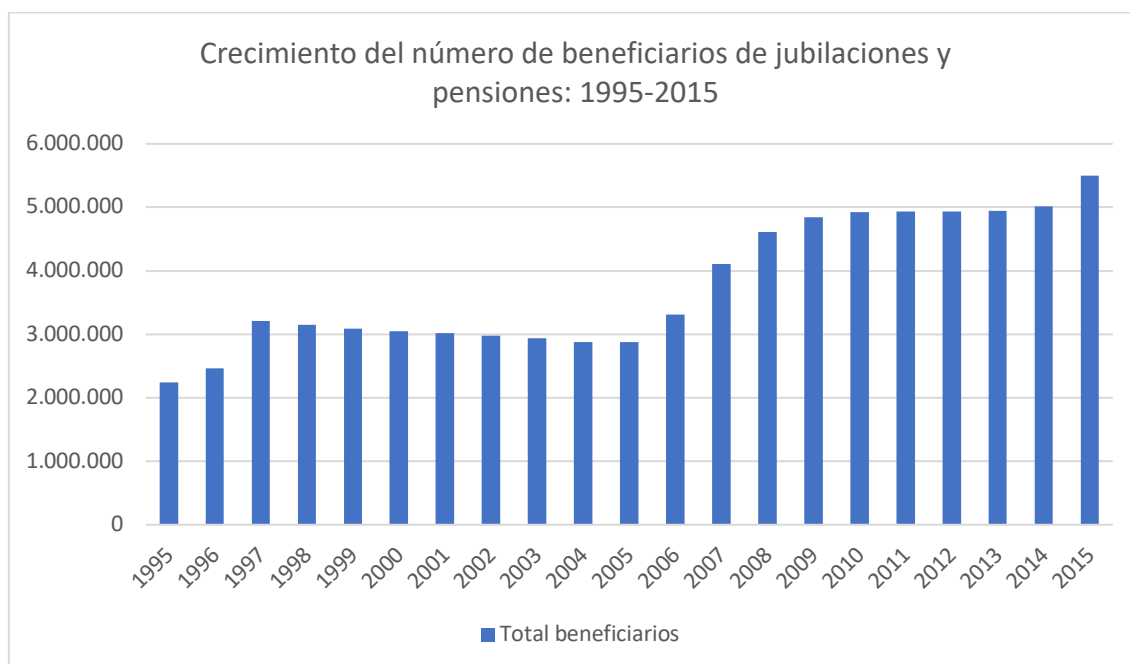
(...) Tengan memoria, abuelos y abuelas, sobre quiénes les metieron la mano en le bolsillo; tengan memoria de los que decían que había que cerrar las cuentas fiscales con el trabajo de toda su vida; tengan memoria de los que decían que había que pagar la deuda con el sudor de los que habían levantado la patria; tengan memoria, jubilados, (...) (Néstor Kirchner, 18 de octubre de 2005).

Tabla 10. Evolución de los beneficiarios del SIPA entre 1995 y 2015

Período	Total	Diferencia
1995	2.239.894	0
1996	2.460.379	220.485
1997	3.213.069	752.690
1998	3.151.345	-61.724
1999	3.092.666	-58.679
2000	3.048.367	-44.299
2001	3.019.990	-28.377
2002	2.976.605	-43.385
2003	2.933.262	-43.343
2004	2.881.458	-51.804
2005	2.880.177	-1.281
2006	3.312.942	432.765
2007	4.106.924	793.982
2008	4.614.850	507.926
2009	4.846.973	232.123
2010	4.924.295	77.322
2011	4.933.492	9.197
2012	4.939.474	5.982
2013	4.944.085	4.611
2014	5.014.733	70.648
2015	5.499.170	484.437

Fuente: Boletín Estadístico de la Seguridad Social, ANSES, cuarto trimestre 2015.

Gráfico 3: Evolución de la cobertura en jubilaciones y pensiones



Fuente: Boletín Estadístico de la Seguridad Social, ANSES, cuarto trimestre 2015.

Pero en este imaginario nutrido de la idea de inclusión y justicia social, la ANSES pondrá énfasis en la idea solidaridad como una forma de construir el marco de entendimiento de la decisión que se tomaba. Al indagar sobre esta política en diferentes entrevistas, fue especialmente llamativa la mirada que defendía el ex Gerente General de ANSES al respecto. En la conversación, el entrevistado dedicó buena parte de su reflexión a la idea contra la cual se intentó batallar a partir de la puesta en valor del rol de la solidaridad: “la gente se está jubilando sin haber hecho los correspondientes aportes”. Ante este escenario, conviene recoger la respuesta del entrevistado, a pesar de su extensión:

Si yo te pregunto cuántas personas en Argentina hoy tienen 30 años de aportes cuando han cumplido la edad para jubilares, de todos los que cumplieron la edad, de todos los que este año van a cumplir los 65 años, cuántos tienen 30 años de aportes: menos del 18%. Entonces, quiere decir que solo una minoría de jubilados se puede jubilar. Ahora, yo hago esta pregunta “los que no aportaron, por qué no aportaron si a ellos no corresponde que ellos aporten”. O sea, el que aporta no es trabajador, es una manera de decirlo; el empleador es el responsable de retenerle el aporte y colocar la contribución y con ambas cosas depositarla en la cuenta del Estado, de ANSES. No es que el trabajador no aporta, no le corresponde aportar; le corresponde a su empleador. Pero entonces, un país que tiene el 40% de su población en negro, esa gente ya está condenada, no va a portar 30 años de su vida útil laboral. Y además, yo hago esta pregunta, el que aportó 29 años y 11 meses ¿no tiene derecho a la jubilación? Entonces, ahí viene lo que yo digo es el gran dilema de la sociedad contemporánea en esta materia, en materia de justicia social, que es... no sé si has leído o sabes de la existencia de un sociólogo francés que se llama François Dubet. Él ha escrito varios libros interesantes; ha

sido el director del College de Francia y escribió un libro muy sugestivo que se llama “Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades”. Otro libro que se llama “¿Por qué Preferimos la Desigualdad? (aunque digamos lo contrario)”. Entonces, por qué elegimos la desigualdad: bueno, los que hemos aportado 30 años pensamos que el que no aportó 30 años no tiene derecho. Ahora, si es cierta la intangibilidad del aporte, porque el aporte es un derivado de mi salario, nadie tiene derecho a quedarse con mi aporte; por qué los que cumplieron 30 años quieren quedarse con los aportes parciales de una legión del 80% de las personas que aportaron 2-3-20-25 años; los que pudieron o lo que sus empleadores pudieron o quisieron. Entonces toda esta masa de dinero es para estos pocos. Sí, es así. Los que aportaban 30 años piensan de que estos otros no aportaron. En realidad, simplifican todo: “no aportaron y, sin embargo, el kirchnerismo los jubila, les da una jubilación”. Yo diría que más justo que este sistema sería decir, “bueno cada uno por los años que aportó” o dicho de otra manera “si la mitad de la plata viene de impuestos y del IVA, quiere decir que el 100% de la población aporta”. Yo voy y compro en la esquina el pan y estoy aportando con el 15% del IVA de ese pan que va al sistema jubilatorio. Entonces yo diría “con la mitad del presupuesto, una jubilación básica para todos. Mínima y universal”. Y de ahí hacia arriba según tus años de aporte. Sí, lo que llamaríamos una prestación básica universal, una prestación complementaria por los años de aporte y una prestación por aquellos que aportaron más de 30 años. (...) Entonces, el sistema en ese sentido no es equitativo, pero me parece a mí que es muy expresiva de una circunstancia social muy complicada que es, que François Dubet lo resuelve bien. Él dice que de las tres banderas de la revolución francesa –que en parte inspiraron a las tres banderas del peronismo–, de esas tres grandes banderas, todos siempre mencionamos la igualdad y la libertad, pero pocas veces la fraternidad. Y él dice “sin fraternidad no hay igualdad. Si yo no puedo ceder algo de lo mío para que los demás tengan condiciones sociales razonablemente aceptables, entonces no hay igualdad” (entrevista ANSES_03_PF con el autor, 5 de noviembre de 2019).

La secuencia lógica del argumento deriva en la solidaridad como fuente de legitimidad para dar un giro radical en la concepción el sistema de pensiones instalada en la década de los noventa. Para el entrevistado, el sistema de pensiones heredado de la década de los noventa genera una dualidad que se articula no solo en la metodología empleada para el reconocimiento de la prestación, sino también en la subjetividad, en la mirada respecto del sistema. Frente a una suerte de individualismo que entiende el sistema nacido en los noventa como un sistema justo para quien ha realizado los aportes correspondientes y, por tanto, es merecedor de una prestación acorde con su esfuerzo y responsabilidad laboral, la ANSES vuelve a la idea de la solidaridad intergeneracional como alternativa de ese sistema injusto y se afirma, reproduce y aspira a consolidar la idea de que la responsabilidad de que un porcentaje muy amplio de la sociedad no cumplan con las cotizaciones suficientes para acceder a una pensión contributiva no es individual, sino colectiva. Es una responsabilidad que se deriva del mal funcionamiento de un sistema laboral, producto principalmente de la política desplegada en los años noventa en este terreno, pero que el imaginario colectivo ha sabido alimentarse de la idea de la responsabilidad individual. Por tanto, tenemos que no solo

se da un giro radical en el modelo de seguridad social, sino también en la lógica de comprensión (inter)subjetiva del orden del sistema. El propósito del kirchnerismo y de la ANSES es consolidar una idea de “solidaridad” que remplace a la idea del “esfuerzo individual” como parte de un paradigma más amplio de justicia e inclusión social. De ahí la idea de fraternidad con la que ilustra el entrevistado su respuesta y que más adelante resume de la siguiente manera, al tiempo que la ancla a otra de las ideas fuerza del kirchnerismo en general y de la ANSES en particular, el reconocimiento de derechos: “esto tiene que ver con el reconocimiento de los derechos. Digo, fraterno es decirle ‘che, si aportaste 20 años, por lo menos una jubilación chiquita te corresponde o una jubilación mínima’”. Finalmente, concluye, “entonces, creo que el problema de la fraternidad es el problema de que hay una lógica, una tendencia, sobre todo en los sectores que son más aspiracionales de la sociedad, de ver en el que es ayudado un peligro para su propia situación”, porque en el fondo “el kirchnerismo repartió la jubilación entre todos y por tanto le quitó a ellos una parte de su jubilación (entrevista con el autor, 5 de noviembre de 2019). Esta lectura entronca fuertemente con la idea del rol del trabajo en la sociedad argentina, cuestión a la que nos referiremos en el apartado dedicado a la AUH.

Aunque entre los años 2003 y 2007 se tomaron un conjunto de medidas tendentes a la ampliación de la cobertura y al incremento de las cuantías de las pensiones, la decisión de reestatización de los fondos de pensiones es la medida más simbólica y de mayor trascendencia en términos de concepción del sistema de seguridad social en Argentina, no solo porque da fin al sistema de capitalización individual creado en 1994, sino también por las implicaciones institucionales que suponen para la ANSES la absorción y gestión de los recursos procedentes del sistema privado a través del FGS⁷¹. En otras palabras, las políticas de ampliación de la cobertura y mejora de los haberes, aunque de gran impacto social, se tomaron bajo los parámetros establecidos por el sistema dual nacido con la reforma de 1994

⁷¹ Uno de los antecedentes al SIPA fue la creación, en julio de 2007, del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) mediante Decreto 897/07. El objetivo de creación del FGS fue atenuar el impacto financiero que pudiera tener una evolución negativa de las variables sociales y económicas sobre el valor de las prestaciones previsionales; esto es, evitar que las pensiones se tomaran como variable de ajuste ante eventuales crisis económicas, como había ocurrido durante la crisis de 2001, y de esta manera garantizar no solo el valor de las pensiones, sino también la rentabilidad del sistema y el pago de futuras prestaciones (Administración Nacional de la Seguridad Social, 2013, 2015; Mesa-Lago, 2009). Además, el FGS absorbería más adelante los fondos de las AFJP y la ANSES sería el organismo encargado de administrarlo con el fin de garantizar el valor y rentabilidad del fondo. Asimismo, el FGS cuenta con dos fuentes de ingresos centrales: las contribuciones de los trabajadores formales, por un lado, y los rendimientos generados por las inversiones, activos financieros, participación en empresas privadas, títulos de deuda, etc., por el otro. A estas dos fuentes de ingresos se sumó en 2008, con la reestatización de los fondos de pensiones, los recursos que hasta ese momento eran gestionados por las AFJP.

(Curcio et al., 2011, p. 87). Esto es, se mantuvo el sistema dual y las ampliaciones de cobertura se hicieron en el marco del sistema de reparto aún vigente; es decir, que el sistema no cambió en esencia hasta que no se lleva a cabo la creación del SIPA, con la que la lógica institucional y de enfoque político da un giro de 180 grados. Asimismo, la dimensión simbólica se ancla en la lectura política dominante que identifica la década de los años noventa como un tiempo caracterizado por la privatización institucional del sistema –AFJP– y la individualización del principio de protección –capitalización individual–, todo en un contexto en el que el Estado era concebido como un actor subsidiario del mercado; mientras que durante los años kirchneristas los principios de lectura del orden político recurren a ese pasado reciente para llevar a cabo un proceso de contra-reforma previsional, con la estatización de los fondos de pensiones como corolario de este proceso (Danani & Beccaria, 2011, p. 104).

En definitiva, si bien las políticas que toma Néstor Kirchner tienen fuerte impacto en materia de cobertura y poder adquisitivo de pensionistas y jubilados, estas decisiones no transformaban en profundidad la lógica institucional de la ANSES. Con la reestatización de los fondos de pensiones se da una suerte de cambio en la continuidad, pues el enfoque de políticas seguirá atendiendo a los ideales de justicia e inclusión social, pero esta continuidad en el enfoque de políticas adquiere un giro radical y rupturista con la decisión de crear el SIPA. A la hora de hablar del carácter posneoliberal del enfoque político e institucional de la ANSES, el ex Secretario General de ANSES advertía que

una de las características de la seguridad social en el neoliberalismo había sido la creación del sistema privado de pensiones, ¿no?, las AFJP; que partía de una lógica de capitalización individual; o sea, hay menos solidaridad ahí, administrado por el sector privado con comisiones del 30% del aporte de los trabajadores, con lo cual era un gran negocio, además. En el año 2008 decide Cristina crear el SIPA, que es el sistema público de reparto, y dar un giro final en ese tema. Estamos hablando del 2008; o sea que **del 2003 al 2008 convivimos con las AFJP**. Y había muchas dudas en relación a ese cambio. De vuelta, Sergio Massa, que había ocupado el ANSES, sí tiene un gran logro en la inclusión provisional por las moratorias, **pero convive con el sistema privado de AFJP**. Pasa algo parecido que lo de Redraro, digamos. En cambio, le toca a Boudou y a Cristina **generar el paso siguiente que confirma un modelo diametralmente distinto**. A partir de ahí la defensa del sistema público jubilatorio y el resto de las medidas que se tomaron son la confirmación de un rol del Estado. Y nosotros reivindicamos mucho en el discurso de esa época la presencia activa del Estado y su rol en la economía, y eso quizá es lo que más nos diferencia del proyecto neoliberal (entrevista ANSES_01_RR con el autor, 27 de septiembre de 2019).

En este mismo sentido pueden interpretarse las palabras del exministro Carlos Tomada, quien entiende que los objetivos políticos del kirchnerismo fueron los mismos durante los doce años, pero que las coyunturas fueron cambiando. Para el exministro, el gobierno de

Kirchner tiene que atender una coyuntura marcada por la necesidad de salir de la crisis político-institucional del país, mientras que el primer gobierno de Cristina “es cuando el proceso de profundiza” a pesar de que “el objetivo sigue siendo el mismo, sigue siendo la defensa del empleo, del salario, los derechos humanos, el rol del Estado, la protección de los sectores más vulnerables” (entrevista con el autor, 2 de octubre de 2019). Cuando aludimos al cambio en la continuidad en la política y trayectoria de la ANSES nos referimos precisamente a la coyuntura crítica que vive el kirchnerismo en el contexto de las crisis de 2008 –crisis del campo y crisis económica internacional– que tienen como desenlace una profundización del proceso de cambio iniciado en 2003, que conserva las líneas generales de objetivos políticos, pero que apuesta por un conjunto de políticas que, en la órbita de la seguridad social y de la ANSES, se traducen en el cambio que introduce la creación del SIPA y más adelante la AUH.

En definitiva, la creación del FGS y la posterior reestatización de los fondos de pensiones tuvo implicaciones institucionales de gran trascendencia, pues no solo se trató de la recuperación del componente de solidaridad del sistema de pensiones, la absorción total de los beneficiarios del régimen de capitalización individual, sino que convirtió a la ANSES en una institución que de un momento a otro pasó a recaudar y administrar una cantidad de recursos económicos solo comparable con los ingresos que recauda la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)⁷². En palabras de Repetto (2014, p. 46), la reforma estructural que supone la creación del SIPA es, por su alcance, única en América Latina, y muestra con claridad la capacidad política que tenía el kirchnerismo en aquel momento de acometer semejante medida. Esto hizo, a su vez, que la ANSES asuma un rol cada vez más importante y protagónico en el entramado institucional del Estado, lo que contrasta con el rol que le fue atribuido en los años noventa. La centralidad creciente que adquiere el organismo se refleja no solo en la dimensión de decisiones como la creación del SIPA o la AUH, sino también en el número de políticas que desplegado durante el kirchnerismo (Tabla Anexo 2), cambiando la lógica del organismo y consolidando el alcance social cada vez mayor que presenta (Calabria, Grushka, & Zirulnik, 2020).

⁷² Los ingresos del SIPA provienen de tres fuentes fundamentales: aportes y contribuciones, recursos tributarios de afectación específica y transferencias del Tesoro Nacional. A estos ingresos que financian el SIPA, deben sumarse los ingresos provenientes de la rentabilidad de las inversiones del FGS. Un detalle pormenorizado sobre la estructura y evolución de los ingresos de la ANSES puede consultarse en Calabria, Grushka y Zirulnik (2020).

6.1.3.2. *La creación de la Asignación Universal por Hijo: la consolidación de la seguridad social no contributiva*

No implica necesariamente el fin de la pobreza, pero inocultablemente ofrece una respuesta reparadora a una población que ha sido castigada por políticas económicas de corte neoliberal. Que la clave para una solución estructural del tema de la pobreza sigue afincada en el crecimiento económico y la creación constante de puestos de trabajo. El trabajo decente sigue siendo el elemento cohesionante de la familia y de la sociedad, que permite el desarrollo de la persona (Decreto 1602/2009).

Cabe señalar que el diseño de esta política de inclusión social no pierde de vista que el principal medio de integración, participación y reconocimiento social sigue siendo el trabajo. Por ello, la AUH se ha diseñado en el marco de la Seguridad Social, distinguiéndose de otras propuestas, tanto asistenciales o de programas de transferencias condicionadas, como del ingreso ciudadano. Esta diferencia se expresa en el modo en que se definen los sujetos destinatarios de esta política socio-laboral que son los hijos de trabajadores (desocupados, no registrados, estacionales, del servicio doméstico o auto-gestionados en la Economía Social) (Administración Nacional de la Seguridad Social, 2013, pp. 134–135).

la AUH es ANSES, inventada por ANSES y creada por ANSES y se paga con fondos de ANSES porque los fondos que van a la AUH son los intereses del Fondo de Garantía de Sustentabilidad que se invierten para eso (entrevista ANSES_06_MAFP con el autor, 7 de noviembre de 2019).

La Asignación Universal por Hijo Para Protección Social (AUH) es probablemente la política social más representativa del período kirchnerista y sobre esta se han escrito infinidad de trabajos (Arcidiácono, 2012a, 2017b, 2017a; Arcidiácono, Carmona Barrenechea, & Straschnoy, 2011; Arza, 2018; Costa & Hintze, 2014; De Sena, Cena, & Dettano, 2018; Lo Vuolo, 2011; Mazzola, 2013; Pautassi, Arcidiácono, & Straschnoy, 2013, 2014; Pautassi et al., 2010; Salvia, Tuñon, & Poy, 2015; Tirenni, 2013; Tuñon & Salvia, 2016; Zarazaga, 2014b). Estos trabajos abordan el estudio de la AUH desde diferentes perspectivas, intentando comprender sus características, enfoque, medir su impacto, compararla con otras políticas similares a nivel regional o evaluar su evolución. El alcance de la AUH es tal que no solo hay una amplísima bibliografía al respecto, sino que las miradas y conclusiones no siempre son coincidentes, lo que no obsta para afirmar que se trata de un programa de gran impacto social, político, mediático y académico, que además nace en un contexto “en el que la necesidad de luchar contra la pobreza por ingreso cobró un rol preponderante en el debate público” (Díaz Langou et al., 2010, p. 53).

En términos de impacto institucional y de enfoque de políticas que supone la AUH para la ANSES, conviene señalar que el antecedente a esta política de transferencia masiva de

ingresos fue el Plan Jefes y Jefas del Hogar Desocupados (PJJHD). El PJJHD no solo puede ser entendido como un antecedente a la AUH y como un programa que además marca la pauta de ruptura con el modelo de política social de los años noventa, sino también como el antecedente de las transformaciones que sufrirá la ANSES durante los años kirchneristas. Para autores como Repetto, la imposibilidad institucional que presentaba el MDS para atender la emergencia a través de políticas masivas obligó a que fuese la ANSES, una institución históricamente creada para la seguridad social contributiva, la que empiece “a jugar un rol protagónico como mecanismo de pago y de gestión y administración de programas muy masivos, lo que después en los años del kirchnerismo fue mucho más evidente con muchos otros programas” (entrevista con el autor, 7 de octubre de 2019). Se plantea como antecedente en la medida en la que no fue la ANSES el espacio institucional en el que se depositó el programa, sino el MTEySS, aunque sí fue la ANSES el organismo al que se le adjudicó la función de pagar las prestaciones por cuenta y orden del MTEySS. Como se verá más adelante, el PJJHD no solo marca la génesis de los cambios que vivirá el organismo durante los años kirchneristas, sino que también condicionará el enfoque y alcance de la política social que lleve a cabo el MDS.

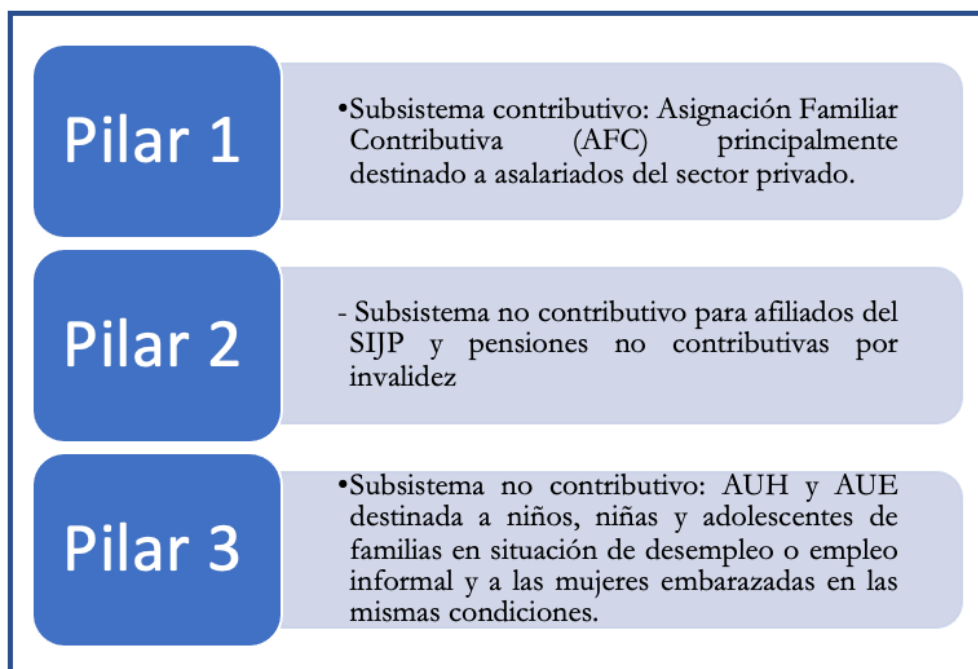
Así, AUH se crea en 2009 por medio un Decreto de Necesidad y Urgencia (Decreto 1602/2009 de Incorporación al Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por hijo para Protección Social) como un componente no contributivo del sistema de asignaciones familiares⁷³. Antes de la creación de la AUH, las AAFF eran un conjunto de instrumentos de apoyo económico a través de percepciones económicas o deducciones impositivas a trabajadores en relación de dependencia, titulares de una Aseguradora de Riesgos del Trabajo, titulares de la Prestación por Desempleo, jubilados y pensionistas y titulares de la pensión honorífica de veteranos de guerra del Atlántico. Las diferentes asignaciones se atribuyen en función de los ingresos y las diferentes etapas de la vida familiar y de la niñez. Sin embargo, el grueso de las Asignaciones Familiares era percibido por los trabajadores en relación laboral de dependencia, lo que dejaba fuera a las personas desempleadas o que formaban parte del mercado informal de trabajo. Con la creación de la AUH, el sistema de Asignaciones Familiares amplía el abanico de posibles beneficiarios,

⁷³ El régimen de Asignaciones Familiares está regulado por la Ley 24.714 a través de la cual se otorgan asignaciones familiares en forma de pagos mensuales o deducciones fiscales a las familias con hijos menores de 18 años. El régimen de AAFF se financia con las contribuciones patronales. Sobre el sistema de asignaciones familiares en Argentina puede consultarse los trabajos de Arcidiácono, Carmona Barrenechea y Straschnoy (2011), Curcio (2011), Curcio, Beccaria y Fournier (Curcio et al., 2011), De Sena, Cena y Dettano (De Sena et al., 2018), Falappa y Mossier (2014), entre otros.

incluyendo a los padres o madres de niños menores de 18 años que se encuentran en situación de desempleo, que son parte del servicio doméstico o que trabajan en el mercado informal y perciben ingresos inferiores al Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) (Mazzola, 2013). En definitiva, la AUH, y más adelante, en 2011, la Asignación Universal por Embarazo (AUE), suponen una ampliación del sistema de asignaciones familiares, que amplía el abanico de potenciales beneficiarios a menores de 18 años dependientes de personas que no formaban parte del mercado laboral formal, pero que sí padecían condiciones de pobreza, vulnerabilidad e incluso indigencia debido a la precariedad laboral o desempleo de sus tutores legales.

De acuerdo con la lectura que hace Mazzola (2013), la AUH se inscribe en un contexto de expansión y consolidación de nuevas ideas en torno a la “protección ampliada” de la infancia, lo que se tradujo en un nuevo paradigma de la política social de la infancia en Argentina. Esto se expresó claramente en la recuperación del rol de Estado como nivelador de inequidades y con la AUH como la política más representativa en este sentido. Anclando esta idea a la tradición peronista y refiriéndose a la política de la ANSES, para el ex Gerente General de ANSES, “la función del estado es, para el peronismo, la de un igualador; la del único elemento o factor que pueda ayudar a la redistribución del ingreso teniendo presente que el mercado es un muy buen asignador de recursos, pero claramente es un pésimo distribuidor de las utilidades” (entrevista ANSES_03_PF con el autor, 5 de noviembre de 2019). De esta manera, tanto la AUH como la AUE se convirtieron en el tercer pilar del Régimen de Asignaciones Familiares (Repetto, 2014, pp. 34–35).

Ilustración 8: Pilares del Régimen de Asignaciones Familiares



Fuente: elaboración propia a partir de Curcio et. al. (2011), Mazzola (2013) y Repetto (2014).

La incorporación de este tercer pilar consolida un modelo de seguridad social que vira definitivamente hacia un enfoque contributivo y no contributivo, con aspiraciones de universalidad y de reparto solidario⁷⁴. Pero no solo se trata de que la AUH suponga la

⁷⁴ Nos referimos a la AUH como una política con “aspiraciones universales” y no meramente “universal” en virtud de la discusión abierta sobre el carácter universal de este tipo de prestaciones. Para autoras como De Sena, Cena y Dettano (De Sena et al., 2018), la AUH tiene características de masividad, pero no de universalidad. Señalan que no se trata de una política universal porque produce una escisión entre los niños, niñas y adolescentes en función de la inserción laboral de los padres. Esto, entienden las autoras, excluye a determinados sectores poblacionales, por lo que la noción de masividad es más pertinente que la de universalidad a la hora de referirse a la AUH. Este enfoque, que equipara la AUH a los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTCI), ampliamente extendidos en la región, se enfrenta a otras miradas que sí diferencian la AUH de las PTCI y ubican a la primera como parte de la seguridad social no contributiva, lo que suponía retirar a la prestación de la órbita de lo asistencial (Arcidiácono, 2017b). Ahora bien, incluso los enfoques que sitúan la AUH en el marco de la seguridad social, someten a crítica algunos elementos de esta, en el especial los criterios de asignación de la prestación, que sí siguen respondiendo a los vicios de la focalización propia de la política social de los años 90: establecer mecanismos para “identificar y clasificar quienes son ‘merecedores’ de la política y quienes no lo son” y, al mismo tiempo, sostener la dicotomía entre trabajadores formales e informales (Arcidiácono et al., 2011, pp. 12–13). Este argumento que plantea cierta continuidad entre la política social de los 90 y la AUH también está presente en Lo Vuolo, quien apunta al criterio de selectividad (no universal) y condicionalidad (punitivo), entre otros, como razón para sostener que la AUH “no representa un cambio de paradigma en materia de políticas de transferencias de ingresos en el país” (Lo Vuolo, 2009, pp. 8–9). Por su parte, Mazzola (2013) entiende que políticas como la AUH se caracterizan por su cualidad de “universalismo a través de la selectividad”; esto es, que se basan en un criterio de focalización demográfico: los niños. Y aquí la focalización no es entendida como políticas centradas en grupos, franjas sociales o segmentos excluidos del mercado de trabajo, a quienes se les sustituyen sus derechos sociales y económicos por medidas de apoyo asistencialista (Adelantado & Scherer, 2009), sino como políticas tendentes a universalizar un derecho por la vía de la búsqueda del foco correcto –tecnología social– de cara a alcanzar la eficiencia en la selección de la mejor política para alcanzar un objetivo. Se trata, en definitiva, de una

incorporación de un tercer pilar en el sistema de seguridad social, se trata de que detrás de esta decisión hay una determinación por que la medida rompa con la lógica anterior de situar este tipo de políticas en el marco del asistencialismo. En palabras de Mazzola, “lo que hizo el Estado al generar la AUH fue meter dentro de la seguridad social, no como componente desde la asistencia, sino componente no contributivo” (entrevista ACADM_08_RM con el autor, 21 de noviembre de 2019). En su interpretación, Mazzola plantea que se da un tránsito del paradigma de la “protección restringida” de la infancia al paradigma de la “protección ampliada”, donde nuevas reglas del juego van dando forma a un nuevo sentido de lo “justo” en la infancia (2013, p. 57). Si bien el argumento de Mazzola es acertado y oportuno, desde la perspectiva con la que trabajamos la ecuación argumentativa sería inversa. En lugar de plantear que nuevas reglas del juego contribuyen a construir un nuevo estado de lo “justo” en la infancia, en este trabajo se plantea que la discursividad kirchnerista, en un clima de opinión de largo recorrido en el que se discute la preocupación por la vulnerabilidad en la infancia, construye un espíritu de época en el que la justicia e inclusión social dan sentido a una nueva mirada sobre lo que es “justo”, no solo en el terreno de la infancia, y que, en virtud de estos nuevos principios de lectura del orden político, se desarrollan reglas del juego que reproducen esta mirada. Esto es, la nueva mirada sobre lo justo encuentra su hogar institucional con la materialización de políticas públicas como la AUH, entre otras. Estas ideas son las que, a nuestro juicio, transforman el modelo de seguridad social.

Por esta razón y en este sentido, al margen del modelo de seguridad social que deriva de las decisiones llevadas a cabo, es necesario profundizar en el marco de sentido más amplio en el que se da la creación de la AUH y más adelante la AUE. La ampliación del Régimen de Asignaciones Familiares (AAFF)⁷⁵, que históricamente tuvo un carácter netamente contributivo, a un modelo mixto –contributivo y no contributivo– tiene una lectura referida a un modelo de política pública, pero también a una lógica organizacional de comprensión del lugar que ocupa la institución en la sociedad. La creación de la AUH y el enfoque no contributivo que adquiere la ANSES con esta política hace que el organismo entienda a esta

idea de focalización que sirve como medio para que un grupo específico –*outsiders*, los que más necesitan, etc.– puedan acceder a los derechos universales. La focalización pasa a ser, en este sentido, un instrumento de las políticas públicas universalistas: el fin es la universalización de una política pública –asignaciones familiares– y el instrumento para alcanzarla la focalización o, en otras palabras, la universalización a través de la selectividad (Mazzola, 2013, p. 109).

⁷⁵ Al término del gobierno de Cristina Fernández, la ANSES gestionaba las siguientes asignaciones familiares: Asignación Familiar por Prenatal, Asignación Familiar por Maternidad, Asignación Universal por Hijo/Hijo con Discapacidad, Asignación Familiar por Ayuda Escolar Anual, Asignación Familiar por Matrimonio, Asignación Familiar por Nacimiento/Adopción, Asignación Familiar por Cónyuge. En 2009 y 2011 se sumaron al sistema de asignaciones familiares la AUH y la AUE respectivamente.

prestación como “la **principal política social** destinada a garantizar los derechos sociales (...) de los niños y niñas de las familias históricamente más vulnerables y postergadas de la Argentina” (énfasis añadido, Administración Nacional de la Seguridad Social, 2015, p. 147). Definirse como la “política social más importante” tiene implicaciones importantes a la hora de entender el rol que ocupa la AUH en el universo más amplio de políticas sociales desplegadas por el kirchnerismo, muchas de ellas desde la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Las primeras familias receptoras de forma automática de la AUH eran receptoras en aquel momento del Plan Jefas y Jefes del Hogar Desocupados y el Plan Familias, ambos masivos, pero fuera del esquema de la seguridad social. En este sentido, la AUH se trata de la política que avanza hacia una lógica de derecho universal que antes estaba reservada solo a los trabajadores formales y, por otro lado, reemplaza la vieja lógica focalizada de la política social de programas con cupos y acotados en términos temporales, por una política en la que el acceso a la prestación se entiende como un derecho bajo determinadas circunstancias (Repetto, 2014). El impacto que tiene la AUH en la manera de concebir la seguridad social y el régimen de AAFP implica, al mismo tiempo, un fuerte cambio en la manera que tiene el organismo de entender su función, su rol ante uno de los problemas que más discurso han ocupado en el kirchnerismo: la pobreza, indigencia y desigualdad. Las implicaciones de la AUH en el organismo fueron llamativas y marcaron un antes y un después en el seno de este, entre otras razones porque con la AUH el organismo abre las puertas a otro tipo de beneficiarios, lo que genera ciertas condiciones de igualdad, con independencia de que el beneficiario entre al sistema como parte del sistema contributivo o no contributivo. De alguna manera, la dicotomía entre trabajadores formales vinculados a la ANSES y trabajadores informales o colectivos vulnerables al MDS se rompe con la AUH, lo que se evita fenómenos de estigmatización social (Mazzola, 2013). En este sentido se expresa la entonces directora de Asignaciones Familiares y Desempleo:

Para mi la Asignación Universal fue un antes y un después dentro de ANSES. Antes de la Asignación Universal estábamos muy cómodos. Ya te digo, era otro grupo de gente, no teníamos tantos problemas, no teníamos tantos reproches, no teníamos tantos reclamos, no veíamos gente con tantas necesidades. Era un mundo que lo veíamos por la televisión. Y a partir de la Asignación Universal nosotros nos tuvimos que poner en lugar de, atendiendo a ese tipo de público, a esas necesidades, ver que muchas veces les tenías que decir que no porque no les correspondía, que había un blanco en la gente, en las necesidades. Acá te cuenta gente que ha dado plata para que se pudieran volver a sus casas porque no tenían un centavo hasta que saliera su asignación. Es decir, para mi la Asignación Universal marcó otra historia en lo que es ANSES. Te digo hasta en lo particular, en lo personal (entrevista ANSES_05_MP con el autor, 26 de noviembre de 2019).

Para quienes trabajaban en el organismo en la década de los noventa, el cambio producido con la creación de la AUH transforma la lógica de trabajo y la cultura del organismo; rompe con el paradigma dominante que informaba sobre los objetivos del régimen de AAFP, los potenciales beneficiarios y el relacionamiento que se da entre estos y quienes trabajan en el organismo.

ANSES nunca trabajó para el sector informal; siempre trabajó para el sector formal, para aquel que cotizaba al régimen, para aquel dentro de su remuneración una parte iba para un fondo común, independientemente que tuvieras o no hijos, como para colaborar con aquel que sí los tiene y conformar el pago de las asignaciones familiares; un régimen de cobertura (entrevista ANSES_05_MP con el autor, 26 de noviembre de 2019).

En realidad, [la AUH] es la primera prestación no contributiva que paga el organismo. O sea, ANSES deja de atender a una población... a los “incluidos”, para empezar a atender a población “no incluida” (...) Si bien sin haber hecho las reformas que se hicieron en los 90 a nivel tecnológico y de preparación de los recursos humanos no habrías podido implementar la Asignación por Hijo como se implementó, en 45 días, fue un cambio de paradigma, desde todo punto de vista. Era otro público al que ANSES no estaba acostumbrado a atender, era romper la seguridad de nuestros empleados de decir “¿usted aportó señor 30 años?”, “no”, “bueno, qué pena, no tiene derecho a nada”. Acá se cambia totalmente el paradigma. Es: tenés que atender a personas que están en otra situación, con otro lenguaje, con otra realidad de vida; y eso no fue menor (entrevista ANSES_02_ELV con el autor, 1 de noviembre de 2019).

Este cambio de enfoque sobre el tipo de beneficiario al que debía atender la ANSES con la creación de la AUH también produjo efectos transformadores en la mirada de quienes estudiaban el organismo, pero no formaban parte de él. En la entrevista con Roxana Mazzola, la investigadora aludía a este cambio de enfoque cuando se le preguntaba si consideraba que la ANSES había sufrido cambios institucionales importantes con el kirchnerismo

Sí. Para el personal imagínate lo que era tener que recibir “beneficiarios de los programas sociales”, como te decían ellos. O sea, tuvo que cambiar la lógica de actuación dentro del ANSES, porque ellos estaban acostumbrados solo a recibir a sectores de clase media. O sea, te cambia todo: con quién interactuás, quiénes son las clientes de los organismos... Siempre hay una disputa que vos tenés que tener muy claro de quién se queda con la partida presupuestaria y quién se queda con el rol. Durante el kirchnerismo ANSES tuvo un rol...era un organismo al que se pasaba todo. Y qué pasaba ahí: tenés que repensar qué rol iban a tener en Desarrollo Social, por ejemplo (entrevista ACADM_08_RM con el autor, 21 de noviembre de 2019).

Ahora bien, el derecho a la AUH se enmarca discursivamente en la protección de la infancia y no necesariamente en la protección de los trabajadores desocupados o trabajadores informales con cargas familiares. Se trata de una prestación que transfiere recursos

monetarios a grupos asumidos como pobres por insuficiencia de ingresos y justificados en la presencia de personas en edad de ser económicamente dependientes: la niñez (Lo Vuolo, 2011). De hecho, la AUH entra en coherencia con la Ley 26.601 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, aprobada en 2005, y que establece en su artículo 26 su derecho a obtener los beneficios de la seguridad social y ordena, al mismo tiempo, que el Estado deberá establecer políticas y programas “que consideren los recursos y la situación de los mismos y de las personas que sean responsables de su mantenimiento”.

Esta característica de la prestación enfocada en la infancia y no en el trabajador ha estado presente en las entrevistas formuladas a políticos, funcionarios y expertos en política social, así como también en los discursos de Cristina Fernández al respecto. Uno de los elementos sobre los que más llama la atención Cristina Fernández al referirse a la AUH está relacionado con el valor del trabajo como mecanismo de integración social. Esta visión “trabajocéntrica” de tradición justicialista (Arcidiácono, Kalpschtrej, & Bermúdez, 2014) se explica, en palabras de Repetto, porque “en la Argentina desde el peronismo en adelante, desde el 43 en adelante, [el trabajo] es el gran imaginario de integración social (...) [E]stá instalado en la Argentina, seas peronista o no, desde el año 1943 en adelante, la justicia social como trabajo formal: con tu sindicato, con tus vacaciones, con tu obra social, con tus prestaciones laborales, etcétera” (entrevista con el autor, 7 de octubre de 2019). De igual manera que el valor del trabajo será central en la mirada de Néstor Kirchner sobre la lucha contra la pobreza e indigencia, Cristina Fernández se apoyará en el éxito económico de los años previos, pero al mismo tiempo señalará que mientras no se alcance “el verdadero objetivo que es el de trabajo decente y seguro para todos los argentinos” será el Estado presente el que siga “reparando la injusticia y la inequidad” (Cristina Fernández, 4 de diciembre de 2009). Para Mazzola, la apertura de la seguridad social hacían un enfoque no contributivo tenía como objetivo último “que en algún momento todos tengan trabajo en blanco y entonces perciban un salario más todas las prestaciones de seguridad social y demás” (entrevista ACADM_08_RM con el autor, 21 de noviembre de 2019) y que, en este sentido, todas las reformas sociales iban orientadas en esta línea: privilegiar el lugar del trabajo mientras se articulaban reformas sociales que atajasen de manera universalista, no asistencialista, las situaciones de precariedad y desempleo.

En este sentido, como señala Fabián Repetto, programas como el Plan Jefes y Jefas del Hogar Desocupados o la AUH “tienen como patrón la vieja historia de que el sujeto de la política social es el trabajador; no es el sujeto ciudadano como en los países escandinavos

o en ciertos países de la OCDE, no es el sujeto pobre como en los países más de Centroamérica, sino que es el sujeto trabajador” (entrevista ACADM_09_FR con el autor, 7 de octubre de 2019). En la misma línea, De Sena, Cena y Dettano apuntan a que la “AUH no es un derecho otorgado a las personas menores de 18 años, sino que consiste en una prestación que se les da a los progenitores en su carácter de fuerza de trabajo, no por su condición de personas o ciudadanos” (De Sena et al., 2018). Opinión compartida también por Aldo Isuani, quien al tiempo que destacaba la voluntad política del kirchnerismo de expandir los márgenes de la seguridad social, criticaba la falta de prolijidad “porque en vez de acudir a la idea de que las personas no cubiertas tenían derecho por ser ciudadanos y no solamente por haber sido [o ser] trabajadores” (entrevista ACADM_27_AI con el autor, 5 de noviembre de 2019). Ahora bien, dado que la AUH es una política de transferencias de ingresos a personas que no forman parte del mercado formal de trabajo, el marco discursivo en el que se inscribe es la “protección de la infancia” y, por tanto, no se pone en tela de juicio la condición de desempleo o empleo informal de quien cobra la prestación. La idea de que personas en situación de desempleo o empleo informal cobren prestaciones públicas se vincula fácilmente con la idea del clientelismo o, más específicamente, con un imaginario heredado de los años noventa que sitúa al pobre como responsable de su pobreza (Perelmiter, 2016) y la prestación económica como un mecanismo de perpetuación de esta. Para Roxana Mazzola (2013), una de las características de la AUH es precisamente el apoyo que genera entre las clases medias, pues como estas también son beneficiarias de las AAFP, la AUH puede ser más fácilmente entendida como una política que facilita la cohesión social porque está ajena a favoritismos o fraude.

Este imaginario que equipara prestaciones sociales y pobreza con clientelismo era expresada por el ex Gerente General de ANSES cuando, al hacer referencia a las políticas del organismo fundamentadas en la idea de solidaridad y fraternidad, reconoce el reto de tener que luchar contra el prejuicio de “por qué el gobierno ayuda a lo que acá se llama ‘los planeros’ [personas que cobran planes]; por qué ayuda a gente que está desempleada. Si está desempleado debe ser que es un inútil. Además, ellos dicen ‘acá en la Argentina las mujeres se embarazan para cobrar la Asignación’ (entrevista con el autor, 5 de noviembre de 2019). Y aún asumiendo que prestaciones como la AUH están destinadas a los niños como sujetos de derecho, a la protección de la infancia, el entrevistado se pregunta por aquello a lo que la política de la ANSES no responde “¿y los padres? ¿y el resto de las necesidades de cualquier familia, cómo se resuelven? Yo creo que nadie elige la desocupación, hasta por razones simplemente aspiracionales, de tranquilidad personal” (entrevista ANSES_03_PF con el

autor, 5 de noviembre de 2019). Ahondando más en el argumento, la AUH no solo encuentra su marco discursivo de legitimidad en la protección de la infancia, sino que, como señalaba el ex director general de Planeamiento, poblaciones vulnerables sin cargas familiares no tienen acceso a prestaciones de la seguridad social: “no hay programas para una persona que no tiene hijos que tiene problemas. Una persona, no sé, de 20 años que no tiene hijos, que no tiene trabajo, a quién le golpea la puerta”. Indagando aún más sobre este hecho, se le preguntó a qué responde esta desprotección de poblaciones vulnerables en edad de trabajar y sin cargas familiares y la respuesta estaba vinculada con el prejuicio por el que excluye de la categoría de “vulnerable” a las clases activas de la sociedad sin cargas familiares:

Creo que tiene que ver con preconceptos y con falta de conocimiento por parte de la gente que opina (...) Y tenés una población necesitada que, si Argentina no crece, no la vas a poder atender (entrevista ANSES_02_ELV con el autor, 1 de noviembre de 2019).

Por tanto, tendremos que el discurso de Cristina Fernández pivotará sobre dos ejes; a saber, el eje vinculado con la idea de justicia e inclusión social que el kirchnerismo venía construyendo desde 2003 y, por otro lado, un eje que vincula la AUH con la protección de la infancia. De alguna manera, la centralidad del valor del trabajo y el estigma que se deposita sobre quienes perciben algún tipo de prestación –el estigma del vago, del que no quiere trabajar, del “choriplanero” que acompaña la marcha a cambia de un plan (Assusa, 2019)– explicaría la decisión de volcar esta prestación sobre la infancia⁷⁶. El investigador y consultor Fabián Repetto, haciendo referencia a una encuesta realizada entre 2008 y 2009, se refiere a los estigmas sociales respecto de las prestaciones dirigidas a la población económicamente activa y lo que ocurre cuando las prestaciones están dirigidas a proteger a las poblaciones pasivas, aunque estas, como la AUH, estén condicionadas a la situación laboral de los padres/madres de familia.

⁷⁶ En su trabajo, Nora Aquín (2018) demuestra los estigmas que los operadores institucionales de la AUH tienen respecto de los beneficiarios de la prestación. Al momento de realizar sus indagaciones, observa que los estigmas están más presentes cuando las preguntas están formuladas en función de los padres o madres perceptores de las prestaciones. Los juicios de valor están estrechamente vinculados con la *cultura del trabajo* que lleva a estos operadores institucionales a mostrarse críticos frente a la posibilidad del cobro de prestaciones que no derivan del esfuerzo del trabajo, reduciendo de esta manera la categoría de trabajo a empleo, lo que implica desacreditar el trabajo informal. Este “sentido común” en torno a la noción del trabajo encuentran en la valoración sobre los niños, niñas o adolescentes una mirada oblicua ya que se reconoce la vulnerabilidad de la infancia y adolescencia y la consecuente necesidad de combatirla. En definitiva, concluye, “las instituciones que hemos indagado actúan como micro espacios de reproducción de las divisiones de la sociedad: en ellas se reproducen discursos discriminatorios que incluyen la desvalorización del otro al que señalan como diferente” (2018, pp. 81–82), al tiempo que muestra la relativización de los juicios e valor cuando de lo que se trata es de entender y enfocar la política pública que están obligados a ejecutar como parte de una política de protección y lucha contra la vulnerabilidad en la infancia y adolescencia, sin que este escenario esté despojado de juicios de valor.

(...) en una encuesta le preguntaba a la sociedad argentina, con una muestra bien representativa, si el respondiente de la encuesta estaba dispuesto a que el Estado argentino transfiriese ingresos a hogares en situación de carencia de ingreso y la respuesta era masivamente “no”. Cuando la pregunta era “pero estaría dispuesto a que haya transferencia a hogares sin contraprestación laboral donde hay niños”, las respuestas empezaban a ser positivamente que “sí”; y cuando la pregunta era “estaría dispuesto a que el Estado transfiera recursos sin contraprestación fiscal a adultos mayores”, la respuesta era también que “sí”. ¿qué te quiero decir con esto?: esto fueron las condiciones sociológicas, como yo lo leo, para explicar porque no hubo grandes crisis con el tema de las moratorias jubilatorias, más allá de que mucha gente después protestaba porque se metía a una tía que tenía mucha plata, por errores de exclusión; y porque tampoco hubo críticas con la Asignación Universal por Hijo que, en todo caso, rápidamente quedó instalada como una especie de política de Estado, de las pocas que tiene la Argentina en políticas sociales (entrevista ACADM_09_FR con el autor, 7 de octubre de 2019).

Así, la AUH se entiende como una medida de carácter masivo, que lucha contra la desigualdad, la pobreza y la inequidad, pero que lo hace con un enfoque centrado en la infancia, no en el trabajador; se trata de luchar contra la pobreza en la infancia derivada de la situación de precariedad laboral o desempleo de los tutores legales, no de lucha contra la pobreza de las clases activas, de las personas con edad de trabajar. Para personas centrales en el área de estudios y planificación de políticas dentro de la ANSES como el ex director general de Planeamiento, a la hora de pensar la sociedad en las que viven, es inevitable diseñar políticas que tengan en cuenta que lo que se asume normal es, primero, que Argentina se entiende a sí misma como un país de clases medias, especialmente en la década de los noventa; y, segundo, que para las clases medias auto percibidas como tal existen ciertas ideas vinculadas a que “no hay que vivir de los planes sociales”, ‘el que no tiene trabajo es porque no busca’, básicamente ‘todos los pobres son malos’” (entrevista ANSES_02_ELV con el autor, 1 de noviembre de 2019). Aunque el entrevistado matiza y señala que este podía ser el pensamiento dominante en los noventa y que con el kirchnerismo estas ideas preconcebidas, estos prejuicios se relativizaron e incluso cambiaron en amplias capas sociales, son variables importantes para quienes toman las decisiones en última instancia. En sus palabras “no se armaba el relato desde abajo, la ideología venía desde arriba (...) [y] yo no estaba en tan alto nivel de decisión, sí de implementación.” (ibídem). Por ello, no se reconoce la necesidad de luchar contra la pobreza de aquellas familias en las que no existan hijos menores de 18 años. Además, en su discurso, Cristina Fernández rescata y resalta que, al ser una medida de protección de la infancia, no compite con el mercado laboral. Esto es, que no desincentiva la búsqueda activa de empleo:

En este caso, la ampliación de la asignación familiar a los hijos de desocupados y de sectores de la economía informal que perciban menos del salario mínimo, vital y

móvil tiende de la misma **manera no a competir en el mercado laboral quitando mano de obra, porque en definitiva lo que pasaba muchas veces con los planes sociales, y se quejaban del sector empresarial, es que no se conseguía mano de obra porque querían seguir con los planes sociales;** acá, el que perciba la asignación familiar, cuando consiga trabajo o cuando consiga regularizar su situación, sigue percibiendo esa asignación familiar, por lo cual además **es absolutamente complementaria de nuestro proyecto que es lograr trabajo decente para todos los argentinos** (Aplausos) que es, no tengan dudas, el único instrumento para combatir y erradicar la pobreza. Las sociedades que han alcanzado desarrollo y crecimiento social, ha sido porque han podido generar puestos de trabajo muy bien remunerados y un sistema de seguridad social que ha cubierto a todos los sectores, y hacia eso vamos (Cristina Fernández, 29 de octubre de 2009).

Una de las cosas que más criticaban los sectores empresariales de los planes o ayudas sociales, es que **normalmente esto quitaba estímulos para que el trabajador pudiera ir a un trabajo formal, porque era más conveniente seguir con una ayuda del Estado y no ir entonces a trabajar;** porque esto es absolutamente compatible con el registro formal de trabajo, porque ese trabajador que no tiene trabajo y que recibe la Asignación Básica por cada uno de sus hijos, cuando tiene trabajo sigue cobrando esa Asignación Básica, porque pasa al mundo del trabajo formal, con lo cual estamos logrando dos cosas, **la no competencia de los planes sociales con el mercado laboral y al mismo tiempo la formalización, la tendencia a la formalización y al registro de los trabajadores.** Porque no tengan dudas amigos y amigas (...) que el gran problema de la falta de estímulos de nuestros niños es la pobreza y la desigualdad social que en América Latina nos ha convertido no en el Continente más pobre, pero sí en el más inequitativo (Cristina Fernández, 30 de noviembre de 2009).

En las citas anteriores se concentran varios elementos en los que se inscribe discursivamente la AUH. Por un lado, como señalábamos, la protección de la infancia ante situaciones de pobreza y desigualdad, pues se trata de “una medida que tiende fundamentalmente a la inclusión social (...) [a] la necesidad de incluir socialmente” (Cristina Fernández, 9 de noviembre de 2009). Pero también es una medida que, en el discurso, evita que se genere una mirada sobre esta como desincentivo a la incorporación al mercado de trabajo de quienes perciben la prestación. En efecto, al contrario de lo que ocurría con otro tipo de prestaciones sociales, la AUH no deja de cobrarse por el hecho de que se produzca una incorporación formal al mercado de trabajo, sino cuando el nivel de ingresos del núcleo familiar está por encima del que establece la normativa para ser beneficiario de esta prestación; y de hecho, cuando se produce la incorporación al mercado de trabajo con ingresos superiores a que establece la AUH, el/la trabajador/a pasa a incorporarse al régimen de AAFP contributivas. Por tanto, tendremos un fuerte énfasis en la idea de que la AUH no supone un fomento al desempleo, sino todo lo contrario.

Esta compleja relación que se da entre dos elementos difícilmente reconciliables en la política y el imaginario social argentino: pobreza y desempleo/empleo se resuelve o se concilia con la idea de la protección de la infancia. La fórmula de éxito esconde, no obstante, que el verdadero objetivo de la AUH, que las discusiones políticas que condujeron a la creación de la AUH no solo estuvieron orientadas hacia la protección de la vulnerabilidad en la infancia, sino –y sobretodo– a atajar el problema del desempleo estructural que el país arrastra desde los años posteriores a la dictadura militar, pero que se consolida y se evidencia como un serio problema desde la década de los años noventa, cuando el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social empieza a “generar programas, programitas -programitis aguda–, vinculado a la población que, queriendo trabajar o estando en edad de trabajar, tenía problemas de empleo” (entrevista ACADM_09_FR con el autor, 7 de octubre de 2019). En un contexto social en el que el trabajo se asume como principal vehículo de integración social, donde las clases medias se entienden como el modelo hegemónico de la sociedad y donde el desempleo y las transferencias de ingresos a poblaciones económicamente activas están fuertemente estigmatizadas, la AUH aparece bajo una fórmula de protección de la infancia, pero que al mismo tiempo supone

un reconocimiento, no discursivo, sino ahí sí práctico, del problema estructural de la informalidad laboral. Porque el gobierno acordate que negaba que había pobreza, un montón de cosas, pero larga un programa de enorme masividad porque reconoce que la precarización e informalidad laboral llegaba a niveles altísimos. Entonces, aunque no dijeran “tenemos un tercio”, más allá de que los datos oficiales lo mostraban, esos datos no perdieron calidad como perdieron los de pobreza. Claramente hay un primer reconocimiento práctico de que ahí hay un núcleo duro fundamental. Y yo creo que hay, no digo desdiciéndome a mí mismo, pero repensando lo que te estoy diciendo, yo creo que la dirigencia política y el Estado ha reconocido en la práctica el problema estructural, no lo puede reconocer en el plano del discurso y cómo repensar el contrato político, fiscal y social en una sociedad que no va a generar empleo de calidad para todos (entrevista ACADM_09_FR con el autor, 7 de octubre de 2019).

En este sentido, además de una protección contra la infancia y un incentivo para la empleabilidad de las cabezas de familia, la AUH se enmarca como una prestación destinada al consumo de las familias y, sobretodo, ajena al clientelismo político, pues la condición de universalidad y/o masividad evitarían criterios discrecionales de otorgamiento, ya sea por parte de líderes políticos o de organizaciones sociales:

“(…) con la Asignación Básica Universal y el acuerdo que hacíamos ayer con los supermercados, hemos vuelto las cosas a su lugar, hemos devuelto a los partidos políticos los militantes, **les hemos sacado los clientes y se los hemos dado a los**

supermercados, donde tienen que estar los clientes y no en los partidos políticos. (Aplausos)” (Cristina Fernández, 3 de diciembre de 2009).

(...) por primera vez a partir de la Asignación Básica Universal, todos y cada uno de ustedes **no van a depender más del político de turno** para poder acceder a un derecho, porque el derecho está en cabeza de ustedes y nadie les puede reclamar absolutamente nada, todo es de ustedes y solamente de ustedes. (Aplausos)” (Cristina Fernández, 23 de diciembre de 2009).

Este será uno de los aspectos sobre los que llaman la atención los diferentes entrevistados y las publicaciones de ANSES, y tiene que ver no solo con los objetivos políticos alcanzados –“atender as necesidades de la población, priorizando a los más humildes para la concreción de mayores niveles de igualdad, inclusión y justicia social” (Administración Nacional de la Seguridad Social, 2015, p. 17)–, sino también, y con fuerte énfasis, con los objetivos de gestión que hicieron posible la política desplegada desde ANSES. Estos objetivos de gestión, basados en la ejecución de políticas a través de procesos con fuerte automatización y de control interno, buscaban evitar la intermediación de terceros en el otorgamiento de prestaciones; esto es, que evitaban las prácticas clientelares. Esto se traduce en que, según el organismo, “quien tiene derecho a una prestación es porque cumple las reglas de otorgamiento” (Administración Nacional de la Seguridad Social, 2015, p. 17), no porque existen márgenes de discrecionalidad a partir de los cuales poder otorgar prestaciones, por ello que muchas de las medidas que se tomaron en términos de gestión buscaban, además de promover la justicia e inclusión social “eliminar la necesidad de intermediarios en el acceso a derechos” (2015, p. 85).

Como se verá más adelante, el fuerte énfasis que se pone en la ejecución de políticas sin intermediación de funcionarios públicos, de otras administraciones o de agentes sociales –movimientos sociales, punteros, ONG, etc.– entra en colisión con el enfoque de trabajo que sostuvo el Ministerio de Desarrollo Social, donde la intermediación, el vínculo directo con el beneficiario de la política pública, era central en el enfoque de buena parte de la batería de políticas que desarrollaron. Sin embargo, para la ANSES la idea de la ausencia de intermediación fue central a la hora de escapar del fantasma que vincula la política social con el clientelismo político (G. Alonso, 2007a; Auyero, 2002; Vommaro & Quirós, 2011; Zarazaga, 2014a, 2015b). Al referirse a la decisión de que el pago de la AUH fuese a través de una cuenta bancaria, el ex Gerente General de ANSES apunta precisamente a esta idea de la intermediación y el clientelismo en el desarrollo de la política pública, razón por la cual se opta por buscar una vía alternativa:

Cristina, la presidenta, dijo “no quiero que a nadie se le pague en las oficinas públicas. Quiero que se abra una caja de ahorros y se liquide en un banco el monto de la asignación”, porque en Argentina la política siempre condicionó la ayuda social **a lo que nosotros llamamos a eso clientelismo**; o sea, te doy algo y vos me das algo. Entonces, lo que ella dijo es “mejor el otorgamiento automático y en una caja de ahorros a disposición de esa persona” (entrevista ANSES_03_PF con el autor, 5 de noviembre de 2019).

En la misma línea se expresaba el ex secretario general del organismo cuando enmarcaba la idea del pago de la AUH a través de transferencia bancaria como mecanismo para evitar la intermediación, el clientelismo

el ANSES porque las cosas sucedían; porque pudimos pagar 3 millones y medio de asignaciones universales en un mes. Porque podías mandar en mensaje de texto para saber que datos tenía el ANSES en su base de datos de personas y poner el pago por el sistema bancario una prestación **de manera directa, sin intermediación** (entrevista ANSES_01_RR con el autor, 27 de septiembre de 2019).

Para la ex directora de Asignaciones Familiares, área desde la que se implementó y gestionó la AUH, se refiere a las condiciones de desigualdad que se producían en el acceso a las prestaciones para las personas más vulnerables, apuntando de manera directa al rol de la intermediación como eje de clientelismo y de injusticia en el acceso programas, planes o prestaciones

Entonces vos tenías gente muy necesitada que tenía muchos programas de empleo, que accedía a planes de empleo, y había otros que estaban en las mismas condiciones o peores aún, pero al no conocer o no tener un padrino o no querer entrar en esto de “yo te doy la documentación, vos cóbrame, vos tramítamelo y vos te quedas con una parte y yo me quedo con la otra”, había gente que no tenía ningún tipo de beneficio. Para mi, lo que fue la Asignación Universal fue espectacular, si vos me preguntas (...) Era una forma de administrar los recursos para que todos tuvieran la oportunidad de acceder a un beneficio, sobretudo la gente que no tenía absolutamente nada (entrevista ANSES_05_MP con el autor, 26 de noviembre de 2019).

En este mismo sentido se expresaba la ex directora general de Diseño de Normas y Procesos, cuando, al referirse a la AUH, señalaba que

Entonces, la Asignación Universal por Hijo es una política pública que desde los organismos internacionales está muy bien vista y está **muy bien administrada porque no es discrecional**. Ahí nosotros armamos un sistema totalmente automático. O sea, **no es que se lo doy al que quiero**; el sistema tiene las reglas de derecho que marca la ley; toma de nuestra base de personas, que es como si fuera un gran registro nacional de las personas, los grupos familiares; los pasa por las reglas y no es una persona, es un sistema. Las reglas ya están metidas adentro y determina quién cobra y quién no. Entonces **ahí no hay clientelismo, no hay operadores políticos**, no hay nada. Ahí hay niños, sus papás y en

función a lo que hacen sus papás sale por acá o sale por allá (entrevista ANSES_07_GR con el autor, 30 de octubre de 2019).

En definitiva, la AUH es una medida que pretende enmarcarse como una expresión radicalmente nueva de la política social, pues carece de los “vicios” de la lógica reinante de esta: tanto para la ANSES como para el discurso kirchnerista en general, la AUH, al contrario que los planes sociales, es de carácter universal; es una medida que pretende llegar a aquellas capas de la sociedad donde la política del “crecimiento con inclusión” no ha podido llegar; es una medida que cambia la lógica y extiende las fronteras de la seguridad social a través del sistema de AAFP; es una medida que no está a merced de dinámicas clientelismo político; se trata de una prestación diseñada para proteger a los hijos e hijas de los trabajadores de pocos ingresos o trabajadores desocupados; es un instrumento para promover la solidaridad social; se asume como un derecho y, por tanto, es inalienable; es un estímulo para el consumo; es una manera de luchar contra el desempleo y el empleo precario; es una medida que produce igualdad entre trabajadores formales e informales, de pocos ingresos e ingresos medios; es una medida fundamentalmente enfocada a erradicar la pobreza, aunque el marco discursivo esté más bien vinculado a la protección de la infancia; es una prestación que, por sus características, evita el caos y multiplicidad de planes sociales de carácter provincial, municipal o estatal –si cobras la AUH no puedes cobrar otro tipo de prestación–; y, finalmente, es una medida que busca garantizar la escolaridad y el acceso al médico de los niños y niñas⁷⁷.

Tenemos que, en consecuencia, en torno a la creación de la AUH confluyen tres elementos que producen una suerte de paradoja sociológica: uno de los pilares fundamentales sobre los que se construye el paradigma kirchnerista está relacionado con la definición del problema de la “pobreza, indigencia y exclusión” como uno de los problemas centrales heredados de la administración de los años noventa y de la crisis del 2001. Sin embargo, el discurso más amplio en el que se construye la idea de justicia e inclusión social está vinculado con la idea del trabajador formal, a aquél que tiene acceso al sistema de protección social por

⁷⁷ El Decreto 1602/2009 que regula la AUH establece un criterio de condicionalidad para el cobro de la prestación. Del total del importe reconocido, el 80% del monto previsto se abonará mensualmente a los titulares de estas, mientras que el 20% será reservado a una caja de ahorro y esa suma podrá cobrarse cuando se acredite los controles sanitarios y el plan de vacunación de los menores de cinco años, y para los menores en edad de escolar la certificación que acredite el ciclo escolar correspondiente. Un debate sobre las implicaciones que tienen las transferencias de ingresos vinculadas a condicionalidad puede consultarse en Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy (2014) o Straschnoy (2016).

su pertenencia al mercado formal de trabajo. En esta dicotomía entre “pobreza” y “trabajo formal” como vehículo para luchar con la pobreza, aparece la tercera paradoja que tiene que ver con la imposibilidad de que sea el trabajo formal haya actuado como *proxy* de eliminación de la pobreza. La complejidad para dotar de legitimidad a la AUH aparece como un gran reto, puesto que se busca desvincularla de la idea del “plan social” como sinónimo de “clientelismo político”, desvincularla del imaginario que estigmatiza a las clases económicamente activas que cobran prestaciones económicas y desvincularla de la idea de “lucha contra la pobreza” precisamente porque la pobreza se combate con “trabajo formal”, sin “planes sociales” que solo cobran quienes “no quieren trabajar”. La solución es la creación de la AUH por un *proxy* de infancia, en la línea con las discusiones políticas que ya desde los años noventa se mantenían en Argentina al respecto. Al definir el problema que se pretenden enfrentar no como un problema explícitamente de desempleo o pobreza, aunque ambos elementos estén en la órbita del problema, sino como un problema de desprotección de la infancia, el instrumento que deriva de esa definición se articula con las características que tiene la AUH: hijos e hijas de personas pobres o en desempleo –sin cargas familiares no hay derecho a reconocer esta prestación–, nuevo pilar en el sistema de AAFP, condicionalidad vinculada con la escolaridad y controles sanitarios de los niños, niñas y adolescentes, entre otras. Para Fabián Repetto, esta combinación de factores problemáticos y contradictorios explicaría que, durante el kirchnerismo, conviviesen en el discurso tres sujetos de ciudadanía, tres categorías sociológicas: el “sujeto de derechos” relativamente indeterminado, el “trabajador formal” y el sujeto “pobre”:

Entonces Argentina convive con un discurso, al mismo tiempo y en la misma ensalada de ciudadanía: en los años kirchneristas como **sujetos de derecho**, una idea de **trabajador formal** como esperanza prospectiva y, finalmente, un sujeto real a quien se atiende que es el **sujeto pobre**. Esos tres sujetos, sociológicamente hablando, conviniendo en esos 12 años (entrevista ACADM_09_FR con el autor, 7 de octubre de 2019).

Junto a estas características, en el discurso de Cristina Fernández será importante resaltar la centralidad de la reestatización de los fondos de pensiones y la creación del FGS, no solo para el sistema de pensiones, sino como condición de posibilidad para la creación de la AUH. Para Cristina Fernández, la Asignación Básica Universal es posible

porque el año pasado recuperamos la administración de los recursos, (...) un año de que los argentinos a través de un proyecto de este gobierno recuperaron la administración de los recursos de los trabajadores. (Aplausos) Y también, con otra parte los recursos tributarios que integran la ANSES, hoy podemos llegar con este beneficio a quienes más lo necesitan. Si no hubiéramos tenido esa recuperación, por

más intenciones, por más buena voluntad que le hubiéramos puesto a las cosas, ustedes saben mejor que nadie que sin plata es imposible hacer nada. Así fue que pudimos hacer esto (Cristina Fernández, 4 de diciembre de 2009).

Esto es especialmente llamativo porque el gobierno kirchnerista de aquél entonces lanza la AUH en un contexto más amplio en el que la discusión política en torno a la creación de un ingreso ciudadano de protección de la niñez o de la universalización del sistema de asignaciones familiares para que estas adquieran un carácter contributivo y no contributivo se remontan a 1997 ante el contexto de crisis del régimen económico de la convertibilidad y, desde entonces, ha estado presente, con más o menos fuerza, en la discusión política en el país (véase por ejemplo, Arcidiácono, 2017a; Arcidiácono et al., 2011; Barbeito & Lo Vuolo, 2003, 2009; Cena, 2016; Gaitán & Del Bono, 2020; Mazzola, 2013; Pautassi, 1998; Pautassi et al., 2013, 2014; Repetto, 2014)⁷⁸. En la interpretación que hace Fabián Repetto de la génesis de la AUH hay dos elementos que son centrales. En primer lugar, las reticencias del gobierno de sacar adelante una medida que de alguna manera le otorgaba el beneficio de la iniciativa a quien en aquel momento era el principal referente político en defensa de un ingreso universal o un ingreso focalizado en la infancia, Elisa “Lilita” Carrió⁷⁹. En segundo lugar, que en el seno del gobierno quien había ganado la batalla respecto de cómo afrontar el ciclo político posterior a las elecciones de medio término de 2009 fue Alicia Kirchner con el lanzamiento del programa Argentina Trabaja⁸⁰, lo que supuso imponerse al MTEySS y el área de estudios de la Seguridad Social vinculada a la ANSES desde donde ya se habían iniciado estudios sobre la viabilidad e impacto de un ingreso universal o un ingreso

⁷⁸ En el contexto de surgimiento de la AUH, el debate político respecto de la creación de un ingreso ciudadano se sostenía en base a dos argumentos: a) que era necesario crear un ingreso no contributivo por hijo que remplazase los tres programas de transferencias condicionadas de ingresos existentes –el PJJHD, el Plan Familias y el Seguro de Capacitación y Empleo–; b) que los tres programas anteriores eran prestaciones con beneficios económicos insuficientes, pues no llegaban a cubrir el 50% del costo de la canasta básica (Díaz Langou et al., 2010).

⁷⁹ Elisa Carrió y Elisa Carca, ambas diputadas nacionales por la Unión Cívica Radical (UCR), fueron quienes en 1997 presentaron por primera vez una propuesta tributaria en la que se integraba la idea de un ingreso ciudadano. El proyecto proponía la creación de un Ingreso Ciudadano para la Infancia que consistía en el pago directo y en metálico de un ingreso, en cabeza de la madre, a todos los menores desde el cuarto mes y hasta los 18 años (Barbeito & Lo Vuolo, 2003, pp. 201–202). Entre 1997 y 2009, los grupos políticos que presentaron proyectos de ley en la Cámara de Diputados fueron Argentinos por una República de Iguales en 1997, la Coalición Cívica con el Fondo para el Ingreso Ciudadano a la Niñez (FINCINI) (1997, 1999, 2001, 2003, 2004 y 2008), el Partido Socialista en 2009 con el Ingreso Universal a la Niñez y la Adolescencia, la Unión Cívica Radical en 2009 con dos propuestas (creación del programa de asignación universal para la atención prenatal, natal, la niñez y la adolescencia y la creación del programa de ahorro universal para niños, niñas y adolescentes); Proyecto Sur, Solidaridad e Igualdad y Encuentro Popular y Social en 2009 con la propuesta de creación de la asignación universal por hijo para menores de 18 años residentes en el país; Modificación de la Ley de impuesto a las Ganancias, Ley 20.628 (Cadahia et al., 2020; S. Hintze & Costa, 2011)

⁸⁰ Un análisis y comparación entre el programa Argentina Trabaja y la AUH puede verse en trabajo de Zarazaga (2014b). Véase también Arcidiácono y Bermúdez (2015a).

a la infancia. Además, el escenario electoral de 2009, que resulta desfavorable para el kirchnerismo, evidencia una mayor competencia electoral por los *outsiders*, por utilizar la expresión de Garay (2016). Este escenario de mayor competencia electoral se caracterizó por dos elementos: por un lado, los movimientos sociales que presionaban desde abajo dejan de tener la capacidad de presión desde la calle, porque ahora participan en el desarrollo de políticas sociales. Por otro lado, la capacidad de presión ahora la asume la oposición política que, aprovechando su mayoría parlamentaria tras las elecciones, promueve y promete llevar a cabo una política de protección de la infancia de carácter universalista. En todo este contexto, y dado que la cuestión social había vuelto a

cobrar el protagonismo que ya había tenido en el 2001- 2002; aunque no con la magnitud de crisis, ni mucho menos, el gobierno, entre gallos y medianoches como se dice, decide, aún ya poniendo en marcha el Argentina Trabaja, además sacar la Asignación Universal por Hijo. Solo enormes conflictos de visiones al interior del gobierno explican que las dos hayan convivido casi hasta nuestros días. Porque simplemente, en algún momento, ganó la pulseada Alicia Kirchner de imponer esta visión más de cooperativa y de cooptación de los movimientos sociales, y en otro momento Cristina, convencida por alguna gente, se decidió a poner en marcha este tipo de intervención (entrevista ACADM_09_FR con el autor, 7 de octubre de 2019).

Cuando Repetto señala que Cristina Fernández fue convencida de sacar adelante la AUH, concluimos que, de acuerdo con las entrevistas realizadas, en especial las entrevistas ANSES_01_RR, ANSES_02_ELV y ANSES_06_MAFP, ese convencimiento fue fruto del impulso político y la insistencia en la materia de Amado Boudou, quien había dejado la dirección ejecutiva del organismo dos meses antes de aprobarse la AUH, en agosto de 2009, y a quien se le reconoce dentro del organismo como la persona con la mayor iniciativa a la hora de llevar a cabo políticas arriesgadas y rupturistas, en especial la creación del SIPA y el diseño de la AUH, aunque esta última haya sido aprobada durante la gestión de Bossio.

Por otra parte, el argumento de Repetto es coherente con el testimonio de quienes estuvieron en el seno del diseño, implementación o gestión de la AUH, por lo que no eran en absoluto ajenos a estas discusiones y aquello formaba parte también de la discusión interna del organismo. Para la ex directora de Asignaciones Familiares y Desempleo o el ex director general de Planeamiento, respectivamente:

antes del año 2009, antes de la creación [de la AUH], a nosotros se nos pidió investigar los distintos proyectos que se habían presentado en Diputados para liquidar las asignaciones familiares a las familias vulnerables. Entonces leíamos distintos proyectos presentados por Lilita Carrió, por el kirchnerismo, por la Unión Cívica Radical, por otra línea del peronismo y empezamos a hacer un informe de lo que a nosotros nos parecía que era el régimen más

completo. Es decir, de cada uno íbamos sacando, haciendo uno propio, pero con la copia de lo que ya habían presentado los demás. Igualmente, eso no prosperó; a nosotros ya se nos dio cocinado el decreto. De un día para el otro aparece... me acuerdo que fue en octubre de 2009; poco tiempo antes tuvimos en nuestro poder una copia de lo que se iba a presentar y teníamos que empezar a trabajar porque había que liquidar (entrevista ANSES_05_MP con el autor, 26 de noviembre de 2009).

Bueno, ahí por el 2009, (...) se imponía la discusión a nivel social de qué hacer con ... de empezar a pensar un ingreso social universal o algo por el estilo, apuntando a la niñez. (...) Y empezaron a circular algunos proyectos de ingreso social ciudadano orientado a la niñez, se dicta la ley 26.061 de Protección Integral de la Niñez, tenías funcionando en el Ministerio de Desarrollo Social y Presidencia de la Nación la SENAF (Secretaría de la Niñez, Adolescencia y Familia) y el Consejo que funcionaba en Presidencia de la Nación. Y bueno, ya para 2009 estaba maduro el país como para poder avanzar en lo que para mí fue la primera política masiva y absolutamente despolitizada de protección social, que es la Asignación Universal por Hijo (entrevista ANSES_02_ELV con el autor, 1 de noviembre de 2019).

Lo que revelan las palabras de quienes ocupaban altos cargos de responsabilidad en la ANSES da cuenta de dos hechos relevantes. El primero, que el kirchnerismo no era ajeno a las discusiones políticas ya de larga data en torno a la protección de la infancia y de la voluntad de la oposición de liderar una política en este sentido. El segundo, que las decisiones que se tomaban en la ANSES muchas veces eran fruto del diálogo directo entre el máximo responsable del organismo –primero Amado Boudou y en el momento de sacar adelante la AUH con Diego Bossio– y la presidenta Cristina Fernández, lo que da cuenta del grado de autonomía que adquirió la ANSES, cuestión sobre la que entraremos más adelante.

Ahora bien, en términos de encuadre discursivo, se enfatizó e insistió en señalar la reestatización de los fondos de pensiones como condición de posibilidad para la creación de la AUH, lo que marcaba una de las diferencias fundamentales respecto del resto de propuestas, pues no habría existido, según el discurso kirchnerista, posibilidad de financiación de una prestación como esta sin una apuesta arriesgada como la de reestatizar las AFJP.

Finalmente, si bien es cierto que la AUH supone la consolidación de un sistema de seguridad social de enfoque contributivo y no contributivo, las transformaciones que provocó en el organismo van más allá de lo meramente referido al alcance de las políticas que llevó a cabo. Políticas como la AUH generaron un cambio en la mirada de quienes formaban parte del organismo, impactó en la forma de entender la seguridad social y el público beneficiario a quien atendía el organismo. Este hecho no es menor toda vez que no solo cambia el enfoque de políticas del organismo, sino que el impacto de las ideas

kirchneristas en torno a la protección de las capas más vulnerables de la población, las ideas de justicia e inclusión social referidas a las poblaciones más empobrecidas, en situaciones de desempleo y precariedad, impactan en la mirada y la subjetividad colectiva – intersubjetividad– de quienes formaban parte en el organismo, especialmente aquellos funcionarios que provenían de la administración de los años noventa. En otras palabras, como señala el organismo en sus publicaciones oficiales, se produce una transformación en sentido amplio del sistema de seguridad social: “Nuevo Paradigma de la Seguridad Social: más derechos sociales, más igualdad”(Administración Nacional de la Seguridad Social, 2015, p. 99)

Entonces, ANSES se tuvo que transformar porque eso nos obligó a recibir mucha más gente y además crear áreas específicas porque nunca habíamos trabajado las cuestiones desde grupos vulnerables. Siempre trabajábamos con la gente en relación en dependencia y no con el trabajador informal o el desocupado que es un trabajador mucho más vulnerable y con más necesidades (entrevista ANSES_07_GR con el autor, 30 de octubre de 2019).

Esta transformación en la mirada de los empleados, en la subjetividad colectiva de quienes formaban parte de la ANSES, se entiende como un proceso de cambios en la cultura organizacional de la institución y como reflejo de la institucionalización de nuevas miradas sobre la política social, la vulnerabilidad social y el rol de esta institución en lo que concierne a la justicia e inclusión social.

6.1.4. La trayectoria institucional de la ANSES

En este trabajo se ha puesto el foco en las transformaciones que vive la ANSES durante los gobiernos kirchneristas atendiendo a la influencia que tuvo sobre esta las transformaciones ideacionales sobre las que se construyó el paradigma kirchnerista de la protección social. La centralidad que adquiere la ANSES durante estos años rompía con la lógica con la que la institución fue concebida y, al mismo tiempo, rompía con los valores e ideas rectoras que marcaban la manera de definir los problemas, de trazar objetivos y de articular instrumentos como soluciones a los problemas que se definían. Al margen del impacto y la cantidad de políticas públicas que desarrolló el organismo, el trabajo de campo con funcionarios de alto rango y políticos involucrados en la gestión del organismo dejaba ver dos elementos centrales. Por un lado, la estrecha relación que existía entre el organismo y la figura presidencial a la hora de tomar decisiones que, sobre todo en el caso de la creación del SIPA

y la AUH, implicaban una apuesta muy elevada por la trascendencia en términos de impacto, de cambio de lógica, de transformación institucional y de gestión de recursos. Por otro lado, que el discurso kirchnerista vinculado a la justicia y protección social encuentran un fuerte arraigo institucional en la ANSES, prueba de ello es el lugar que ocupa el organismo en los discursos presidenciales y también la mirada que tiene el organismo sobre sí mismo, sobre el rol que ocupa y las expectativas que sobre este se depositan. En este sentido, el proceso de transformación que vive la ANSES tiene un momento de radicalidad que coincide con el carácter que adquiere el kirchnerismo tras la crisis del campo de 2008, el contexto de crisis internacional y la derrota electoral de 2009. Esta radicalidad, como se ha señalado, está vinculada con las dos decisiones más trascendentes: la creación del SIPA y de la AUH.

En la entrevista realizada a quien ocupó el cargo de secretario general de la ANSES (2009-2015), este marcaba ciertas diferencias entre las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Si bien se trataba de un proyecto de continuidad y fuerte cohesión interna, durante el gobierno de Fernández es cuando “surgen las medidas más arriesgadas, si se quiere, (...) El kirchnerismo decide salir de la derrota electoral de 2009 para adelante. Entonces, la Asignación Universal por Hijo y un poco antes terminar con el sistema privado de jubilaciones” (entrevista ANSES_01_RR con el autor, 27 de septiembre de 2019).

El impacto que tienen las políticas adoptadas entre 2008 y 2009 en términos de enfoque, de paradigma político, no solo tienen un claro reflejo institucional en la ANSES que, como se ha señalado, se convierte en un espacio institucional privilegiado y central en el aparato estatal en términos de producción y alcance de políticas de protección social, sino también en el imaginario argentino respecto del lugar que ocupa la política social en su objetivo de enfrentar la pobreza o la exclusión; de enfrentar e impedir que se reproduzcan desenlaces catastróficos en términos de pobreza e indigencia tras períodos de fuerte crisis. Tal es el impacto de la política desplegada por la ANSES en el imaginario kirchnerista que, en palabras del ex gerente de Normatización de Prestaciones y Servicios, el tránsito de la ANSES hacia un espacio institucional predominante durante el kirchnerismo se explica fundamentalmente

con el nacimiento de una serie de políticas sociales que no estaban enmarcada en el seguro social: la Asignación Universal por Hijo, el plan de inclusión jubilatoria... **tienen un impacto brutal.** Vos tenés que pensar que **el eje central de las políticas que hicieron famoso, grande o poderosos al kirchnerismo son políticas sociales implementadas desde ANSES.** Complementadas con el resto, por supuesto: la lucha por los derechos humanos y otras cosas ayudan muchísimo. Pero cuando vos vas a bifés, al hecho concreto,

lo que la gente recuerda y memoriza es “yo recibí la jubilación. A mi me pasó esto. Yo ya estaba desahuciado y me dieron esto”. Entonces eso le dio una gran preponderancia política a un organismo como ANSES (entrevista ANSES_06_MAFP con el autor, 7 de noviembre de 2019).

Para el ex secretario general de la ANSES, políticas como la AUH “generaron un consenso de ‘en Argentina no puede haber sectores excluidos que no tengan para comer’ (...) creo que hay un consenso general de reivindicación de esa etapa y de esa política en términos generales, (...) O del rol del Estado. A pesar de tener un presidente hoy empresario [Macri] y los CEO’s por ahí, si uno preguntara cuál es rol del estado en las encuestas hoy, creo que seguimos manteniendo un consenso kirchnerista” (entrevista ANSES_01_RR con el autor, 27 de septiembre de 2019). Se trata, en definitiva, de un proceso político de 12 años que se construye a partir de una impugnación explícita de los que identifica como los pilares ideacionales fundamentales de la década de los años noventa, que avanza en la consolidación de una manera de definir los problemas públicos y que construye un paradigma de la protección, de la justicia social que se ve reflejada en instituciones como la ANSES, en el enfoque de sus políticas y también en el imaginario social más amplio que, pese a posiciones críticas y opositoras, comparte cierto consenso sobre la necesidad de protección de los excluidos. Una suerte de sentido común que delimita la legitimidad, necesidad, factibilidad de ciertas políticas y que hace muy difícil su reforma si esta no viene acompañada, a su vez, de una impugnación de ciertos pilares de sentido sobre los que se construyó el kirchnerismo. En la entrevista celebrada con el exministro Carlos Tomada, a la pregunta referida a los posibles cambios que se pudieron dar en los grandes consensos sociales durante el kirchnerismo, el entrevistado señalaba que

Yo creo que sí, creo que hubo un cambio, yo diría, en la conciencia colectiva. A lo mejor no tan profundo como hubiéramos pensado, querido o buscado después de 12 años, pero si creo que quedaron determinados pisos mínimos civilizatorios, que cuando este gobierno [gobierno de Macri] quiso vulnerarlos se encontró con resistencia popular (...) yo creo que después de estos 12 años ha quedado ese piso básico; en un nivel más alto del que teníamos (entrevista MTEySS_04_CT con el autor, 2 de octubre de 2019).

6.1.4.1. Autonomía institucional

Una de las principales conclusiones a las que llega este trabajo tiene que ver con el fuerte proceso de consolidación de la **autonomía** que adquiere el organismo. Si bien se trata de un ente descentralizado de la administración pública nacional, la ANSES mantiene una relación

de dependencia con el ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, más concretamente a la Secretaría de Seguridad Social. Sin embargo, el trabajo de campo y las entrevistas celebradas con figuras de gran importancia en el organismo dejaban ver que este había adquirido un grado de autonomía tal que la relación entre el director de la ANSES y presidencia prácticamente no estaba mediada por otras instancias institucionales, como por ejemplo el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS)⁸¹, la Jefatura de Gabinete de Ministros⁸² o el propio Ministerio de Trabajo⁸³. A la hora de indagar sobre las posibles-potenciales relaciones que mantenía el Ministerio de Desarrollo Social y la ANSES en el desarrollo de la política social se prestó atención al rol que jugó el CNCPS, ámbito institucional llamado a articular diferentes áreas del Estado en la implementación de políticas sociales. En una entrevista con el ex gerente de Normatización de Prestaciones y Servicios, máximo responsable en la elaboración de las normas por las cuales se regulan las prestaciones que otorga el organismo y por tanto conocedor de primera mano de la influencia que ejercen otras áreas de gobierno ante diferentes políticas que despliega la ANSES, se le preguntó sobre el CNCPS y su respuesta resultó llamativa, no solo por lo residual que resultaba en la mirada del entrevistado dicho espacio institucional, sino también porque afianza la idea de la autonomía institucional de la ANSES frente a otras áreas de gobierno o estancias de coordinación articulación interministeriales:

Ninguno. No sé ni qué es. Eso es para Desarrollo Social solamente. Para todo el tema de planes, pensiones, todo eso. Mira que he trabajado en toda la política social, he tenido trato con Alicia, la conozco, todo fantástico y con toda la gente de Desarrollo Social, pero nunca fui convocado a una reunión de esas características. Me parece que eso está más para los libros que para la acción. Si alguien le puso ese nombre grandilocuente, pero no creo que haya habido una política de coordinación y creo la coordinación era ideológica y conceptual.

⁸¹ En palabras de Repetto, el CNCPS, instancia que vino a remplazar al anterior Gabinete Social y que estaba llamada a coordinar la política social argentina, ha tenido un pobre desempeño no solo en la tarea de ordenar al conjunto de ministerios involucrados en las intervenciones sociales, sino también en el ejercicio del rumbo estratégico del conjunto de organizaciones involucradas en la política social, esto es, en el ejercicio de gobierno de la política social (Repetto, 2014, pp. 61–62).

⁸² La Jefatura de Gabinete de Ministros, creada en durante la reforma constitucional de 1994 tras el acuerdo de la UCR y el PJ, tiene atribuida, entre otras, la competencia de coordinación gubernamental y de las políticas públicas tales como diseño, monitoreo, evaluación o rendición de cuentas, especialmente entre aquellos ministerios que compartan una problemática común, como puede ser la “política social”. Un análisis de la evolución de la Jefatura de Gabinete desde su creación hasta la actualidad puede consultarse en Coutinho (2018).

⁸³ Conviene recordar que antes de las reformas en el sistema de seguridad social durante los años noventa, el Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS) argentino se organizaba en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y era la Secretaría de Seguridad Social el organismo encargado de la dirección y supervisión directa de las tres cajas existentes: dos para trabajadores dependientes y una para trabajadores autónomos (Lo Vuolo & Barbeito, 1998). No resulta baladí, en consecuencia, entender el grado de autonomía que alcanza la ANSES respecto de otros espacios institucionales, teniendo en cuenta que algunos como el citado ejercieron la política de previsión social en el pasado.

Todos compartíamos los criterios (entrevista ANSES_06_MAFP con el autor, 7 de noviembre de 2019).

Esta autonomía frente el MDS y al CNCPS se refuerza cuando se indaga sobre la relación de la ANSES y la Secretaría de Seguridad Social del MTEySS; Secretaría de la que depende orgánicamente la ANSES

Ninguna. La Secretaria es “capitis deminutio” de ANSES; no tiene ningún poder. Nada, nada. En realidad, es tan curioso como que el Secretario de Seguridad Social y el Director Ejecutivo de ANSES tienen el mismo rango ministerial, son los dos subsecretarios de Estado. Uno tiene el 60% del presupuesto y el otro tiene que pedir que le presten una camioneta (entrevista ANSES_06_MAFP con el autor, 7 de noviembre de 2019).

el que se supone fijan las prioridades es la Secretaría de Seguridad Social, pero no tiene un rol activo. Siempre fue el directo de ANSES el que mantiene nexo directo con el presidente y el que ofrece, propone o se hace cargo de lo que hay que hacer (entrevista ANSES_07_GR con el autor, 30 de octubre de 2019).

Las definiciones de seguridad social y de protección social que no tomaba el Ministerio de Desarrollo Social, o sea, todo lo que tenía que ver con Ministerio de Trabajo tenía que tener el visto bueno de ANSES (...) en los gobiernos anteriores la opinión de ANSES era determinante. Si ANSES decía no, es no (entrevista ANSES_02_ELV con el autor, 1 de noviembre de 2019).

Yo trabajaba en el ámbito de lo que se llamó la Secretaría de Seguridad Social dentro del Ministerio, respecto del cual la ANSES por ejemplo era mucho más poderoso que la Secretaría de Seguridad Social. Mucho más poderosos, porque la plata la tenían ellos y lo que decidía todo era la ANSES (entrevista ACADM_28_LG con el autor, 30 de noviembre de 2019).

Más adelante, avanzando en la entrevista, intentamos entender qué es lo que explicaría esta autonomía de la ANSES frente a otros espacios institucionales como el MDS, el MTEySS, la Secretaría de Seguridad Social o el CNCPS. En concreto, se formulaba la pregunta de por qué la ANSES asumió el rol de formulación y diseño de políticas públicas y no se limitó a la ejecución de políticas que pudiesen ser diseñadas en las instancias antes referidas. Para el entrevistado antes citado

Porque no tiene estructura. Primero porque ninguno de los dos, ni el Ministerio de Desarrollo Social ni la Secretaría de Seguridad Social tienen estructura. Tiene estructuras muy limitadas, absolutamente muy limitadas. La Secretaría de Seguridad Social ningún desarrollo, nada, es una estructura burocrática insignificante que no tiene capacidad de desarrollar políticas de ninguna naturaleza. Segundo por la parte central: no tiene el dato. Vos no podés desarrollar políticas sin datos. Los datos los tiene ANSES y los tenés que pedir y ANSES te da los datos buenos o los datos malos, según lo que quieras. Y te hace errar o te hace acertar. La lógica es que vos trabajés con los datos ciertos y los datos ciertos siempre

están en ANSES. Porque el sistema de recopilación de datos es a través de un sistema que comparten la Administración Federal de Ingresos Públicos y ANSES. Ahí están los datos. Vos cualquier cosa que quieras explorar tenés que venir por ANSES y preguntar. Entonces no hay formas de desarrollar que no sean desde adentro. Fue para bien o para mal, no lo sé. Fue una trampa que se fue construyendo. Yo creo que para bien, te lo voy a decir con honestidad, yo creo que para bien. Tanto Desarrollo Social como la Secretaría de Seguridad Social son organismos donde están muy dominada por la burocracia: están dentro del régimen de empleo público, todas esas cuestiones. ANSES es un organismo descentralizado, con un gran dinamismo, con un enorme poder económico, con gastos operativos muy bajos en relación a lo que tiene; entonces tiene mucha capacidad de hacer, mucha capacidad de hacer, tiene cuadros técnicos (entrevista ANSES_06_MAFP con el autor, 7 de noviembre de 2019).

Por otro lado, en palabras del exministro Tomada, figura política de mucho peso durante el kirchnerismo –ocupó el cargo durante los 12 años de gobierno–, y de cuya cartera dependía la ANSES –al menos formalmente–, este no solo actuó bajo el paraguas que imponía el paradigma de la protección y justicia social kirchnerista, sino que adquirió un protagonismo tal que le dotaba de cierta autonomía en la toma de decisiones y de relación directa y no mediada con Kirchner y Fernández en sus respectivos gobiernos

A ver, yo creo que la política de protección social estaba inspirada en los principios de solidaridad, de solidaridad intergeneracional, de rol del Estado y de ampliación de la cobertura. Esos principios se mantuvieron durante toda la gestión, independientemente de que cambiara el director del ANSES. Por qué; porque era una política en la que los presidentes intervenían –digo los presidentes Néstor y Cristina, ¿no? – muy directamente; ellos fijaban los lineamientos. Por su puesto que opinábamos todos –digo todos en el sentido de que el director del ANSES opinaba, yo opinaba; **el director del ANSES es tan importante que, con dos presidentes radiales, como te dije antes, en algún momento hablaban directamente con el director del ANSES; no era que hablaban conmigo y yo hablaba con él, ¿sí?** –(entrevista MTEySS_04_CT con el autor, 2 de octubre de 2019).

Preguntando sobre la relación que existía entre la ANSES y la Secretaría de Seguridad Social del MTESS, la directora de Asignaciones Familiares y Desempleo señalaba que en el plano formal era esta Secretaría la que debía reglamentar las modificaciones que se hacían en, por ejemplo, las asignaciones familiares, pero

La verdad que la Secretaría de Trabajo no sé si jugó un papel fundamental, porque **nosotros éramos los que aportábamos el conocimiento, la experiencia, la materia** y ellos terminaban nada más que consolidando, pero no había mucho aporte por parte de la Secretaría de Seguridad Social. Nosotros dábamos la materia prima, digamos. Necesitábamos de ellos para sacar las reglamentaciones que hacían falta para poder hacer cambios que requería el régimen (entrevista ANSES_05_MP con el autor, 26 de noviembre de 2019).

En otras entrevistas no solo se apuntaba a la centralidad de la ANSES en la toma de decisiones respecto de protección y seguridad social, sino que se insistía en la capacidad casi exclusiva del organismo de poder diseñar, simular e implementar políticas, con independencia del carácter ideológico de la política pública que se llevase a cabo. Con el kirchnerismo, la ANSES adquiere centralidad y autonomía institucional respecto de otras áreas de gobierno y lo hizo como parte de un proceso de institucionalización de ideas en materia de justicia y protección social radicalmente diferentes a las que hegemonizaban la política del organismo durante los años noventa.

Bueno, de mi dependía, por ejemplo, una dirección que se llamaba Estudios de la Seguridad Social que tenía que poder simular cualquier cambio normativo-prestacional, es decir, el impacto económico, el impacto en términos de pobreza, el impacto ... En la Argentina con la Encuesta Permanente de Hogares no le vas a errar por mucho. Para hacer políticas sociales, vas a tener un error... Vos fijate que yo estoy intentando hablarte en términos neutros y sin que vos podás saber cuál es mi afiliación política; pero se han criticado mucho los números del kirchnerismo, los números del INDEC y yo te puedo decir que hay números que eran desastrosos como la inflación, pero la Encuesta Permanente de Hogares te permitía perfectamente tomar decisiones de política pública ... sin ningún inconveniente. Y si era necesario ANSES tenía los datos para simularlo. Por ejemplo, la primera estimación de cobertura de Asignación por Hijo nos dio 4 millones. Empezamos con 3 millones 700 mil y ahora son 4 millones y no se mueve de esos números. Y Argentina está en la fase final de transición demográfica. O sea, no es que los chicos [niños] en Argentina explotan, sino que, en unos años, en poquitos años, creo en 2 o en 3, ya los chicos empiezan a bajar (la cantidad de chicos menores de 18 años). Así que sí, **para mi ANSES no le importa la afiliación política de la decisión, sino que implementa lo que le ordenan. Así está diseñado y hoy pasa así** (énfasis añadido, entrevista con el autor, 1 de noviembre de 2019).

Si bien el entrevistado señala que a ANSES “no le importa la afiliación política de la decisión”, lo que pone de manifiesto de manera más o menos explícita es que la orientación ideacional del organismo con el kirchnerismo fue sustancialmente diferente a la que tuvo en sus orígenes. Un elemento que reconocía constantemente el entrevistado era la capacidad de los recursos tecnológicos de la ANSES, característica que no le es atribuida al kirchnerismo, sino al gobierno de Menem. En general, los entrevistados señalaban que el organismo había nacido para desaparecer con el paso del tiempo, pero aún así había nacido con buenos recursos humanos y tecnológicos. La diferencia fundamental, en consecuencia, entre la década de los noventa y la década kirchnerista tiene que ver con la centralidad que adquiere el organismo en materia de política social y el enfoque que adquieren sus políticas, especialmente con el viraje que da hacia un modelo de seguridad social contributivo y no contributivo y con la nacionalización de los fondos de pensiones. Son, en definitiva, las ideas políticas en las que se asienta el paradigma kirchnerista de la protección y justicia social y una

traducción muy concreta de estas en la ANSES las que impulsan los cambios que se producen en el organismo en los años del kirchnerismo, especialmente en el primer gobierno de Cristina Fernández.

Pero no solo se trató de un vínculo radial y directo con el organismo, que le permitía a presidencia disponer de esta institución para desarrollar sus políticas sociales más ambiciosas. Por el contrario, la autonomía que adquiere el organismo le permite tener la suficiente capacidad para diseñar e implementar, sino también promoverlas, ejerciendo influencia en las decisiones que se tomaban desde presidencia. Especialmente influyente será el vínculo que tuvo Amado Boudou⁸⁴ con Cristina Fernández, pues según diferentes protagonistas del organismo, fue este quien propuso a la presidenta la arriesgada decisión de reestatizar los fondos de pensiones:

empezó a discutirse en el kirchnerismo esta cuestión de si había que sostener o no el sistema privado hasta que condensó la idea **—el promotor de eso fue Amado—**; condensó la idea de volver al sistema de reparto. (...). Nosotros fuimos, yo fui incluso con Amado y con Massa a España a ver el sistema jubilatorio de España y, nada, estaba claro que era preponderantemente estatal y nosotros de ahí tomamos la idea del Fondo de Garantía de la Seguridad Social. Así que, nada, ese fue un proceso que duró los 4 años del gobierno de Kirchner hasta que, durante el **gobierno de Cristina, se toma la decisión de nacionalizar el sistema jubilatorio, que fue la primera medida importante** (entrevista ANSES_03_PF, entrevista con el autor, 5 de noviembre de 2019).

En el caso del traspaso de las AFJP fue la situación y la oportunidad, pero bueno, también fueron astutos para tomar las decisiones. En ese me consta que **la idea surgió de Amado Boudou** porque yo lo conozco como compañero de ANSES cuando él era coordinador y él a mi y a otro director con el que tenía confianza nos contó la idea y le digo “Amado es un golazo, lo tenés que...”. “**Sí, se lo voy a presentar a la presidenta**”. Primero habló con Massa y **se lo presentó a la presidenta y la presidenta se fascino**, porque era una decisión para tomar justo en ese momento. Quizá, si no hubiera habido una crisis, eso no hubiera pasado (entrevista ANSES_07_GR, entrevista con el autor, 30 de octubre de 2019).

De manera tímida, y de acuerdo con la interpretación que se hace de la información recogida durante el trabajo de campo, Tomada pone encima de la mesa el lugar secundario o de escaso protagonismo del Ministerio de Trabajo a la hora de intervenir o decidir sobre la política desplegada por la ANSES. La figura del director del organismo era equivalente a la de

⁸⁴ Tras su paso por la ANSES como director ejecutivo del organismo (mayo de 2008 a agosto de 2009), Boudou será nombrado ministro de Economía y Finanzas Públicas (2009-2011) y más adelante será el compañero de fórmula de Cristina Fernández en las elecciones presidenciales de 2011, de las que resultará elegido como vicepresidente. La proyección política de Boudou, primero como ministro y luego como vicepresidente, habla de la importancia que tuvo su paso por la ANSES y, al mismo tiempo, la importancia de la ANSES a la hora de proyectar políticamente a quienes se hacen responsables del organismo, cuestión que estuvo presente en diferentes entrevistas.

cualquier otro ministro de gobierno, pero además tenía un peso relativo diferenciado, pues en este organismo se concentraron buena parte de las políticas más representativas del kirchnerismo. Así, refiriéndose a la política de pensiones y a la AUH, señalaba que

Un tercio de la población, para decírtelo de alguna manera, un tercio de la población argentina tuvo derechos y transferencia de ingresos que no tenían el día anterior al que asumimos nosotros. O sea, el 33% de los argentinos tuvieron derechos, a parte de otros, pero quiero decir, tuvieron derechos y transferencia de ingresos a través de diferentes mecanismos, **en general implementados a partir del ANSES**, pero con una clara **injerencia y decisión de los presidentes** (entrevista MTEySS_04_CT con el autor, 2 de octubre de 2019).

Esto es, la política de reconocimiento de derechos tenía en la ANSES el epicentro de producción de política pública y, además, esta centralidad venía dada por la voluntad de Kirchner, pero especialmente de Fernández, de situar al organismo en el centro de esta cuestión.

Por otra parte, el éxito de las transformaciones en la naturaleza y autonomía del organismo también se explicaría en virtud de los recursos humanos y tecnológicos con los que contaba. Para algunos de sus protagonistas, el compromiso con la gestión kirchnerista, fuertemente volcada a la cuestión social, venía dada no solo por la alta capacidad de sus trabajadores, sino también por la sensibilidad que estos tienen hacia la cuestión social por la propia naturaleza del organismo. Se trataría, en consecuencia, de un espacio en el que arraigo de las ideas de justicia e inclusión social del kirchnerismo tendrían cabida sin demasiadas resistencias. A la hora de referirse al grado de compromiso con la gestión kirchnerista por parte de los trabajadores de ANSES, el ex gerente general de ANSES, la entonces directora de Asignaciones Familiares y Desempleo o el ex gerente de Normatización de prestaciones y Servicios señalaban respectivamente:

me parece que lo que es más convocante en el Estado son las causas nobles. Y entonces las causas nobles es cuando uno siente que está respondiendo un interés digamos que merece del esfuerzo de cada uno, que merece cierta militancia (...) Es decir, yo creo que se generó una especie de voluntariado en ANSES (...) cierta mística de que esto era algo que valía la pena, por lo que había que sacrificarse de ser necesario. Entonces yo creo eso, que las causas nobles son muy convocantes. Ahora, ANSES tiene esa mística (entrevista ANSES_03_PF con el autor, 5 de noviembre de 2019).

Yo creo que, si no fuera por los trabajadores de ANSES y por la gente, esto no se podría haber dado. Es decir, todos los trabajadores pusimos de nosotros para... es decir, que los que amamos la seguridad social y que dentro de ANSES... para trabajar acá tenés que amar la seguridad social porque vos fijate que sino te volvés loco. Tuviste que haberte adaptado,

tuviste que haberte puesto en el lugar del otro, tener que resolver la problemática que se le planteaba a la gente enfrente al mostrador. Somos un organismo que siente las necesidades de la gente. La mayoría no lo toma como un trabajo como si vos trabajases en la panadería. Es muy poca la gente que toma este trabajo como un trabajo más. Acá hay mucho trabajo social. Acá hay gente que presenta proyectos, hay gente a la que le gusta incluso trabajar sábados y domingos buscando en zonas de ANSES que son inaccesibles para que la gente pobre tenga la cobertura que requiere. Y eso, si no amás la seguridad social, es imposible (entrevista ANSES_05_MP con el autor, 26 de noviembre de 2019).

ANSES, cuando se crea, se crea, insisto, como un organismo residual (...) De golpe, producto de las políticas del kirchnerismo, aquel organismo que iba a desaparecer se transformó en el organismo estrella y eso genera un enamoramiento del trabajador. Entonces, sobre todo los gremios y muchos trabajadores se enamoraron de ANSES y lo ven hoy como un valor en sí mismo (entrevista ANSES_06_MAFP con el autor, 7 de noviembre de 2019).

Por otro lado, para la mirada de altos funcionarios del Estado que no formaron parte de la ANSES, pero que tenían una mirada crítica de la institucionalidad durante el kirchnerismo, la ANSES y el ejemplo de la AUH marcan la diferencia, la excepción y dotan de reputación al organismo. En un encuentro con un Administrador Gubernamental⁸⁵, le preguntaba por cómo entendió el kirchnerismo la función pública y la institucionalidad. Su respuesta fue tajante: “como un problema”. Sin embargo, reconocía la recuperación de la centralidad del Estado durante el kirchnerismo, en contraposición la década de los noventa. Esto que aparentemente parecía una contradicción en los términos la resolvía reconociendo los éxitos del kirchnerismo, poniendo el ejemplo de la AFIP y en especial de la ANSES:

(...) por ejemplo, el ANSES. El ANSES hizo algunas cosas maravillosas del día a la noche: la Asignación Universal por Hijo se lanzó un 20 de septiembre y tenían que pagar el primero de octubre; a tres millones de personas había empezar a pagar. Bueno, el que lo armó fue Pablo Fontdevila, un tipo que se maneja y te cuenta las historias de cómo en 40 días lograron armar una cosa de pagarle a los 3 millones de tipos más pobres del país y hacerlo de la nada. Pero eran así nichos tecnocráticos muy puntuales que después inclusive por ser puntuales se sobrecargaban: el ANSES repartía computadoras, pagaba las Asignación Universal... cada vez que había que hacer algo “ah, se lo tiramos al ANSES y que resuelva”, estaba sobre demandado (entrevista ADMGUB_10_HC con el autor, 9 de octubre de 2019).

⁸⁵ Los Administradores Gubernamentales son un cuerpo de funcionarios de élite creado en 1984 durante la administración de Raúl Alfonsín. El objetivo era impulsar un proceso de profesionalización de los altos mandos de la administración civil y “romper la escisión entre roles políticos y administrativos, inspirándose en el modelo de la École nationale d’administration (ENA), Francia” (Rizzo, 2018). El Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (PROFAG) se canceló en 1992. El entrevistado a quien se cita forma parte de este cuerpo de funcionarios y, además, fue director del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) entre 2011 y 2012. En 2018, tan solo 156 Administradores Gubernamentales estaban en actividad en todo el país.

El fragmento recogido ilustra el argumento respecto de la autonomía que adquiere el organismo, pero también el **prestigio**, la **reputación** de este, no solo por quienes se convierten en los “nuevos usuarios” del organismo, sino por perfiles profesionales altamente involucrados con la gestión pública y que miran con mucho recelo la institucionalidad y el manejo de la gestión pública durante el kirchnerismo.

6.1.4.2. Diseño e innovación política

Finamente, una de las características más interesantes en términos de transformación institucional y que ya ha sido apuntada en reiteradas ocasiones, ha sido la centralidad que ha adquirido la ANSES como espacio de diseño de políticas públicas; esto es, como espacio de **innovación política**. Esta característica resulta de la confluencia de las diferentes especificidades señaladas: el grado de arraigo institucional de las ideas de justicia y protección social entre los trabajadores del organismos, la puesta al servicio de estos ideales de los recursos tecnológicos con los que se contaban, la mirada de protagonismo que construye el organismos sobre sí mismo, la lectura del pasado en función de las contingencias políticas que se atravesaban durante los gobiernos kirchneristas, y la autonomía que había ido adquiriendo el organismos derivada del vínculo político directo, sin intermediación, entre la dirección de ANSES y presidencia y en función de la agenda política vinculada con la protección de las poblaciones más vulnerables. Cabe recordar, asimismo, la impronta con la que nace el organismo en los años noventa: como un espacio residual, destinado a desaparecer en la medida en las que el sistema de pensiones públicas desapareciese y encargado de llevar a cabo el trámite de pago, pues desde la reforma de 1995 ya no era la ANSES, sino la Secretaría de Desarrollo Social la encargada de la tramitación, otorgamiento y liquidación de pensiones no contributivas (Costa et al., 2014, p. 21).

Hablamos, en consecuencia, de una de las características más llamativas de este proceso de transformación institucional y el mismo es constatado por sus protagonistas. Indagando en qué medida el organismo se había convertido en un espacio de diseño de políticas, de innovación de las políticas más importantes del kirchnerismo en materia de protección social, las respuestas apuntaban a confirmar este hecho:

Yo creo que sí; no lo puedo asegurar porque, ya te digo, mi jerarquía dentro de ANSES no me permitía participar de determinados proyectos o determinadas reuniones. Pero yo creo que la mayoría de las políticas del kirchnerismo fueron pensadas y sacadas desde acá; **de eso**

no me cabe la menor duda. En función de la experiencia, en función de escuchar a la gente, de escuchar sus necesidades... me imagino que se han presentado proyectos y que después, en función a los recursos, se han decidido implementarlos y otros no. (...) Es decir, si bien no lo he comprobado, no he participado, yo estoy totalmente convencida de que acá salieron las políticas sociales (entrevista ANSES_05_MP con el autor, 26 de noviembre de 2019).

Bueno, en la época del kirchnerismo era un actor clave. Si bien el órgano natural es la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, creo que el estilo de funcionamiento, tanto de Néstor Kirchner como de Cristina, era radial y personalista. Entonces, si quería algo de seguridad social, lo pedía y el que respondía más rápido y mejor era el que se quedaba con el tema, ¿no? Ahora, sí te exigían coordinación. Yo, segunda línea, o sea yo no hablaba con los presidentes, obviamente, sí preparábamos los informes y el que iba a ver al presidente, que era el director del organismo, te traía y te decía “sí, no, adelante, pará, frená”. Con esto qué te quiero decir: era el propio jefe de Estado el que te decía “sí, no, me gusta, no me gusta” (entrevista ANSES_02_ELV con el autor, 1 de noviembre de 2019)

En la entrevista con el ex gerente de Normatización de Prestaciones y Servicios se le preguntó explícitamente “¿desde dónde se formulan y diseñan las políticas de Seguridad Social?”. Su respuesta fue contundente, escueta y sin dejar lugar a dudas: “Desde ANSES” (entrevista ANSES_06_MAFP con el autor, 7 de noviembre de 2019).

*

Resulta evidente, en consecuencia, el profundo proceso de transformación instruccional que sufre la ANSES durante el kirchnerismo en el poder. El paradigma kirchnerista vinculado con la justicia e inclusión social adquiere un altísimo grado de arraigo en el organismo objeto de estudio y de ello dan cuenta sus políticas, el enfoque de estas, el elemento rupturista que las caracteriza respecto de la década anterior, el testimonio de sus funcionarios y responsables políticos, y también las publicaciones oficiales que emanaron del organismo. En definitiva, estos cambios institucionales se pueden resumir en tres factores ya señalados: fuerte consolidación de la **autonomía institucional**, creciente **prestigio y reputación** del organismo y alto capacidad de **innovación política**.

Ahora bien, resultaría poco coherente con nuestro marco analítico asumir que este tránsito entre ser un organismo abocado a desaparecer a convertirse en un organismo de altísima autonomía política, central en el proceso de formulación, diseño y ejecución de políticas públicas, capaz de ejecutar políticas masivas y al mismo tiempo de opacar la naturaleza de otros espacios institucionales se haya dado de manera predetermina por parte del kirchnerismo y que seamos capaces de identificar variables o mecanismos causales que den cuenta de ello. Al contrario, la propia contingencia de los procesos políticos nos permite

entender que de la misma forma que ocurrió lo que ocurrió pudo no haber ocurrido. De hecho, los propios protagonistas del proceso de transformación que vive la ANSES no podían anticipar el lugar que ocuparía el organismo años después de iniciados los gobiernos kirchneristas:

En realidad, **lo que no esperaron que ocurriera es que**, lejos de ser un organismo residual que se iba a desprender todo hacia el régimen de capitalización, cuando vuelve el sistema de sistema de seguridad social o cuando llega el kirchnerismo y lo empieza a considerar como un organismo político importante, **rejuveneciese**. Y mirá, te voy a agregar con datos políticos: Sergio Massa fue candidato a presidente de la República, Amado Boudou fue vicepresidente de la república, que es el que le sigue [a Massa], Diego Bossio, que es el que le sigue detrás de ese [Boudou], diputado nacional. Es decir, **adquiere por naturaleza un peso político específico dentro de la sociedad**, que si lo saben explotar terminan esas cosas. Massa tenía 29 años cuando llegó a ANSES (entrevista ANSES_06_MAFP con el autor, 7 de noviembre de 2019).

Todas estas transformaciones se tradujeron, al mismo tiempo, en un crecimiento del organismo que contrasta fuertemente con la mirada residual con la que fue concebido y que está en la memoria colectiva de quienes formaban parte de dicha institución en sus orígenes. Como se pudo ver, todas las entrevistas realizadas coincidían en que el organismo nació abocado a desaparecer en algún momento, ocupando un lugar residual y prácticamente como respuesta a la imposibilidad que tuvo el gobierno de Menem de privatizar el sistema de pensiones en su conjunto. La ANSES debía hacerse cargo del remanente público que no pudo privatizarse, pero que con los años sería cada vez más pequeño hasta desaparecer. Esta dinámica se revirtió a tal punto que no solo transformó el enfoque de trabajo del organismo, la cultura organizacional y el tipo de políticas que desplegó, sino que la “ANSES se fue transformando como una especie de agencia social del Estado. Cada vez fue absorbiendo más programas, más liquidaciones (...) Me parece que el Estado argentino está tendiendo a concentrar en un solo organismo el pago de prestaciones de la Seguridad Social y de protección social, independientemente de que las agencias estén fuera de ese organismo” (entrevista ANSES_02_ELV con el autor, 1 de noviembre de 2019).

6.1.5. La lectura que hace el organismo sobre los cambios que se producen después de 2003

Un ciclo caracterizado por una profunda transformación económica, política, social y cultural, acompañada de una **renovación integral de las ideas** que fundamentan el rol y la responsabilidad del **Estado** en la

ampliación de **derechos** para la concreción de la **justicia social**
(Administración Nacional de la Seguridad Social, 2015, p. 15)

Hemos estado construyendo un nuevo Sistema Previsional público de carácter inclusivo, opuesto a la orientación privatizadora, individualista y excluyente que predominó en la década del 90 (Administración Nacional de la Seguridad Social, 2013, p. 60)

A partir del año 2003, comenzó en nuestro país un proceso de reestructuración del Estado y la política socio-laboral que impulsó profundos cambios en el Sistema de Previsión Social, orientados a la aplicación de la cobertura, la recomposición del valor de las jubilaciones mínimas, la garantía de la movilidad de los haberes y la reversión del proceso de privatización e individualización del Sistema de Jubilaciones, que devolvió al Estado la administración de la política pública de protección social (Administración Nacional de la Seguridad Social, 2013, p. 75)

Las citas que encabezan este apartado son un ejemplo de cómo el organismo hace una lectura de sí mismo a partir de dos ejes que son centrales; por un lado, una mirada sobre el pasado entendido como un pasado superado en diferentes dimensiones y, por el otro, un reconocimiento explícito del conjunto de nuevas ideas políticas que guiaron su actividad institucional –el rol del Estado, la ampliación de derechos y la justicia social–. En la lectura que hace del período 2003-2015, el organismo identifica en la política neoliberal de los años noventa buena parte del caudal de legitimidad y necesidad de las transformaciones institucionales y de políticas que sufre. Señala el organismo que “la ampliación de la población destinataria y la diversificación de sus funciones fueron clave para revertir las situaciones de desprotección en la que se encontraban los sectores más vulnerables de la población, el deterioro de las condiciones de vida de las clases medias y las profundas desigualdades que había dejado el modelo neoliberal iniciado en 1976 y profundizado en la década del 90” (Administración Nacional de la Seguridad Social, 2015, p. 15) y a continuación señala que, en materia de políticas sociales, la década neoliberal se caracterizó por la descentralización, focalización y asistencialización de esta, desdibujando la noción de derechos.

Para la ANSES, los cambios que se producen en materia de protección social no solo responden a coyunturas críticas que obligan a ciertos cambios en la política pública; los cambios que se producen son, sobre todo, “cambios socio-políticos y culturales de un nuevo modelo de Seguridad Social” (Administración Nacional de la Seguridad Social, 2013, p. 48). Esto nos devuelve al argumento central de este trabajo, y es que la ANSES sostiene una mirada sobre sí misma y sobre los cambios que sufre a nivel institucional en función a cambios que van más allá de la inercia política que las instituciones mantienen o del impacto

de políticas previas en el quehacer de los responsables de políticas (*policy feedback*). Se trata de transformaciones que responden a fenómenos sociales mucho más amplios, por ello esta triada entre cambios sociales, políticos y culturales conducen a un nuevo modelo de Seguridad Social; esto es, a un “nuevo paradigma de Seguridad Social que se viene consolidando desde el año 2003” y que es administrado por un organismo en el que “los principios que orientan el desarrollo del actual Sistema son la *solidaridad*, la *igualdad* y la *inclusión*” (énfasis en el original, Administración Nacional de la Seguridad Social, 2013, p. 48/59).

De la misma forma que el organismo sitúa a la década de los noventa como el espejo de la diferencia en el que mirarse, esta dicotomía en el plano de la previsión social será asimilada metonímicamente a dos visiones contrapuestas de país, a dos proyectos de país, donde el proyecto antagónico al que defiende el organismo y el kirchnerismo en sentido amplio será atribuido a quienes fueron parte de la política de los años noventa o a quienes proponen un proyecto de país alternativo al que se inició en 2003 y que, indirectamente, es continuista con el de los noventa⁸⁶. Para el organismo, la pregunta central en este sentido es “¿qué Sistema de la Seguridad Social queremos y qué modelo de país supone esa definición?”. La formulación de la pregunta en estos términos nos devuelve a la necesidad de traducir las ideas políticas en los diferentes contextos institucionales en los que se arraigan. Como se puede desprender de la pregunta referida, para la ANSES hay una vinculación central entre el modelo de país, el sistema de seguridad social y el lugar que este organismo ocupará en la política pública de protección social. La dicotomía se expresa en los siguientes términos:

existe una visión centrada en la inclusión social y la redistribución del ingreso, basada en los principios de dignidad, solidaridad, igualdad y sustentabilidad. Por otro, una visión que se orienta hacia un Sistema Previsional para pocos (...) [donde se] hace prevalecer el interés particular sobre el interés general del conjunto de destinatarios del Sistema Previsional, aportantes, contribuyentes y jubilados y más aún, de la sociedad toda (Administración Nacional de la Seguridad Social, 2013, p. 65)

El punto de quiebre entre estos dos modelos de país se inicia con el gobierno de Néstor Kirchner en 2003 y la característica definitoria entre un período y otro será, una vez más, que la “distribución de recursos disponibles se realiza observando los insoslayables principios

⁸⁶ Por ejemplo, ante la cobertura mediática que hacen los “medios dominantes” –Clarín y La Nación–, en palabras del organismo, la ANSES identifica a estos como el elemento de otredad, de exterior constitutivo, que directa o indirectamente se asocian al proyecto antagónico al del kirchnerismo: “Es necesario entonces hacer visible el modelo de país que sostienen estos medios dominantes y cómo se opone al país con crecimiento e inclusión social que tienen por objetivo las políticas del proyecto nacional iniciado con la asunción de Néstor Kirchner en el año 2003” (Administración Nacional de la Seguridad Social, 2013, p. 127).

rectores que lo orientan: dignidad, solidaridad, redistribución y sustentabilidad” (Administración Nacional de la Seguridad Social, 2013, p. 70). Frente a la solución menemista a la crisis de la seguridad social basada en la privatización, “en el 2003, cuando asume el kirchnerismo, efectivamente produce una revolución en materia de seguridad social en Argentina. Yo creo que es quizás el proceso más rico de la seguridad social de toda la historia argentina porque hizo una enorme cantidad de cosas” (entrevista ANSES_06_MAFP con el autor, 7 de noviembre de 2019).

6.1.6. El reverso o némesis: la mirada respecto del MDS

“Desarrollo Social dejó de ser el Ministerio que trabajaba para la gente vulnerable” (entrevista ANSES_05_MP con el autor, 26 de noviembre de 2019).

Al principio de este trabajo se ha señalado la pertinencia de estudiar el impacto de las ideas y discursos políticos en torno a la justicia social en la ANSES y el MDS. Dicha pertinencia viene dada por la centralidad que ambas instituciones tuvieron a la hora de producir políticas públicas que expresasen el nuevo espíritu de época que el kirchnerismo intentó construir en torno a la protección social. Pero, al mismo tiempo, la revisión preliminar de la bibliografía permitió entender que las miradas sobre lo que debía ser la política social eran divergentes y por momentos contradictorias. En este sentido, el protagonismo que tienen cada uno de estos espacios institucionales también se expresó en la mirada que construía el uno respecto del otro, en la representación que hacían no solo de sí mismas como instituciones centrales de la política social, sino también de la importancia, enfoque o alcance de la otra institución que traducía la idea de justicia social en un sentido concreto, pero también intentaba que su visión sobre lo que debía ser la política social dominase en el seno del imaginario kirchnerista. De alguna manera, la ANSES se define a sí misma no solo en función de aquello que entiende como virtudes y éxitos, sino también a partir de su diferenciación de aquella otra institución con la que compitió a la hora de construir la expresión institucional y de políticas de esto que vino a conocerse como “justicia e inclusión social”.

La cita recogida al principio de este apartado condensa el imaginario que la ANSES construyó sobre sí misma y sobre el lugar del MDS en el desarrollo de la política social. En las entrevistas celebradas, la mirada respecto “del otro” fue una de las dimensiones sobre las que se prestó atención. Y este elemento no es baladí, pues, como señalaba Repetto con enorme lucidez refiriéndose a la AUH y el programa Argentina Trabaja, “solo enormes

conflictos de visiones al interior del gobierno explican que las dos hayan convivido casi hasta nuestros días” (entrevista ACADM_09_FR con el autor, 7 de octubre de 2019). Enormemente reveladoras son las palabras del ex Gerente General del organismo cuando al referirse a la política social del MDS sitúa al organismo como una expresión de continuidad de la lógica de política pública de los años 90

No estoy tan seguro de que hayan sido iguales a pesar de que era el mismo gobierno. Yo no quisiera equivocarme ni por supuesto, pero digamos, mi sensación es que el Ministerio de Desarrollo Social siguió los criterios de focalización que son muy propios de los organismos multilaterales de créditos. ANSES, me parece a mi, siguió un criterio de universalidad (...) Con la AUH y también con el programa de inclusión previsional (...) lo que quiero decir es que las políticas sociales universales fueron más del estilo de gestión del ANSES que del resto del gobierno (entrevista ANSES_03_PF, entrevista con el autor, 5 de noviembre de 2019).

Más adelante, al preguntarle explícitamente por la relación entre la ANSES y el MDS en materia de políticas sociales, el entrevistado expresa todos los vicios del enfoque de la política social con el que trabajó el MDS. A pesar de su extensión, la cita a continuación expresa esa línea de continuidad en las políticas focalizadas, caracterizadas por la intermediación, de baja calidad institucional o que genera estigmatización de las personas que perciben dicha política

Ahí hubo varios programas; el programa Ellas Hacen, el programa de cooperativas. En fin, el ministerio trató de armar algunos programas, como digo **focalizando** de acuerdo con criterios que son muy propios de organismos de financiamiento internacional, focalizando la ayuda en determinados espacios. Mirá, eso hoy se refleja en lo siguiente. El agravamiento de la situación social que generó el macrismo ha retrotraído la situación de los sectores vulnerables a la situación que tenían en 2001; igual o peor que en 2001. Los que son expresión, si vos querés político-gremial y social, de ese universo de población vulnerables es lo que acá llamamos la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular; lo que se llama la CETEP. Emergentes de esos grupos son Graboys, Tumini, el Movimiento Evita. Ahora bien, ese sector tiene una composición fuertemente gregarías. Qué quiero decir: ni siquiera está nominalizada; no tenemos una base de datos. Dicen los que están cerca de ese movimiento son del orden de 4 millones, 4 millones y medio de personas. Yo he tenido reuniones con ellos esta semana porque ellos lo que me preguntan a mi “por qué los planes...”. **Qué son los planes; dinero que el actual Ministerio de Desarrollo Social le da a estas organizaciones para que a su vez le entreguen como ayuda social a la gente a la que ellos representan.** Pero esa representación **no está mediada por ningún formalismo ni institucionalidad.** Entonces, cómo me imagino yo eso: bueno, hay alguien que tiene en su barrio 20 personas que están en esa situación, entonces vienen a pedir para esas 20 personas y alguien [del MDS] les dice “bueno, no me alcanza para 20; te doy para 10”. Y otros grupos más numerosos, más potentes, tienen 100, tienen 1000. Entonces. Qué quieren ellos. Ellos dicen “esto ha conducido al desprestigio de los planes”. Qué dicen los enemigos de la ayuda social “no, se gastan enormes sumas de dinero entre gente que en el fondo no quiere ir a trabajar y además no sabemos quiénes son, ni cuánto recibe cada uno, ni cuánto se queda en el bolsillo del intermediario” (...) Entonces, ellos qué me plantean a mi “a nosotros nos gustaría que la ayuda que se hace a estos sectores tenga el prestigio que

tiene la asignación por Hijo”. Entonces yo les digo, “bueno, en primer lugar, lo de la Asignación por Hijo era más fácil, porque de alguna forma se trataba de igualar a los trabajadores que estaban en blanco con los trabajadores que estaban en negro” (entrevista ANSES_03_PF, entrevista con el autor, 5 de noviembre de 2019).

En este sentido, el imaginario institucional vinculado con la pobreza, con las poblaciones más vulnerables, el MDS había sido el espacio institucional encargado de atender estas problemáticas y la ANSES “en lo que respecta al régimen formal, nunca trabajó para la gente vulnerable; eso lo hacía el Ministerio de Desarrollo Social con distintos programas que otorgaba” (entrevista ANSES_05_MP con el autor, 26 de noviembre de 2019). Sin embargo, las disfuncionalidades institucionales y del enfoque de política social del MDS derivaron en que la ANSES asumiese el rol de atender a las poblaciones más vulnerables.

Un elemento muy recurrente en las diferentes entrevistas celebradas, pero que difícilmente se explicitaba, tenía que ver con la controversia implícita a la hora de entender por qué la AUH nació en la órbita de la ANSES y no del MDS. Pese a que los argumentos apuntan a las capacidades de la ANSES para poner en marcha una política de tales magnitudes, o a que la política en sí misma fue concebida en el marco de la seguridad social, el hecho cierto es que diferentes funcionarios de la ANSES apuntaban a que el Ministerio de Desarrollo Social –y más específicamente la ministra Kirchner–mostraba rechazo hacia una política de estas características, pues el foco del MDS estaba puesto en la economía social y solidaria, en la política del caso a caso, en el enfoque territorial; y la AUH implicaba, de alguna manera, un retroceso en el impulso que se pretendía dar a la empleabilidad como mecanismo de progreso, justicia e inclusión social. En diferentes conversaciones *off the record* se planteaba la idea de que desde el MDS estaba en contra de las políticas universalistas y, de hecho, Roxana Mazzola señalaba explícitamente que la AUH fue una disputa interministerial “porque Alicia Kirchner siempre estuvo en contra de estas medidas, por ejemplo, de transferencias de ingresos más amplias” y, más adelante en la entrevista insistía en que la decisión fue de presidencia “por mucho que Alicia estaba en contra, siempre en contra y le hacían entrevistas y decía que no” (entrevista ACADM_08_RM con el autor, 21 de noviembre de 2019).

Por otro lado, las palabras antes recogidas del ex Gerente General de ANSES muestran la antinomia que se da entre ambas instituciones y la mirada que se construye desde dentro del organismo respecto de sí mismo y respecto del MDS. Ante la mirada de altos funcionarios de la ANSES como el entrevistado, el MDS sigue desarrollando políticas focalizadas que recuerdan al paradigma de la política social de los años noventa, radicalmente

opuesto al paradigma de políticas universales que ANSES defiende para sí misma. Mientras la ANSES pretende representar las políticas universales, el MDS es representado como el organismo de las políticas focalizadas, las políticas centradas en grupos, franjas sociales o segmentos excluidos del mercado de trabajo, a quienes se les sustituyen sus derechos sociales y económicos por medidas de apoyo asistencialista (Adelantado & Scherer, 2009, pp. 137–138).

Asimismo, cuando el entrevistado desarrolla el argumento y se refiere a los “planes”, lo hace desde una crítica implícita al clientelismo y explícita hacia la ausencia de institucionalidad y formalidad en el otorgamiento de dichos planes. Con ejemplo que utiliza, pone en valor la importancia de una política universalista, alejada de intermediaciones informales –y clientelares–, negociaciones espurias y que además alimentan los argumentos que de alguna manera criminalizan a quien es pobre por cobrar planes, acusándoles de no trabajar por voluntad propia. Frente a este tipo de políticas desarrolladas por el MDS, la AUH aparece en su argumento como la antinomia a la política focalizada, aparece como una política carente de cuestionamientos porque evita los vicios de forma y de fondo de la política anclada en la focalización, la intermediación de organizaciones sociales y el clientelismo. La AUH aparece como una política de “carácter igualador y democrático” (entrevista ANSES_03_PF con el autor, 5 de noviembre de 2019).

Incluso, sin querer acusar al MDS de ser un espacio institucional que fomenta el clientelismo de manera explícita, el ex director General de Planeamiento explica por qué la AUH fue localizada en la ANSES y no en otro espacio institucional: “porque creo, esto comillas, ‘yo pienso’, no te estoy afirmando; creo que había una claridad absoluta de la presidenta de que ANSES podía implementar una prestación sin clientelismo. **No porque Desarrollo Social quisiera ponerle clientelismo a la prestación; porque no tenía la base de datos para hacerlo sin clientelismo**” (entrevista ANSES_02_ELV con el autor, 1 de noviembre de 2019). Para el entrevistado, las limitaciones institucionales del MDS le obligan a contar con redes extrainstitucionales para hacer llegar su política pública, pues no contaría con los recursos suficientes para hacerlo de otra manera.

En consecuencia, la focalización y la intermediación se convierten en la formula del clientelismo a la hora de desarrollar la política pública. En la entrevista con la ex directora general de Diseño de Normas y Procesos, se le preguntó sobre la coincidencia o divergencia que se daba entre la ANSES y el MDS en cuanto al enfoque de políticas. Su respuesta fue

taxativa y no dejaba lugar a dudas en cuanto a la mirada que se tiene desde la ANSES respecto de la política que despliega el MDS. Así, preguntando si compartían enfoque, la entrevistada apuntaba:

No, yo creo que no. Y la verdad yo no, en mi propia visión, para mí la seguridad social es todo, aún la política social para el que no tiene nada. Entiendo que hayas querido administrarlo de manera separada, pero se hizo mal, porque ahí [en el MDS] sí entraron los punteros políticos, el clientelismo (entrevista ANSES_07_GR con el autor, 30 de octubre de 2019).

Ahora bien, qué es lo que explicaría, bajo el argumento del ex gerente general de la ANSES, la política focalizada que sostenía el MDS. Para el entrevistado, el MDS trabajaba con un enfoque diferente al de la ANSES debido a que aquel

tenía pocos recursos, entonces se veía obligado a focalizar y en la focalización no es que Alicia [Kirchner] no llevo un registro. (...) Además, no hubo intención ni interés en ordenar eso. Entonces, yo creo que el caos que vivimos ahora es el resultado de probablemente la baja institucionalidad que tuvo durante el gobierno nuestro (entrevista ANSES_03_PF con el autor, 5 de noviembre de 2019).

Desde un tono mucho más conciliador y después de resaltar las buenas relaciones y práctica ausencia de conflictos entre el MDS y la ANSES, se insistió en saber si el enfoque entre organismos era diferente a la hora de desarrollar políticas sociales. Las palabras del ex gerente de Normatización de Prestaciones y Servicios señalaba algo muy parecido a las palabras del ex gerente general, pero desde un lugar semántico diferente:

Sí, el Ministerio de Desarrollo trabajó con lo que acá **la derecha denomina despectivamente los planes, los planes sociales**; que es atender a aquellas personas que tienen serios problemas de inserción laboral, con la creación de cooperativas o con planes de forma directa. Además, tuvo una muy fuerte política, muy dinámica política agregaría, de contención de los capacitados, que nunca había habido en Argentina. Tiene un gran reconocimiento el trabajo hecho por Alicia Kirchner, por lo menos en mí y en el conjunto de personas que trabajamos las políticas sociales. Ha demostrado ser una gran trabajadora, con mucha imaginación, con pocos recursos. **Desarrollo Social no es una estructura de grandes recursos; eso también es importante tenerlo en consideración** (entrevista ANSES_06_MAFP con el autor, 7 de noviembre de 2019).

Y más adelante señala que “se entiende o se da por sobreentendido que la seguridad social que da ANSES es la prestacional, que la seguridad social que da **Desarrollo Social** es la **acción social directa, fundamentalmente relacionada con alimentos, herramientas, con cosas que se entregan y se distribuyan**” (entrevista ANSES_06_MAFP con el autor, 7 de noviembre de 2019). Por lo tanto, vemos que desde posiciones más críticas o de cierta

indiferencia hacia la política del MDS, o desde posturas más conciliadoras y de reconocimiento en positivo del trabajo que despliega, la mirada sobre este organismo le asigna un rol residual, el de atención a los más necesitados a través de planes, de reparto de alimentos, de políticas focalizadas; mientras que la ANSES aparece como el organismo que realmente tiene impacto transformador en las vidas de las personas y de la sociedad en su conjunto, gracias a los recursos con los que cuenta, su capacidad institucional, la masividad de sus prestaciones y la mirada de reconocimiento de derechos, justicia e inclusión social con la que trabaja. De ser un organismo nacido para desaparecer a convertirse en el mascarón de proa de la política social, ganándole terreno competencial al MDS

ANSES fue construido como un **organismo residual del sistema de seguridad social**, que iba a pasar todo al régimen de capitalización y **que iba a desaparecer**. Su vigor fue tan grande, su capacidad económica fue tan grande, su construcción política dentro de la propia ANSES fue tan grande que **se terminó comiendo como un pacman todo lo demás**. De hecho, **hoy el Ministerio de Desarrollo Social ya no da prestaciones**; entrega 250 000 o 300 000 planes sociales y nada más, no entrega más pensiones no contributivas y **ANSES atiende a 18 millones de argentinos** (entrevista ANSES_06_MAFP con el autor, 7 de noviembre de 2019).

Totalmente diferente. El Ministerio de Desarrollo Social, pienso yo (yo no trabajé en el Ministerio de Desarrollo Social, pero lo veía como los primos de afuera, digamos), me parece que era totalmente diferente. El enfoque del ministerio era puro corazón, por decirlo de alguna forma. No digo que no tuvieran sus cuestiones técnicas, no estoy evaluando eso, pero el contacto humano de primera mano con el necesitado es de Desarrollo Social y la forma que tuvieron de encarar el territorio y buscar a la gente con necesidades cambió radicalmente a partir del gobierno kirchnerista (...) Desarrollo Social, durante el kirchnerismo, con una buena área de sistemas creo que hubiera sido una potencia enorme. Por las ganas que habían realmente de que el tipo que la estaba pasando mal no la pase mal (entrevista ANSES_02_ELV con el autor, 1 de noviembre de 2019).

En definitiva, frente a la descentralización, focalización y asistencialismo que desdibuja la noción de derechos del MDS, la ANSES se preocupó por la masividad, universalidad y centralidad estatal de la política social enmarcada en la seguridad social.

6.2. A modo de cierre

Sin perjuicio de las conclusiones más generales que se exponen en el capítulo dedicado a ello, en función al análisis llevado a cabo, una de las conclusiones más destacables de la trayectoria institucional de la ANSES durante el kirchnerismo tiene que ver con tres elementos centrales:

su **reputación** como espacio institucional, la **autonomía** que alcanzó en el desarrollo de enfoque de políticas y su capacidad de **innovación** en el diseño y transformación de la política social.

Esto nos remite a la afirmación de Repetto cuando califica al kirchnerismo como una etapa de “recuperación del protagonismo estatal en materia de políticas sociales” (2014, p. 19), donde indudablemente la ANSES cobra un rol central.

La revitalización del rol del estado en políticas sociales de manera tan rupturista con la década anterior no se entiende sin prestar atención a la crisis del 2001 como momento en el que resquebrajan una buena parte de los consensos y produjo la pérdida de innumerables certezas políticas que abrieron paso a la posibilidad de establecer un nuevo sentido de orden. En este contexto, la llegada de Kirchner al poder estuvo marcada por un giro programático en el que se recuperan consignas fuertemente arraigadas en la memoria colectiva, en especial las referidas a la justicia social, que estará fuertemente presente en las decisiones y orientaciones políticas que asuma ANSES desde un primer momento.

Nos solo las entrevistas realizadas con altos funcionarios del organismo dejan ver que se da un proceso de remplazo de las ideas rectoras del organismo, sino que las propias publicaciones de la ANSES ponen de manifiesto, con nutrido entusiasmo, el objetivo de reorientar los objetivos que se traza la institución, rompiendo con las viejas lógicas de los años noventa y poniendo en el centro de su acción política los valores de justicia social, inclusión y reconocimiento de derechos.

La primera decisión de calado que marca este nuevo rumbo en la institución es la aprobación de la Ley 25.994 de jubilación anticipada, por la cual se modifican los criterios de acceso a la prestación jubilatoria y se suman a más de un millón de jubilados al sistema. Durante los años de Kirchner en el poder se toman una serie de decisiones que poco a poco van revirtiendo las reformas de previsionales de los años noventa, pero siempre en el marco institucional establecido por el gobierno de Menem. No es hasta la llegada de Cristina Fernández al poder cuando se da un quiebre radical en la lógica de comprensión y gestión del sistema previsional y de la seguridad social. En este sentido, la centralidad de la creación del SIPA y más adelante la AUH son la máxima expresión de este cambio institucional. Son precisamente estas dos decisiones las que otorgan un protagonismo central a la ANSES, del que se deriva su reputación institucional, su autonomía a la hora de perseguir sus objetivos y generar una legitimidad política que invita a los actores políticos a sentirse alineados con

dichos objetivos y, finalmente proponer e impulsar políticas sociales con alta capacidad de innovación.

7. Capítulo VI: El Ministerio de Desarrollo Social: la aspiración de ruptura total.

7.1. Antecedentes

Solo las ideas vencen al tiempo, ellas son el instrumento esencial para potenciar los cambios y modificaciones que el país precisaba (Kirchner, 2007, p. 17).

El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) está, desde sus orígenes, estrechamente vinculada con un tipo de política social comúnmente definida como asistencial. Conocido como el “ministerio de la pobreza”, tanto por quienes forman parte del organismo, como por quienes se refieren a él sin ser parte de este, el MDS ha sido el foco de innumerables críticas de diversa índole. La idea más extendida que se tiene de este ministerio está vinculada con las escasas capacidades tecnológicas, una alta tasa de precariedad laboral derivada del exiguo porcentaje de trabajadores de planta permanente⁸⁷, un tipo de política pública de corto alcance, caracterizada por la intermediación política a través de movimientos sociales o “punteros”, entre otras. En síntesis, un organismo con capacidades institucionales siempre puestas en cuestionamiento y en estado de merma constante⁸⁸. Frente a la mirada pesimista, una visión más optimista, como la que defienden quienes han formado parte del organismo y lo conocen desde dentro, sostendría que se trata de un organismo volcado hacia los más necesitados, un espacio de causas nobles que lleva a sus trabajadores a entregar sus máximos esfuerzos, siempre dispuestos a atender la vulnerabilidad social desde una aproximación humana, desde el “uno a uno”, valorizando un tratamiento personalizado y cercano de los problemas sociales (Perelmiter, 2009, 2016, 2017). Como se verá a lo largo del presente capítulo, estas dos miradas, que aparentemente parecen irreconciliables, conviven en el seno del Ministerio de Desarrollo Social. Pero más importante que entender en su justa medida cuán acertadas o no son estas miradas sobre el MDS, lo que

⁸⁷ Iacoviello y Llano (2017) muestran en su trabajo que el MDS es el ministerio con la ratio más alta de contratados temporales sobre el personal de planta permanente. Mientras que en 2001 la ratio de contratados versus planta permanente era de 1,6, en 2014 esa ratio era de 6,55, casi cuatro veces mayor. Para las autoras, esta primacía de las contrataciones temporales limita la institucionalización de una burocracia meritocrática, lo que afectaría a las capacidades de la administración pública. Asimismo, muchas de las entrevistas de campo expresaban cierto recelo hacia este tipo de contrataciones temporales por la precariedad e inestabilidad laboral para quienes eran contratados por esta vía.

⁸⁸ Para Laura Golbert, consultora de diversos organismos nacionales internacionales y experta en políticas sociales, “Desarrollo Social es el ejemplo de un ministerio muy débil, muy joven, débil; con la gente que estaba ahí poco formada”, y donde el “el Ministerio de Trabajo era de los trabajadores formales y el Ministerio de Desarrollo Social era de los que no tenían trabajo formal y de los movimientos sociales” (entrevista ACADM_28_LG con el autor, 30 de octubre de 2019). Las palabras de Golbert reflejan la mirada que se vierte sobre el MDS como un organismo débil, con políticas de poco recorrido y que no trasciende de ser el “ministerio de la pobreza”.

convoca a este trabajo es a entender las características que dieron forma a los cambios producidos en este ministerio durante los gobiernos kirchnerista, que coinciden con el ejercicio de Alicia Kirchner como ministra de Desarrollo Social. Como se ha venido defendiendo en este trabajo, resulta poco plausible pensar que un ministerio como este, volcado a la “cuestión social”, haya sido ajeno a las ideas políticas que signaron el curso de las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández y que, al mismo tiempo, estas ideas no hayan permeado en el MDS, en la mirada que imprimía sobre lo social o en el enfoque de sus políticas; incluso asumiendo que estos cambios pudieron haber alimentado, provocado o reproducido las dos visiones predominantes que se tienen sobre el MDS.

Si bien este trabajo no estudia las capacidades institucionales —ni evalúa políticas públicas—, no es ajeno a ciertos trabajos que han tratado de entender el impacto de las instituciones en determinadas áreas de política pública más allá de la institucionalidad “formal” que se le adscribe a un organismo. Señalar que el MDS es un organismo débil o atribuirle a su supuesta debilidad ciertos males de la política social nos conduce a un argumento que anticipa fácilmente sus conclusiones. La perspectiva del institucionalismo ideacional nos permite no solo entender que las ideas son el fundamento en el que se sostienen las instituciones, sino también que los cambios ideacionales, especialmente en momentos de crisis, son muchas veces variables con gran capacidad explicativa de cambios, enfoque o impacto de una institución, más allá de las reglas formales que regulen la vida de un ministerio. Como señala Perelmiter (2016, p. 23) de manera acertada, asumir que la debilidad o fragilidad de las reglas formales es un problema en sí mismo, o que las reglas informales no son eficaces ante determinados objetivos, es más una expresión de deseo que una generalización siempre demostrable. De hecho, afirmaciones como esta vendrían a cercenar las posibilidades de explorar contextos institucionales desde otros enfoques que presten atención a variables que no entran dentro de la categoría de “reglas formales de funcionamiento”, pero que tienen gran poder explicativo de las dinámicas que vehiculizan la trayectoria y el trabajo de una institución.

La supuesta “informalidad en las reglas del juego” como condición explicativa de las disfuncionalidades institucionales, ya sean instituciones del aparato estatal o partidos políticos, se ha demostrado insostenible como argumento generalizable a multitud de instituciones en América Latina en general. Helmke y Levitsky (2006), siguiendo los trabajos de Guillermo O’Donnell y Douglass North, nos recuerdan que las instituciones informales son a menudo tan importantes como sus homólogas formales a la hora de estructurar las

“reglas del juego”. Ahora bien, entender que las reglas o instituciones informales también organizan las reglas del juego no supone ignorar o legitimar la existencia de dinámicas de corrupción, patrimonialismo o clientelismo que organizan dichas reglas del juego y el impacto que estas puedan tener en las instituciones del Estado. Más allá de analizar dinámicas informales que afectan en las instituciones, este trabajo analiza dinámicas ideacionales en las que tanto reglas formales como informales se inscriben. La intermediación en la política social, por poner un ejemplo, puede ser entendida como parte de una dinámica de clientelismo político orientada a sostener la conflictividad social y ganar potenciales electores a través de mecanismos clientelares de “compra de votos” o puede ser entendida en un marco antagónico donde el rol de intermediación lo ejercen las trabajadoras sociales de un ministerio que está volcado con las condiciones de vulnerabilidad más acuciantes y que requieren ser atendidas bajo la lógica del “uno a uno”. Por ejemplo, en el trabajo de Perelmiter acerca de la micropolítica del MDS, la autora se refiere a diferentes aspectos que caracterizaron la gestión de Alicia Kirchner, entre ellos el tratamiento que se le daban a las cartas recibidas en el organismo por parte de la ciudadanía. Al respecto, señala que, en ocasiones, funcionarios del ministerio contestaban a las peticiones formuladas a través de las cartas contactando al “solicitante de ‘trabajo’ con las organizaciones que gestionaban localmente el plan de subsidios para emprendimientos productivos del MDSN” (Perelmiter, 2016, p. 70). Este tipo de prácticas revelan claramente el carácter de intermediación e intervención directa que tenía el ministerio en la ejecución de las políticas públicas. Ahora bien, el orden de interpretación de la práctica de intermediación puede ser vista como un acto de clientelismo –el ministerio contacta al solicitante de empleo con el referente de las organizaciones sociales a través de procedimientos informales y discrecionales– o como un nuevo enfoque de trabajo en el que se prioriza la atención directa, humana, alejada del gerencialismo burocrático de los años noventa, en aras de resolver una problemática concreta.

En definitiva, frente al planteamiento de que los actores políticos responden a un conjunto de incentivos formales e informales (Helmke & Levitsky, 2006), en este trabajo se analizan los discursos e ideas políticas como variables explicativas del comportamiento de los actores y, en consecuencia, de las instituciones; esto es, que los actores políticos están guiados por ideas políticas dominantes que consiguen institucionalizarse, pero también por ideas políticas que cuestionan el orden establecido de las cosas, que cambian los márgenes de comprensión de los fenómenos políticos a los que se enfrentan, afectando a la manera de

definir los problemas, de trazar objetivos y de articular soluciones e instrumentos en coherencia con lo anterior.

7.2. Ministerio de Desarrollo Social

El Ministerio de Desarrollo Social tiene sus orígenes con la creación en febrero de 1994 de la Secretaría de Desarrollo Social⁸⁹; una institución creada *ad hoc* en la órbita de la Presidencia de la Nación tras un proceso por el cual se produjo una división en términos de políticas entre aquellas que estaban dirigidas a la asistencia a la pobreza, por un lado, y aquellas dirigidas a la asistencia al desempleo, por el otro (Grassi, 2003). Las primeras estarán en la órbita de la recién creada Secretaría de Desarrollo Social y estarían caracterizadas por el predominio de intervenciones asistenciales, reforzando prácticas clientelares de larga tradición (Repetto, 2002), mientras que las segundas lo estarán en la órbita del Ministerio de Trabajo. En este reparto competencial, la función principal que se le asigna al área de desarrollo social fue generar acciones tendentes a aliviar los riesgos y las necesidades a los que se enfrentan las poblaciones socialmente vulnerables a través de un sistema más amplio y coherente de protección social (Díaz Langou et al., 2010, p. 18).

Con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social se pretendía asumir y centralizar las competencias en materia de políticas sociales que hasta entonces pivotaban en la órbita del Ministerio de Salud y Acción Social. El funcionamiento de la recién creada secretaría se estructuró en base a programas, muchos de ellos financiados por organismos multilaterales y tendió a delegar la gestión en organismos no gubernamentales, al amparo del imaginario dominante en torno a la necesidad de fortalecer el capital social (G. Gamallo, 2003, 2017a).

Esta división competencial e institucional entre la asistencia al desempleo y la asistencial a la pobreza no solo es propia del caso argentino. Como han señalado acertadamente Midaglia, Castillo y Fuentes (2010), el nacimiento de los ministerios de Desarrollo Social en el Cono Sur responde a una coyuntura socio histórica marcada por

⁸⁹ Un recorrido pormenorizado de la genealogía del desarrollo institucional de la política social en Argentina y de la que es heredera, en mayor o menos medida, el Ministerio de Desarrollo Social, puede consultarse en el informe de Eduardo Salas elaborado para el Centro Latinoamericano de Administración par el Desarrollo (E. Salas, 2001). En este sentido, véase también Díaz Langou, Potenza Dal Masetto, y Forteza (2010) y Repetto (2002). Una revisión de los antecedentes institucionales a la Secretaría de Desarrollo Social, desde la creación del Ministerio de Asistencia Social, que pretendía eliminar los vestigios de la actividad de la Fundación Eva Perón tras el golpe de Estado a Juan Domingo Perón en 1955, puede consultarse el trabajo de Gamallo (2019).

patrones de desarrollo de orientación liberal que afrontan la cuestión social con políticas asistenciales y donde los ministerios de Trabajo se desmarcan de las problemáticas socioeconómicas provocadas por las políticas monetaristas. De acuerdo con Gamallo (2017a, pp. 4–5), la crisis de la “condición salarial” adquiere tal magnitud en la década de los noventa que provoca un efecto devastador sobre el sistema de bienestar contributivo argentino. Esto se traduce en que el componente asistencial no contributivo del Estado, hasta entonces relativamente marginal, incrementa sus intervenciones de manera significativa y masiva, dando inicio a lo que vino a conocerse como el “gobierno de la pobreza”, contexto en el que se inscribe la creación del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente en 1999.

Este ministerio nació con una importante debilidad, que se vio aún más socavada por los conflictos internos y la alta rotación de sus responsables políticos, lo que impidió el abordaje de la problemática de la pobreza con una política clara y consensuada (Repetto, 2002). En tal sentido, el reto que se plantea esta investigación consiste en entender la dimensión de las transformaciones que vivió el Ministerio de Desarrollo Social en Argentina tras la emergencia de kirchnerismo, asumido como superador de las políticas de los años 90. En otras palabras, ¿qué cambios se produjeron en la lógica de su política pública tras la llegada del kirchnerismo al poder? ¿cuáles fueron los esquemas ideacionales dominantes en los que se enmarcó la política social del MDS? ¿cuáles fueron las maneras de definir los problemas públicos y los instrumentos que se articularon para dar respuesta a tales definiciones? ¿cómo se tradujo la idea de justicia e inclusión social kirchnerista en el ministerio?

7.3. La mirada sobre el período menemista y la crisis del 2001

Creo que la década del '90 ha sido en nuestro país la más clara expresión de la economía del dolor, cuyas consecuencias atravesaron a la familia argentina y son el contexto con el que nos encontramos en 2003 en la aplicación de las políticas sociales (Kirchner, 2007, p. 12).

Si en la base está la ideología neoliberal, como nos ocurriera después del '76, la respuesta a los problemas sociales será básicamente la de la exclusión. Si el planteo es un Proyecto Nacional y Popular, sin duda la estructura que lo sostiene es la inclusión (Kirchner, 2010, p. 18).

El neoliberalismo resaltó hasta el cansancio las supuestas bondades del sector privado en políticas sociales, fortaleciendo el “**onegeismo**” y en detrimento del sector público. Mientras el primero era, supuestamente, eficiente, honesto, transparente, moderno, el segundo era corrupto, ineficiente, antiguo (énfasis en el original, Kirchner, 2010, p. 37).

Las citas que inician este apartado son una muestra del espíritu de época que impregnó la manera de pensar y afrontar la política pública entre 2003 y 2015. La década de los noventa, al igual que se presenta en los discursos de Néstor Kirchner primero y Cristina Fernández después, y en el propio enfoque institucional de la ANSES, será el momento histórico sobre el que volcar la mirada y, a partir de este, construir un relato institucional de vocación antagónica al de aquel período. Al margen de las características específicas del discurso “antineoliberal” del MDS, la década de los noventa tendrá una estructura similar a la del discurso kirchnerista en sentido amplio. Las consecuencias de las políticas de los años noventa se leen en términos de una

asfixia social [producto] de un ajuste estructural que condenó al hambre y la miseria a millones de argentinos, que hizo crecer exponencialmente el desempleo y hasta se apropió de los ahorros de los argentinos, hizo estallar a la población (Kirchner, 2007, p. 94)

Esta generalidad coincidente y coherente con el discurso kirchnerista más amplio tendrá características concretas en el seno del MDS y de la política pública desplegada por este. El modelo neoliberal estará caracterizado por “políticas privatizadas, focalizadas y reduccionistas, que redujeron la política social a un plan enlatado, como pretendían muchos opinólogos y teóricos de la pobreza”⁹⁰ (Kirchner, 2007, p. 8) y en esta ecuación aparecen con fuerza las ONG como agentes involucrados en la política social, que terminaban ocupando el rol que el Estado no asumía, y que llevaban a cabo una gestión de las políticas de carácter gerencialista

También en esta época se empieza a trabajar con las organizaciones de la sociedad civil, empiezan a transferirse fondos a las ONG, empiezan a entrar en los 90 las ONG a participar y se empieza a trabajar los programas sectorizando transferencias de partidas a los gobiernos provinciales, municipales y ONG. Se trabaja bastante con las iglesias, todo en la década del 90. Se gerencian muchas políticas públicas a través de las ONG; o sea, es como el comienzo del gerenciamiento de las políticas públicas a través de organizaciones de la sociedad civil. Así que yo creo que eso es lo característico de la década de los 90 (entrevista MDS_15_KY con el autor, 6 de noviembre de 2019).

En este sentido, de la mirada que se sostiene de los gobiernos de los años 90, se desprende una lectura muy contextual, vinculada con el espacio discursivo y de representación de

⁹⁰ La noción de políticas sociales “enlatadas” es entendida como aquella política de “programas que no atendían las necesidades de las personas sino que se implementaba una “**misma receta**” para todos, sin una mirada detallada de los problemas y también de las potencialidades de la población a la que iban dirigidas” (énfasis añadido, Kirchner, 2010, p. 10). Esta manera de definir lo problemático de una política pública es la que dará lugar a un enfoque antagónico, caracterizado, como se verá, por el énfasis en la identificación individualizada de los problemas de las poblaciones vulnerables –trabajadoras sociales– y del impulso y desarrollo de las potencialidades de esta población a través de su empleabilidad –enfoque territorial y movimientos sociales–.

realidad que le es propio al MDS. Echar la mirada hacia la década del 90 le permite al MDS definir los problemas que debe enfrentar en términos de desempleo, precariedad, pobreza e indigencia. Estos elementos no son ajenos al discurso kirchnerista más amplio, pero en el MDS adquieren una dimensión diferente, pues le permiten entender, explicar y legitimar ciertas dinámicas institucionales en función de estos ejes problemáticos. Así, la pobreza, indigencia y desempleo vendrán de la mano de una ausencia casi total del Estado, lo que obligó a muchas capas de la sociedad “a recurrir al ingenio, a la astucia, a los socorros mutuos, a las asociaciones provisorias de vecinos, de padres o de víctimas del mismo flagelo. Del Estado no se podía esperar nada” (Kirchner, 2007, p. 271). La ausencia del Estado en un contexto de extrema precariedad le sirve al MDS para sostener buena parte de sus posicionamientos frente a la política pública: a) la necesidad de reconocer la participación de la sociedad, fundamentalmente a través de movimientos sociales de trabajadores desocupados, en el desarrollo de la política social; b) la necesidad de elaborar una política pública tendente a la reinserción laboral y la reconstrucción del tejido productivo; y c) la necesidad de recuperar el protagonismo institucional en el desarrollo de la política social y hacer que el Estado se haga presente en los territorios. De la combinación de estos factores, de estas miradas, nace la centralidad de la economía social y solidaria⁹¹ como paradigma de desarrollo de la política social del MDS. En definitiva, la promoción de la participación y desarrollo de la comunidad organizada en el circuito del autoempleo y las cooperativas de trabajo, con un ministerio –Estado– que acompaña y promueve el proceso desde los territorios.

Esta lectura del pasado para definir los problemas del presente, el énfasis en la necesidad de promover la participación y la centralidad del trabajo como eje de la política social se combinan con una recuperación discursiva de la centralidad del Estado –también muy presente en el discurso kirchnerista presidencial–, pero en el MDS tendrá una caracterización especial. La combinación entre necesidad de recuperar puestos de trabajo y fomentar la participación le llevan a conceptualizar su política social como una política de

⁹¹ De acuerdo con Coraggio, la economía social y solidaria (ESS) se entiende como “un subsistema económico orgánicamente articulado, centrado en el trabajo, con lógica propia, diferenciado y contrapuesto a la economía de capital y la economía pública” (citado por Arcidiácono et al., 2014, p. 345). En palabras de las autoras, la ESS como forma de trabajo busca mecanismos de trabajo emancipado, con diferentes formas de remuneración, una distribución equitativa del ingreso garantizada por ley y la promoción de la participación social en el trabajo que desplace a la lógica de la apropiación privada del excedente del trabajo (ibídem). Un repaso por los debates latinoamericanos desde los años 80 hasta la actualidad sobre la economía social y solidaria puede revisarse en el trabajo de Ciolli (2013).

co-creación y co-gestión entre el Estado y la comunidad organizada, de la que se desprenderá, como se verá más adelante, el enfoque territorial del MDS.

En definitiva, las publicaciones del MDS hacen una lectura de la década de los noventa muy en sintonía con el discurso kirchnerista, al tiempo que se enfatizan en los aspectos vinculados con la política desplegada por esta institución: programas enlatados, focalización, onegeismo, privatizaciones, entre otros factores. Al mismo tiempo, el desempleo, entendido como “una enfermedad heredada de los ‘90” (Kirchner, 2007, p. 130), aparecerá como la causa central de los problemas que debe enfrentar el MDS y en este proceso de definición de los problemas públicos, las organizaciones y movimientos sociales, especialmente los movimientos de trabajadores desocupados y de base territorial, serán invitados a participar en la gestión e implementación de la política social. De este conjunto de lecturas del pasado, y de la propia mirada e influencia de la ministra Kirchner, el MDS configurará su enfoque institucional y de políticas en base a tres coordenadas centrales: el trabajocentrismo, el abordaje territorial y la participación.

A esto debe añadirse que la lectura que hace el MDS del pasado neoliberal no solo es condición de posibilidad para una traducción concreta de las ideas de justicia e inclusión social del kirchnerismo, sino también –y como paso previo– para la emergencia de un sentido de urgencia que implica, al igual que en la ANSES, una mirada institucional en la que se instala la noción de la “necesidad de reforma”, la necesidad de cambiar las cosas. Esto no es exclusivo del MDS, pues como ya se ha visto, la sensación de urgencia y de necesidad de reforma que se vive en el país tras la crisis del 2001-2002 y las elecciones de mayo de 2003 es la propia base sobre la que se construyó el kirchnerismo como proyecto político. De esto no fue ajeno un ministerio como el de Desarrollo Social, que desde la llegada de Alicia Kirchner al mismo, aspiró a asumir en primera persona un rol estratégico y protagónico al respecto.

Esta sensación de urgencia y de necesidad de reforma ya estuvo presente en el gobierno de Duhalde, momento en el que se inicia una etapa de ciertos distanciamientos de la lógica de la política social de los años noventa, aunque no es posible hablar de un quiebre y ruptura radical con el pasado como el que Alicia Kirchner imprimió en el organismo. Para Fabián Repetto, quien había participado en el MDS durante el gobierno de la Alianza, el gobierno de Duhalde supone un momento de reconocimiento explícito e irremediable de la

situación de urgencia por la que atraviesa el país y que invita a llevar a cabo transformaciones importantes

es un momento de, yo diría, un primer cambio discursivo importante en términos de recuperar el rol del Estado en lo social y un reconocimiento de que a la crisis estructural del mercado laboral y una situación de enorme nivel de empobrecimiento de sectores medios y medios bajos, había que responder no con una sumatoria de pequeños programas propios del proceso de focalización de los noventa, sino con algunas estrategias de mayor envergadura. Sin duda alguna, en el marco de la emergencia, la gran señal de identidad del gobierno de Duhalde, que empieza a romper de alguna manera un cierto enfoque neoliberal más clásico, tiene que ver con el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que tiene una magnitud importante (entrevista ACADM_09_FR con el autor, 7 de octubre de 2019).

Ahora bien, la posición que ocupó el MDS durante el gobierno de Duhalde fue más bien residual, con un perfil de corte asistencial mediante políticas de corte alimentarias, mientras que la principal medida para enfrentar la crisis social, el PJJHD, nació en el seno del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Para la exdirectora del área de Promotores Territoriales, el MDS, durante el gobierno de Duhalde, seguía manteniendo un enfoque política social anclado en los años noventa, mientras que Alicia Kirchner sí llegaba con un proyecto de aspiración rupturista e innovador.

el cambio de la gestión de Chichi [María Nélide Doga] a la gestión de Alicia fue ideológico, más que político. A ver, la mirada sobre el otro. Digo, esta cosa de decir, “bueno, no estamos asistiendo, sino que estamos incluyendo. No estamos conteniendo, sino que estamos promoviendo”. Es esa mirada diferente respecto de las políticas sociales tiene que ver con una mirada profundamente ideológica, ¿no? Sobre cómo uno concibe esto. Y ese fue el cambio más importante (entrevista MDS_16_MGC con el autor, 8 de octubre de 2019).

La impronta ideacional –ideológica– a la que hace referencia la entrevistada, que claramente intenta ser una expresión de cambio en el enfoque institucional del organismo, responde al impulso que Alicia Kirchner quiso darle al MDS en función de sus propias coordenadas política y no necesariamente como transmisión del deseo de Néstor Kirchner. La reciente ministra de Desarrollo Social asume el cargo después de haber pasado por el Ministerio de Asuntos Sociales en la provincia de Santa Cruz (1991-2003) mientras Néstor Kirchner, su hermano, era gobernador de la misma. Esta larga trayectoria en temáticas vinculadas con las políticas sociales, el contexto de urgencia y necesidad de reforma que reclamaba el país y la posición de privilegio que le otorga ser la hermana del presidente, son factores que dan fuerza al impulso transformador del organismo. Pero estos factores, como se ha señalado, se articulan con el recuerdo de los años noventa como espejo en el que mirarse. La atribución de la responsabilidad de las consecuencias de la crisis de 2001-2002 se convierte en condición

de posibilidad para la construcción del discurso kirchnerista, pero también para la traducción institucional de este discurso en el seno del MDS, delimitando nuevos objetivos políticos y también nuevos instrumentos legítimos para alcanzar estos objetivos. Para Alicia Kirchner y el MDS, “la perversidad del neoliberalismo conmovió al interior de la Nación, rompió el tejido social y hoy se necesitan argentinos comprometidos con el país, para ayudar en esta nueva construcción colectiva” (Kirchner, 2007, p. 34). Esa nueva “construcción colectiva” pone el foco en la idea de la necesidad de reforma, de hacer las cosas de otra manera.

En este sentido, uno de los primeros pasos que se da en el marco de excepcionalidad y de necesidad de reforma con la llegada del gobierno de Néstor Kirchner fue una reorganización, simplificación y concentración de los 76 programas sociales “enlatados” y focalizados que tenía el MDS en ese momento en tres diferentes planes: el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El Hambre más Urgente” y el Plan Nacional Familias (Kirchner, 2007; Perelmiter, 2016; Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, 2006b). De estas tres líneas de trabajo, el Plan Manos a la Obra, enmarcado en la economía social y solidaria, ocupará un rol central y privilegiado, no solo como política pública, sino como marco de entendimiento de un nuevo enfoque de políticas que será predominante en el seno del ministerio.

7.4. Emergencia y necesidad de reforma: la contracara

El acelerado protagonismo que imprime la figura de Alicia Kirchner en el MDS, junto a una lectura que se hace de la década neoliberal caracterizada por un Estado ausente, un espíritu de época marcado por el recuerdo de la emergencia que había atravesado el país y el imperativo político de la “necesidad de reformas”, dará origen a una discursividad institucional caracterizada por la idea de generar “nuevas políticas sociales” que rompan con la lógica anterior y que estén acompañadas por una apelación a la forma de intervención del Estado en materia social que vire hacia una lógica presente, activa y protagónica (Del Prado, 2017). Estos factores confluyen en un cambio conceptual del enfoque de la política pública que será de carácter prominentemente trabajocentrista, pues para la ministra “el trabajo es vida, es dignidad, es construcción permanente hacia la utopía realizable de un mundo mejor,

es poder mirar a los hermanos a la cara, es reconstruir la familia y sobre todo, recrear en ellos la cultura del trabajo fecundo” (Kirchner, 2007, p. 42).

Esto quiere decir que, a diferencia de lo que ocurre con la ANSES, donde las ideas de justicia e inclusión social se tradujeron en la necesidad de impulsar la expansión de los derechos de acceso a la seguridad social, en el MDS la justicia e inclusión social se leyeron en términos de empleo, de trabajo formal. La traducción trabajocentrista que hace Alicia Kirchner y el MDS de uno de los pilares más importantes del kirchnerismo –la justicia e inclusión social– implica una manera de definir los problemas específica, un conjunto de instrumentos y soluciones específicos, pero también una manera de dejar fuera de ese horizonte otras alternativas de política pública que se venían discutiendo desde hace algunos años en el país.

Como ya se ha apuntado soslayadamente, uno de los rasgos definitorios del enfoque que adopta el MDS es la negativa que mantiene, por voluntad expresa de Alicia Kirchner, de impulsar políticas sociales caracterizadas por transferencias de ingresos de aspiración universal como mecanismo de contención de personas en situación de vulnerabilidad social⁹². Como puede apreciarse en la siguiente cita, para la ministra las transferencias de ingresos son la contracara de las políticas de promoción del empleo y trabajo formal, vinculado estas últimas al clientelismo, a una suerte de fundamentalismo de mercado o a la cronificación de la dependencia:

Una de las metas de nuestra **política social** es **reducir el desempleo** y es lo que se ha hecho en estos casi cuatro años. El empleo es central y una aspiración fundamental para encontrar los niveles perdidos de inclusión social. Es el mejor integrador social, lo que se constata al visualizar que el desempleo de la crisis rompió el tejido social, quebrando la dignidad humana de millones de argentinos. Por eso **el eje de la política social no debe ser sólo la asistencia**, aunque en lo inmediato debe ser considerado, porque como se ha dicho, negar la asistencia, es dar un salto hacia el vacío. Pero los que se quedan sólo en una política de asistencia, pueden llegar a **legitimar el fundamentalismo del mercado desde un concepto utilitarista**, creando **dependencia**, relegando la cuestión del empleo a un segundo plano. Esto es lo que ha pasado con algunos planes, que corren el riesgo de generar una **relación de clientelismo** (énfasis en el original, Kirchner, 2007, p. 33).

⁹² Una de las pocas voces que intentó defender la idea de una prestación universal dirigida a la infancia en el seno del MDS fue Daniel Arroyo, viceministro del organismo en el período 2003-2007. En una entrevista realizada a Arroyo por el investigador Guillermo Fuentes (UDELAR) y que me fue cedida, el ex viceministro señala “Yo creía que dar una asignación universal por hijo. Hubo un debate interno dentro del ministerio donde yo estaba a favor pero el gobierno en su momento no” (entrevista MDS_21_CEDIDA_GF cedida).

Los programas de transferencias de ingresos, entendidos por el MDS como políticas asistenciales, se vinculaban al tipo de política social de los años noventa, caracterizada por ser asistencialistas, focalizadas y enlatadas. En este sentido, el enfoque “trabajista” que se opone a las transferencias de ingresos conduce al MDS a centrar sus esfuerzos en desarrollar políticas enmarcadas en la economía social y solidaria (ESS). En la medida en la que el trabajo era el vehículo privilegiado para la inclusión y justicia social, a pesar de no ser un espacio institucional llamado a diseñar la política laboral del país, centró buena parte de sus esfuerzos en poner en marcha políticas tendentes a la empleabilidad a través de emprendimientos productivos vinculados a cooperativas de trabajo o al autoempleo.

En el libro “La Bisagra”, escrito por la ministra y en el que se pretende mostrar dicha lógica rupturista entre los noventa y el período kirchnerista, de ahí el nombre, se plantea que la nueva política social estuvo caracterizada por siete principios, entre los que se destaca la centralidad del trabajo, pero también esta mirada crítica con la política asistencial, a la que solo se recurrirá “con el fin de reparar el tejido social para proteger a la familia” (Kirchner, 2007, p. 46), pues aunque programas como el Plan Jefes y Jefas del Hogar Desocupados fueron un instrumento útil para atender la emergencia, “es **una herramienta conceptualmente objetable**, atento que de mantenerse en el tiempo tiende a **consolidar y estratificar el desempleo y la pobreza** (énfasis añadido, Kirchner, 2007, p. 102).

El argumento último vendría a sostener esta mirada dicotómica y mutuamente excluyente entre los dos enfoques de políticas, lo que implica asumir que políticas de transferencias de ingresos se convierten en un elemento de consolidación y cronificación de las condiciones de desempleo. En otras palabras, si el objetivo de la inclusión y la justicia social pasa por el empleo formal, estos instrumentos generarían distorsiones en el objetivo último del MDS. Por esta razón, programas de subsidios como el PJJHD debían convertirse en puestos de trabajo en un mercado formal. En palabras de Daniel Arroyo, ex viceministro de Desarrollo Social, el argumento de Alicia Kirchner se sostenía sobre la idea “de que es mejor el trabajo que dar un ingreso que se diluye solo” (entrevista MDS_21_CEDIDA_GF cedida), y por tanto el ingreso tendría un componente cuasi parasitario, mientras que el trabajo permitía el desarrollo de las capacidades de los individuos. Este argumento no es problemático en sentido abstracto, pero la coyuntura histórica en la que se inscribe ese discurso podría llevarnos a entender un exceso de voluntarismo por parte de la ministra. Esto es, que la imaginación sociológica de la ministra, en un contexto de crecimiento económico y de mejoras sustanciales de cifras macroeconómicas y de mercado de trabajo, llevaron a que

el MDS apostase por atajar la “cuestión social” de pobreza e indigencia a través de una política centrada en la “condición salarial”; esto es, centrada en el valor del trabajo como casi único y exclusivo mecanismo de inclusión y justicia social. En definitiva, la postura del MDS se sostenía sobre el argumento de que el trabajo era la vía privilegiada para la superación de la pobreza y por tanto el empleo formal la única política universalizable (Arcidiácono & Bermúdez, 2015a).

De alguna manera, esta mirada cercenó algunos de los márgenes de acción política que le están atribuidos a un espacio institucional como el MDS, pues la negativa a desarrollar políticas públicas de transferencias de ingresos con criterios de aspiración universalista, dejó que fuese la ANSES la institución que asumiese esa responsabilidad a partir de 2009, en un contexto en el que la idea de alcanzar cuotas de trabajo registrado cercanas al pleno empleo se ofrecían imposibles. La necesidad de atajar la cuestión social con otros instrumentos aparecía abría el horizonte de posibilidades ante una realidad cada vez más acuciante, prueba de ellos eran las discusiones políticas al respecto y el amplio consenso, a pesar de las disputas y enfrentamientos propios de coyuntura, entre diferentes fuerzas políticas al respecto⁹³ (véase por ejemplo, Arcidiácono, 2017a; Arcidiácono et al., 2011; Barbeito & Lo Vuolo, 2003; Mazzola, 2013; Pautassi et al., 2013, 2014; Repetto, 2014).

En 2007, cuando se publica *La Bisagra*, Alicia Kirchner sostenía que “nuestro Gobierno, desde una visión integral priorizó la reactivación económica y el aporte de la economía social, lo que permitió que gradualmente, paso a paso, muchos de los iniciales “beneficiarios” se incluyeran en el mundo del trabajo” (Kirchner, 2007, p. 102). Más adelante, la misma publicación toma partido sobre una discusión que, como se ha señalado, es de larga data en el escenario político argentino: la creación de un Ingreso Ciudadano. Para exponer el argumento al respecto, el libro alude con insistencia a las virtudes del modelo económico que estaba construyendo el kirchnerismo entonces, un modelo centrado en paliar el desempleo al que se considera “una enfermedad heredada de los 90”, centrado en la recuperación económica, en el impulso de un modelo de sustitución de importaciones y en el pago de la

⁹³ De hecho, las propuestas presentadas por el Partido Socialista (Ingreso Universal a la Niñez y la Adolescencia) y la Unión Cívica Radical (creación del programa de asignación universal para la atención prenatal, natal, la niñez y la adolescencia y la creación del programa de ahorro universal para niños, niñas y adolescentes), ambos de 2009, planteaban que fuera el MDS el organismo de aplicación de dichas prestaciones (S. Hintze & Costa, 2011).

deuda, entre otros elementos. Esta mirada centrada en la recuperación del empleo se enfrenta a la propuesta del Ingreso Ciudadano ya que, en palabras de la ministra,

Esta propuesta, **que no compartimos**, no está centrada en la búsqueda del pleno empleo, o el combate al desempleo, sino en el otorgamiento de un subsidio universal o ingreso básico, también conocido como Ingreso Ciudadano, garantizado a todos los habitantes, por el sólo hecho de ser ciudadanos o residentes.

(...) este tipo de propuestas implican una visión muy concreta del bienestar social, según la cual, la **pobreza es producto de las características concretas de los hogares**, más que de los procesos socioeconómicos que dan lugar a distintas formas de desigualdad.

(...) El **núcleo de la cuestión social es el trabajo, la creación de empleos** y la educación. Si hacemos de los planes sociales el centro de la cuestión social, estamos desplazando a la centralidad del trabajo humano como elemento cohesionante de la familia y de la sociedad y como dignificador de la persona humana, desde una visión integral (énfasis añadido, Kirchner, 2007, pp. 135–136).

La rotundidad con la que se expresa el texto escrito por Alicia Kirchner y publicado por el MDS destila dos elementos estrechamente vinculados y de gran interés. Por un lado, expresa abiertamente su negativa a impulsar el proyecto de ingreso ciudadano que se venía discutiendo desde hace más de una década. Por otro lado, esta negativa, que emana del seno del MDS, no se expresa como un posicionamiento político circunscrito al ámbito de actuación del organismo que lidera, sino como un argumento extensible al conjunto del gobierno. Esto nos habla de la centralidad de la figura de Alicia Kirchner en el seno del gobierno derivada de su condición de hermana del presidente. De esta manera, la ministra de Desarrollo Social no solo se posiciona en contra de una medida como la referida, sino que lo hace en nombre de su ministerio y del conjunto del gobierno, lo que de alguna manera refuerza discursivamente el enfoque de buena parte de la batería de políticas que desplegó y sobre las que más carga simbólica depositó: políticas en el ámbito de la economía social y solidaria a través de inversiones productivas y cooperativas de trabajo.

Incluso en una publicación de 2010, posterior a la puesta en marcha de la AUH, el MDS, y bajo la autoría de Alicia Kirchner, se plantea el enfoque de la política social en los siguientes términos:

Desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, dos son los ejes centrales: **Trabajo y Familia**. Hay que resignificar al trabajo en su dimensión de “**dignidad**”. No es lo mismo tener trabajo que sobrevivir de una renta precaria. Es mucho más que un simple problema de distribución con justicia. Se trata de la identidad de las personas, del compromiso con uno mismo y con la sociedad. Se trata de la participación popular en la construcción de un modelo de país más justo y equitativo, asegurando el compromiso intergeneracional, por eso la mejor política social es el trabajo (énfasis en el original, Kirchner, 2010, p. 22)

Es probable que la publicación haya sido planeada antes del lanzamiento de la AUH y, por tanto, desde el MDS se pudiese seguir sosteniendo esta mirada crítica frente a las políticas de corte universal. Pero también es cierto que el fuerte enfoque “trabajocentrista” sigue presente en la mirada del organismo, incluso después de que el gobierno de Cristina Fernández apueste por una estrategia alternativa para la lucha contra la pobreza, indigencia y precariedad, de ahí esa defensa del trabajo como algo que va más allá de una noción de la política social en términos de redistribución con justicia. Y más adelante insiste en que

Las personas en la Argentina y en el mundo no quieren limosnas. Quieren **trabajo**. Porque el **trabajo dignifica** la condición humana y genera riqueza y calidad de vida (énfasis en el original, Kirchner, 2010, p. 23).

No estamos combatiendo la pobreza con dadivas; **no subsidiamos el desempleo ni regalamos nada**. Apostamos al trabajo creador y dignificador como la mejor salida de la postración individual y colectiva y a la decadencia a las que nos arrojaron como pueblo (énfasis en el original, Kirchner, 2010, p. 86)

En definitiva, una política laboral, de empleabilidad o autoempleo en lugar de una política de asistencia y contención de situaciones de pobreza y vulnerabilidad, con independencia de las causas que la generan y de que paralelamente se desarrolle una política de promoción del empleo.

Ahora bien, como se ha señalado, la postura del ministerio y de la ministra Kirchner se ven obligadas a cambiar con el nacimiento de la AUH, pero especialmente con la consolidación de esta como una de las políticas más representativas de todo el período kirchnerista, como ya se analizó. Tal es así que, en 2019, en una entrevista mantenida con Alicia Kirchner mientras ejercía como gobernadora de la provincia de Santa Cruz, se le formuló una pregunta sobre el liderazgo del MDS a la hora de marcar el rumbo de la política social del conjunto del gobierno. La pregunta se formula en los siguientes términos: “¿Tú crees que el Ministerio de Desarrollo tuvo cierto liderazgo a la hora de definir en enfoque de la política social en los Gobiernos kirchneristas?”. Esta manera de formular la pregunta sin hacer referencia a la AUH buscaba precisamente indagar sobre el posicionamiento de la ministra respecto de dicha política. Su respuesta fue la siguiente:

Absolutamente, absolutamente que sí. Lo hemos tenido en las distintas políticas. Si bien a través del ANSES se ejecutó la política de la Asignación Universal, **nació desde el Ministerio de Desarrollo Social**, primero con el Plan Familia y obviamente después por la ejecución y por el mismo presupuesto se ejecutó a través del ANSES. La Asignación Universal para mí es uno de los grandes logros. Pero no quedarte en eso porque la Asignación en sí mismo es un ingreso; sino todo el trabajo que se hizo, el trabajo que hicimos por ejemplo

en organización con las distintas cooperativas donde la gente defendió sus derechos, instaló capacidades y así encontramos que se solucionaron cientos de problemas (entrevista MDS_19_AK con el autor, 10 de octubre de 2019).

Aunque más adelante profundicemos en términos comparativos entre la forma de traducir institucionalmente las ideas de justicia e inclusión social y los respectivos enfoques de políticas que adopta, la cita recogida revela la centralidad que adquirió la AUH, lo que obligó a un replanteamiento de posiciones que hasta entonces aparecían como excluyentes, en especial desde el MDS hacia las políticas de transferencias. En este sentido, la mirada de funcionarios con cargos de responsabilidad en el MDS respecto de esta cuestión también es llamativa. Si bien la postura que sostendrán será matizada respecto de lo que era el discurso oficial antes de la entrada en vigor de la AUH, existen **tres** argumentos especialmente llamativos. El primero tiene que ver con reconocer que, en efecto, el MDS y Alicia Kirchner eran reacios a políticas como la del ingreso ciudadano

Pero básicamente por una cuestión de enfoque. Creo que la ministra Kirchner en su momento no creía en las políticas de transferencia de esa naturaleza. Ella tenía un enfoque de política más de proximidad en el territorio y de cuerpo a cuerpo en términos de la lógica de proximidad [lo que la llevó a ser] muy crítica de la prestación, de la transferencia, porque entienden que la transferencia es una prestación que desarma la relación más personal con los destinatarios (entrevista MDS_14_ER con el autor, 4 de noviembre de 2019).

En segundo lugar, un argumento que apuntaba a la participación activa del MDS en la implementación de la AUH y que matiza la negativa de Alicia Kirchner hacia la AUH

Alicia estaba de acuerdo con la AUH. Por su puesto que Alicia siempre pensó que las familias debían salir por el autoempleo, por la autogestión propia, por llegar alguna vez a un empleo formal, pero **no estaba en desacuerdo con la AUH**; no creo que estuviera en desacuerdo con la AUH. Por lo menos yo en ese momento era subsecretaria y no me da la sensación de que ella no estuviera de acuerdo con la AUH. Sí estuvimos viendo a ver de evaluar cuáles eran las compatibilidades y las incompatibilidades de las familias que tenían la AUH y el Argentina Trabaja o eran monotributistas y tenían la AUH. Esas fueron algunas de las cuestiones con las que nosotros trabajamos. **Inclusive acompañamos a las familias en el primer empadronamiento de la AUH** por si alguna de las familias tenía algún dato viejo y saltaba en los sistemas que tenía algún error, entonces acompañamos en la primera época a la AUH (entrevista MDS_15_KY con el autor, 6 de noviembre de 2019).

Y, finalmente, un tercer argumento que esquiva la dicotomía acuerdo/desacuerdo y que, con independencia del espacio institucional desde el que se impulsase la AUH, se trataba de una política que entraba en coherencia plena con las ideas de reconocimiento de derechos que perseguía el MDS en sus políticas y el kirchnerismo en general

Sí, sí. Yo creo que el enfoque de derechos era bajado desde el presidente; desde Néstor y Cristina hacia abajo. (...) La Asignación Universal habló de titulares de derechos, no de beneficiarios, y se trabajó mucho sobre esta cuestión (entrevista MDS_13_MT con el autor, 13 de noviembre de 2019).

la Asignación Universal por Hijo que fue... —cuándo fue, justo después del Argentina Trabaja—, 2009 se lanzan las dos cosas, Argentina Trabaja y la AUH y para mí fue **la última política fuerte de asignación de derechos que tuvimos** (entrevista MDS_16_MGC con el autor, 8 de octubre de 2019).

Como se viene argumentando, hablar de los posicionamientos institucionales que adopta el MDS respecto de su política social responde en gran medida al perfil político de quien ejerció el liderazgo del organismo durante prácticamente los doce años de gobierno kirchnerista. A diferencia de lo que vimos al estudiar la ANSES, donde desde la presidencia, especialmente con Cristina Kirchner como presidenta, el organismo no solo tenía iniciativa propia, sino que respondía directamente a la voluntad y liderazgo de la presidenta, en el MDS la autonomía institucional respecto de otras áreas de gobierno vino dada en buena medida por la figura de Alicia Kirchner, su fuerte poder de convocatoria y liderazgo y el vínculo biográfico con quienes ejercieron la presidencia durante los tres mandatos.

7.5. La mirada de la política social de Alicia Kirchner y su excepcionalidad como hermana del presidente: un enfoque político-institucional que no acepta el “no” como respuesta

Si la realidad superaba a la burocracia estatal, este ministerio se acomodó a esa realidad y era imposible decir “no se puede” (entrevista MDS_17_MN con el autor, 22 de noviembre de 2019).

¿Qué influencia tuvo la mirada de Alicia Kirchner sobre el conjunto de la política social? ¿qué liderazgo ejerció más allá del MDS? ¿de qué manera otras áreas de gobierno influyeron en la política social del MDS? ¿en qué medida el MDS se permeó de otras miradas a la hora de traducir las ideas de justicia e inclusión social? Entender la dinámica institucional del MDS durante los años del kirchnerismo implica, inevitablemente, entender la figura de Alicia Kirchner al frente del organismo⁹⁴ y en el conjunto del gobierno. Este hecho, que en un primer

⁹⁴ Entre diciembre de 2005 y agosto de 2006 Alicia Kirchner dejó el cargo de ministra para ejercer como senadora por la provincia de Santa Cruz. Durante este periodo estuvo al mando del organismo Juan Carlos Nadalich. Con excepción de esos ocho meses, Kirchner estuvo al frente del ministerio, siendo una de las ministras que más tiempo acompañó las gestiones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández.

momento no formaba parte de las indagaciones preliminares de esta investigación, resultó ser uno de los elementos más llamativos en las entrevistas celebradas durante el trabajo de campo. Sin embargo, trabajos como los de Perelmiter (2009, 2016, 2017) advertían del carácter que imprimió Alicia Kirchner al ministerio, apareciendo como una “ministra embarrada” que promovía la presencia territorial del ministerio y buscaba personalizar los vínculos asistenciales, frente a la respuesta fría y formal ante el sufrimiento que había caracterizado al estilo de gestión gerencial de los años noventa.

Que fue una ministra que imprimió una lógica y un enfoque muy propio a la dinámica de la política social de su cartera no cabe duda; lo que no supone negar que su propia mirada cambie, en especial ante coyunturas como la de la AUH (Del Prado, 2018). Pero esto no puede desligarse de la posición de independencia y autonomía en la gestión que derivan de ser hermana del presidente, con quien además mantenía un estrecho vínculo político por haber compartido años de militancia peronista en la juventud y haber ejercido diferentes cargos en la intendencia de Ríos Gallegos y la Provincia de Santa Cruz mientras su hermano, Néstor Kirchner, era intendente y gobernador, respectivamente⁹⁵. Tal era el vínculo político que Alicia Kirchner, al asumir como ministra de Desarrollo Social en 2003, llevaba 16 años trabajando con su hermano. Esta cercanía política y familiar no se rompe con el fin del gobierno de Néstor Kirchner, pues la cercanía biográfica con Cristina Kirchner es igualmente importante. En un discurso de Cristina Kirchner en 2008, la mandataria se refería a Alicia Kirchner apuntando a los 3 ejes más importantes de la política social del MDS: la llegada territorial, la importancia de la comunidad organizada y la productividad frente al asistencialismo

Ella empezó desde muy jovencita con una vocación muy fuerte -yo no la conocía, la conocí después cuando lo conocí a él- y trabajaba allá, en los barrios de aquella Santa Cruz tan diferente a la hoy (...) La idea de ella era que la **acción social no podía ser asistencialista y estar en el centro de la ciudad esperando que el que tuviera un problema viniera** allí; al contrario, **había que ir al barrio**, había que ir junto a la gente, pero no solamente asistirle en un primer momento cuando llegábamos y faltaban cosas, sino que había que ir a **organizar a la sociedad**, a promover a la sociedad para que la gente no esperara todo del otro, sino que además, **organizándose, capacitándose y promocionándose** pudiera hacer

⁹⁵ Alicia Kirchner llega a la función pública antes que su hermano cuando asumió como subsecretaría de Acción Social y meses más tarde Néstor Kirchner ocupó la presidencia de la Caja de Previsión Social, hasta julio de 1984. En 1987 Néstor Kirchner gana la intendencia de Ríos Gallegos y Alicia Kirchner integró su gabinete, lo mismo que ocurrió cuando Néstor Kirchner asumió la gobernación de la provincia de Santa Cruz en 1991 (La Nación, 22/06/2003).

también ella frente a las adversidades que tantas veces nos plantea la vida (Cristina Kirchner, 6 de febrero de 2008).

En efecto, la excepcionalidad por la cercanía del vínculo familiar con Néstor Kirchner y Cristina Fernández dotó al MDS y a la gestión de Alicia Kirchner de amplísimos márgenes de discrecionalidad y autonomía política para desarrollar un enfoque muy concreto de política social, con independencia de las críticas o miradas recelosas que otros espacios ministeriales tuvieron sobre el MDS. Esta autonomía contrasta con las fuertes críticas que recibió precisamente sobre tres pilares muy importantes de su innovación en la gestión de políticas: a) la participación de los movimientos y organizaciones sociales en la gestión de la política social; b) el excesivo protagonismo de las trabajadoras sociales a la hora de imprimir un enfoque de gestión; y c) el propio enfoque de una política social que, al tiempo que se desarrollaba, imponía límites a quienes en el seno del gobierno pudiesen querer apostar por políticas alineadas con las demandas de creación de un ingreso mínimo universal.

Esta cercanía biográfica y familiar se combinaba con un estilo de gestión muy característico, donde ella asumía un liderazgo que permeaba en el conjunto del organismo. Las entrevistas de campo con funcionarios del ministerio revelaban una imagen de la ministra como siendo una más del ministerio, siempre a la vanguardia, como un símbolo, como el ejemplo a seguir: “Bueno, si estuviste hablando con Alicia, prácticamente hablaste con Dios” (entrevista MDS_18_FM con el autor, 22 de noviembre de 2019);

“era la primera que se montaba en un burro si era necesario para llegar al punto más recóndito de la Argentina. (...) Alicia estaba acá a las 9 de la mañana y a las 9 de la noche seguía acá y se sentaba a la mesa con todos nosotros de la misma forma. Y si tenía que remangarse e ir a territorio, iba; y si tenía que hacer lo que tuviera que hacer, lo hacía. Entonces, también desde el liderazgo carismático había una cosa que te movía a querer participar. No solamente a nosotros como funcionarios, sino a la gente también; querían participar, querían ser parte.” (entrevista MDS_17_MN con el autor, 22 de noviembre de 2019).

Pero, por otro lado, para autores como Fabián Repetto, este liderazgo a la interna y excepcionalidad hacia afuera se tradujo en que las áreas más estratégicas de los diferentes gobiernos kirchneristas perdieron capacidad de librar una batalla a la hora de imponer una mirada diferente sobre el enfoque de política social en general.

Y lo que pasa es que la gente más estratégica del ministerio, de los ministerios, perdieron –yo trabajo mucho los temas de economía política–, no tuvieron la fuerza suficiente en la economía política para dar una batalla. Yo creo que el Ministerio de Trabajo tenía cosmovisión para hacerla: Tomada y su equipo, que era un equipo muy estratégico; pero ahí yo insisto en que **uno de los males de la política social del kirchnerismo**, creo que hasta

se lo dije personalmente con más elegancia a Alicia en algún momento, **fue su visión de la política social.**

Pregunta: ¿Y Alicia, en tu opinión, tenía una posición hegemónica dentro del equipo de gobierno?

Totalmente, totalmente. Yo no estaba la micro en ese momento porque yo vivía en Washington y eso, pero he reconstruido el proceso y la tenía. La tenía **no porque la imponía, sino porque nadie le discutía.** Entonces cada uno de los ministros se quedaba en su agenda sectorial, lo cual es muy común. Los ministros, si vos no tenés –como yo siempre digo en mis conferencias o clases– un presidente que premie el trabajo intersectorial, el incentivo es hacer bien el trabajo sectorial, y eso se repite hacia los equipos técnicos (...) y yo creo que Alicia tuvo capacidad hegemónica, no por acción, sino por autolimitación de los demás ministros (entrevista ACADM_09_FR con el autor, 7 de octubre de 2019).

Respecto de esta posición de privilegio por el vínculo familiar con Néstor Kirchner y Cristina Fernández, la entonces directora general de recursos humanos se refería a esto en dos sentidos: en primer lugar, destaca el afecto que existía entre hermanos y, en segundo lugar, al señalar que “no es que no rendía cuentas” revela que, de alguna manera, existía al menos una sombra de duda sobre la exigencia de rendición de cuentas, lo que fortalece el argumento de la autonomía de decisión y gestión con la que contaba Alicia Kirchner.

(...) yo tuve mucho contacto con Alicia cuando comenzó y la presencia de su hermano era muy fuerte. Ella tenía, además de un profundo cariño por ser su hermano, una admiración extrema por su hermano; entonces lo consultaba mucho. (...) Y con Cristina me imagino que también tenía una relación muy estrecha, pero **Cristina la dejó hacer bastante, la dejó armar bastante.** Para mí fue Alicia la palabra mayor en este ministerio; y **no, no es que no rendía cuentas, pero era respetada en su saber** (entrevista MDS_17_MN con el autor, 22 de noviembre de 2019).

En otra entrevista, un alto funcionario del ministerio señalaba que en el MDS

Alicia fue medio **inimputable.** Por el solo hecho de llamarse Kirchner, ser la hermana del presidente, digamos, era medio como un sol, **tenía poder propio** dentro del gabinete. No era lo mismo Alicia que Ginés o Sileoni. **Tenía un lugar específico,** tenía **un acceso específico,** tenía como más fluidez en los fondos. Alicia también, yo creo que terminó muy sola ella. Se rodeó, ella hizo un gabinete de toda gente de Santa Cruz, que (...) es muy leal, gente muy leal que le respondía, fanática. Y es como que se encerró ahí. (...) Fue muy trabajadora Alicia, creo que la más trabajadora del todo el gabinete, pero no tuvo el reconocimiento hacia adentro e incluso te diría que de la misma Cristina, del trabajo que hizo (entrevista MDS_20_RC con el autor, 31 de octubre de 2019).

Esta posición de privilegio por ser hermana del presidente se expresaba también desde otros espacios institucionales. Indagando sobre el rol del CNCPS y del liderazgo del MDS en esta materia, una funcionaria del MTEySS señalaba

A mi me parece que, bueno, era la hermana presidencial y eso es un detalle no menor en todo esto. El Consejo tuvo un rol muy importante cuando empezó el Jefes. Tuvo un rol bastante preponderante, pero después se fue desinflando. Con el tiempo fue perdiendo vitalidad y presencia. A mi me parece que Desarrollo Social, efectivamente, significó un límite bastante fuerte al desarrollo de políticas sociales, por lo menos al Ministerio de Trabajo (entrevista MTEySS_32_EB con el autor, 15 de octubre de 2019).

Por tanto, tenemos que la figura de Alicia Kirchner tenía un doble perfil: por un lado, un fortísimo liderazgo a la hora de imprimir una mirada propia respecto de la justicia e inclusión social en forma de política pública dentro del ministerio, con prácticamente ninguna injerencia ni liderazgo sobre el organismo desde presidencia de gobierno y, por otro lado, una posición de inmunidad, autonomía e independencia en el conjunto del gobierno que evitaba críticas y/o interferencias desde otras áreas de gobierno. Esto a pesar de que Alicia Kirchner ejercía la presidencia honoraria del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, un órgano de coordinación intergubernamental de la política social dependiente de Presidencia de la Nación⁹⁶, pero que en la práctica tuvo un recorrido limitado⁹⁷.

La autolimitación de la que habla Repetto también se percibió en el seno del ministerio, desde donde se era consciente de que esta generaba recelo en el resto de las áreas, pero que al mismo tiempo era un espacio institucional privilegiado. En un encuentro con una coordinadora general de la Agencia Nacional de Discapacidad, la entrevistada señalaba que

Me parece que a los demás organismos molestaba esta cuestión de la territorialidad o la cercanía a la población. Traíamos muchos problemas en general para resolver y, más allá de que Alicia fuese trabajadora social, uno no puede dejar de pensar que Alicia era la hermana del presidente o la cuñada de la presidenta y entonces me parece que había una capacidad y una fuerza implícita en este vínculo; que podíamos levantar el teléfono y decir “hablamos de

⁹⁶ Un repaso sobre la creación, desarrollo e iniciativas desarrolladas en el seno del CNCPS puede consultarse en el trabajo de Díaz Langou, Potenza del Masetto y Forteza (2010).

⁹⁷ A pesar de que el MDS considera al CNCPS una “institucionalidad activa que enfoca su acción hacia la inclusión social, la promoción y la recuperación del ejercicio pleno de los derechos” (Kirchner, 2010, p. 72), autores como Repetto (2010) ponen en cuestionamiento esto sosteniendo que, por ejemplo, la AUH, siendo la política social más importante del período kirchnerista, refleja importantes avances (y retos) de coordinación intersectorial, al tiempo que demuestra la escasa incidencia que ha tenido en su diseño e implementación un mecanismo creado especialmente para coordinar, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Uno de los entrevistados en esta investigación fue nombrado jefe de gabinete del CNCPS. Al respecto declaró que “En el kirchnerismo fue un espacio residual; Alicia no le dio el lugar (...) Y la verdad que terminó... cuando nosotros fuimos a finales de 2015, estaba totalmente desmantelado y se terminó de desmantelar en esta gestión [macrista]” (entrevista MDS_20_RC con el autor, 31 de octubre de 2019). Por su parte, Gala Díaz, experta en política social de CIPPEC señalaba respecto de las áreas de coordinación que “en lo que es la articulación sectorial creo que fue casi nula. Las pocas instancias que existieron de articulación, como el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales o el rol de la Jefatura de Gabinete no funcionaron como instancias de articulación ni política ni técnica. Terminaba siendo una negociación más uno a uno de cada cabeza de cada sector con la presidencia” (entrevista CIPPEC_29_GDL con el autor, 30 de septiembre de 2019).

parte de” o “hablamos de parte del Ministerio de Desarrollo Social” y los demás ministerios o los demás organismos respondían (entrevista MDS_13_MT con el autor, 13 de noviembre de 2019).

Esta imagen de espacio institucional privilegiado aparecía incluso en las voces de funcionarios de la ANSES que, frente a preguntas referidas al MDS, señalaban que no solo la poca comunicación que se mantenía con este organismo fue una constante, sino que además se trataba de un ministerio donde Alicia Kirchner tenía plena libertad de actuación

Nosotros con Desarrollo, como te digo, durante la época del kirchnerismo, no interactuamos demasiado. Pero bueno, esto tampoco se muy bien por qué es. Nunca vi conflicto entre Cristina o Alicia. Al contrario, pero es como que ella tenía libertad para manejar todo eso o la confianza por parte del presidente, que primero era Néstor y luego Cristina (entrevista ANSES_07_GR con el autor, 30 de octubre de 2019).

Para el máximo responsable de la Oficina Nacional de Empleo Público en aquellos años, una persona con un amplio conocimiento de las áreas de gobierno y en especial sus políticas de recursos humano, el MDS nace como un organismo con fuertes debilidades técnico-burocráticas y durante el kirchnerismo la figura de los movimientos sociales en la gestión y la fuerte penetración de las trabajadoras sociales contribuyeron en esta debilidad. Pero al mismo tiempo pone encima de la mesa la importancia de quien estaba al frente del ministerio y el vínculo familiar de esta con el presidente, lo que convertía al MDS en una “estancia particular”

En el tema de Desarrollo Social te diría que conozco menos y además **estaba la hermana de Néstor, ¿no? Entonces eso era como una estancia particular.** Llenó el ministerio con asistentes sociales; egresadas muy recientemente, distribuyendo sueldos; pero nunca configurando el aparato tecno-burocrático firme de un ministerio que ya nació mal en la época de Menem. Yo lo conozco desde el inicio y fue un ministerio que nunca terminó de consolidar ni una estructura tecno-burocrática, en el buen sentido del término, ni una organización funcional. Todo por proyectos; al principio con financiamiento internacional que ya sabemos que termina en estas burocracias paralelas; pero la verdad que en eso el kirchnerismo no mejoró sustancialmente (entrevista ONEM_11_ES con el autor, 10 de octubre de 2019).

Pero además de la excepcionalidad que le otorgaba la estrecha relación familiar y política con quienes presidieron el país, Alicia Kirchner imprimió una mirada muy propia no solo en la política social, sino también en los agentes responsables de llevar a cabo dicho enfoque de políticas, lo cual también generó muchas tensiones en otras áreas de gobierno. Un buen ejemplo de ello fue la incorporación de trabajadoras social al ministerio como una forma de

profesionalización de este. Al respecto, la ex directora nacional de Seguridad Alimentaria recordaba que

Sí era bastante criticada por algunos otros compañeros de otros ministerios, sobre todo con las trabajadoras sociales. No con los demás planes, pero sí con las trabajadoras sociales. Era algo que molestaba. No sé por qué molestaba (...) no era compartido con el resto de los ministerios el trabajo específico de las trabajadoras sociales (entrevista MDS_15_KY con el autor, 6 de noviembre de 2019).

Minutos después, la entrevistada contaba una anécdota que involucraba al entonces secretario de Comercio, quien colaboraba con el MDS cediendo un espacio en el mercado central de Buenos Aires para promover la comercialización de los productos provenientes de la economía social y solidaria. La entrevistada recuerda el rechazo que se expresaba hacia las trabajadoras sociales en los siguientes términos:

Yo en ese momento estaba en desarrollo local y economía solidaria y entonces le digo “bueno, tengo x gente”. Entonces me dijo, como economista, cómo tenían que facturar, cuánto le podía agregar cada uno, una cosa muy técnica. Entonces me dijo, “no me traigás a esas pelotudas trabajadoras sociales de Alicia para armarme los emprendimientos” y me causo mucha gracia. O sea, hay entre los técnicos formados algún rollo con las trabajadoras sociales porque las trabajadoras sociales siempre decimos que ven el caso, y los que somos técnicos vemos lo macro, ¿no? (entrevista MDS_15_KY con el autor, 6 de noviembre de 2019).

Finalmente, la autopercepción que se tiene sobre la incorporación de los movimientos sociales en la gestión está igualmente bajo cierto manto de sospecha, aunque se intenten destacar las virtudes de su participación. Expresiones como “[l]as personas que venían de los movimientos sociales...bueno, fue difícil, como todo” (entrevista MDS_13_MT con el autor, 13 de noviembre de 2019) o “[l]o que se genera con la incorporación en el gabinete fue complicada (...)” (entrevista MDS_15_KY con el autor, 6 de noviembre de 2019) eran habituales en las entrevistas; especialmente en la medida en la que la participación de estos suele vincularse a la informalidad, al clientelismo político, a la compra de votos, etc.

En definitiva, como señala Perelmiter, no solo el peso de su apellido imprimía un carácter especial a su gestión, con amplios márgenes de autonomía y escaso cuestionamiento en el seno del gobierno, sino también el estilo de gestión, caracterizado por trazos bien definidos y un liderazgo fuerte. Esta autonomía y escaso cuestionamiento se dio en un contexto de poca visibilidad mediática respecto de otros ministerios y sin formar parte de la

“mesa chica”⁹⁸ del círculo más íntimo de gobierno de las tres presidencias kirchneristas (Perelmiter, 2016, p. 51). Se trató, de alguna manera, de una autonomía en solitario, amparada por el fortísimo liderazgo que ejercía en el ministerio, el vínculo familiar con quienes ejercían la presidencia y la escasa influencia del MDS en el resto de las áreas de gobierno y viceversa. Esto permitió que el MDS hiciese una lectura tan específica y marcada de los objetivos de inclusión y justicia social y desarrollase una política social propia, que la menos hasta 2009 definía lo que era posible y deseable en términos de política social; siempre centrada en el trabajocentrismo, la participación y el enfoque territorial.

7.5.1. La coalición de actores que acompañan la gestión de Alicia Kirchner y la autonomía del organismo

Néstor sin duda fue un personaje que pisó muy, muy fuerte; y Cristina también, es un liderazgo para estudiar, desde lo sociológico, digamos. Pero en este ministerio en particular, a Alicia se le dio muchísima autonomía, muchísima autonomía (entrevista MDS_17_MN con el autor, 22 de noviembre de 2019).

Una de las imágenes que mejor identifica al MDS fue la disfuncionalidad, debilidad y desorganización institucional derivada de las escasas capacidades tecnológicas, el bajo nivel de trabajadores de planta permanente, prácticas clientelares de larga tradición o la propia debilidad con la que nació. A esta imagen que arrastra el organismo desde su creación se sumó la –supuesta y discutible– disputa que pudo darse en el seno del MDS entre funcionarios, trabajadoras sociales y representantes de las organizaciones sociales. Sin embargo, más allá de esta imagen más o menos estereotipada, en buena medida construida desde fuera del ministerio, las voces de quienes fueron parte del organismo durante la gestión kirchnerista muestran una realidad diferente. Aquí no se pretende negar ni confirmar dichos supuestos de disfuncionalidad, sobretodo porque ni siquiera lo hacen quienes manteniendo un fuerte compromiso con el trabajo realizado lo hacen. Durante las entrevistas celebradas, declaraciones del tipo “las personas que venían de los movimientos sociales...bueno, fue difícil, como todo” (entrevista MDS_13_MT con el autor, 13 de noviembre de 2019) o “lo que se genera con la incorporación [de los MMSS] en el gabinete fue complicada”,

⁹⁸ A los pocos meses de asumir Néstor Kirchner la presidencia, el diario La Nación publica un detallado artículo con el perfil de Alicia Kirchner en el que señala que, a pesar del lazo sanguíneo, de más de 16 años trabajando junto a su hermano en cargos políticos y de una estrecha confianza, Alicia Kirchner “no integra el círculo íntimo que participó y presenció cada una de las medidas que tomó Kirchner durante el primer mes en el poder” (La Nación, 22/06/2003).

“estábamos todos muy recelosos al principio, los que somos más técnicos, muy recelosos de la figura de la trabajadora social que viene, te arma y pide, ¿no? Yo soy más de las políticas sociales más técnicas, con más evaluación, etcétera. Entonces la trabajadora social viene y arrasa, de la mejor manera” (entrevista MDS_15_KY con el autor, 6 de noviembre de 2019), por poner solo algunos ejemplos, han sido una constante. Ahora bien, si de lo que se trata es de entender la lógica institucional de un ministerio a partir de transformaciones ideacionales en las que participan actores plurales, referirse a estas tensiones no aporta nada más que una descripción de lo sucedido, pero no da cuenta de los resultados de dichas interacciones ideacionales.

En términos descriptivos, los tres actores colectivos centrales en el funcionamiento del MDS fueron los “funcionarios”, trabajadores que atienden técnicamente a las normas políticas; las “trabajadoras sociales”, con gran predisposición a salir de las oficinas y trabajar atendiendo a los casos particulares y con una gran distancia de una visión macro de la política social; y, finalmente, los “movimientos sociales”, que son representados a partir de la complejidad de adaptarse a las reglas de juego institucional de una burocracia y quienes desde los territorios forman parte del proceso de co-creación y co-gestión de la política social. De estos tres colectivos más o menos definidos, lo importante no son las disputas que se pudieron dar entre ellos, sino que al menos dos, trabajadoras sociales y movimientos sociales, fueron piezas clave en el proceso de traducción de las ideas políticas de justicia e inclusión social en el seno del ministerio y de la política pública.

En el caso de la incorporación masiva de trabajadoras sociales, esto se explicaría por dos factores: en primer lugar, porque la ministra Kirchner es trabajadora social de profesión y doctora en dicha rama de conocimiento y además venía trabajando en el área de desarrollo social con dichos perfiles desde sus años en la provincia de Santa Cruz. En una entrevista con un director de área y trabajador social, reconocía la posición de privilegio de la profesión en el organismo

Alicia era trabajadora social y un poco a lo último se nos puteo un poco porque **éramos como unos niños mimados los trabajadores sociales**. Teníamos la bendita letra B los trabajadores sociales, que era una letra de un escalafón de la administración pública que cobrabas más guita (entrevista MDS_23_DC con el autor, 11 de octubre de 2019).

En segundo lugar, porque se daba en el MDS una paradoja, y es que, hasta la llegada de Alicia Kirchner, no existía un perfil profesional que se relacionase con el MDS y por tanto no existía un esquema de profesionalización en el organismo. A esto hacen referencia dos entrevistados

con alto rango de responsabilidad en el área de recursos humanos cuando defienden que la incorporación de las trabajadoras sociales dotó al ministerio de un perfil profesional y permitió construir un esquema de profesionalización a través de procesos de formación y ascensos con una lógica institucional y acorde con las necesidades que tenía el organismo en materia de recursos humanos (entrevistas MDS_17_MN y MDS_18_FM con el autor, 22 de noviembre de 2019).

Respecto de los movimientos sociales, la conformación de una coalición política que permitiese una incorporación de estos a la gestión no solo respondía a la lógica de la transversalidad impulsada por Kirchner, sino a la propia naturaleza de este ministerio, que durante los años de crisis económica era el foco de protestas y exigencias. Para el ex jefe de gabinete del CNCPS

Alicia se encontró con eso – movimientos sociales, las cooperativas, el trueque, la economía en negro– y un poco construyó una política social que legitimara esos espacios y me parece que no había mucha otra opción: que legitimarlo, darle un lugar en las mesas de discusión, en las mesas de consenso. Así fueron apareciendo los primeros líderes, las primeras organizaciones, que se fueron consolidando y armando en función de distintas ideologías. Algunas más de izquierdas, otras más peronistas, otras más sociales, (...). Entonces eso me pareció que es lo que había que hacer. No sé si Alicia tuvo mucho margen para otra cosa. Bueno, esto sí se transformó, sí impactó en la estructura del Ministerio de Desarrollo Social (entrevista MDS_20_RC con el autor, 31 de octubre de 2019).

Si la “territorialidad”, el “trabajocentrismo” y la “participación” fueron enfoques centrales de la política social del MDS, el primero está fuertemente vinculado a las trabajadoras sociales en tanto que representan esa toma de contacto y de presencia en el territorio; mientras los otros dos están especialmente vinculados a los movimientos sociales, en tanto agentes articuladores de demandas de trabajo y empleabilidad.

Estos elementos de la nueva política social del MDS –trabajocentrismo, territorialidad y participación ejercidos por trabajadoras sociales y movimientos y organizaciones sociales– dieron como resultado dinámicas institucionales que, combinadas con la autonomía política de Alicia Kirchner, rupturistas respecto de la lógica de actuación de los años 90. En palabras de una ex directora nacional que había llegado al ministerio siendo parte del equipo de trabajadoras sociales de Alicia Kirchner, “en el Ministerio de Desarrollo la burocracia tiene que ser flexible, pero tiene que existir. No se puede no tener burocracia en el Estado porque sino sería un descontrol. Yo creo que convivimos políticamente correctamente. Las organizaciones se sumaron hasta donde sintieron que no

podían seguir siendo parte de y volvieron a la calle” (entrevista MDS_13_MT con el autor, 13 de noviembre de 2019). Sus palabras no solo hacen referencia a las tensiones que se podían generar entre movimientos sociales y dinámicas burocráticas, sino también a la forma de intervención de las trabajadoras sociales, quienes tampoco privilegian la actuación burocrática, procedimental y de mirada macro sobre la política social, sino que intervenían atendiendo a casuísticas focales, especialmente los primeros años cuando “entendíamos que estábamos en una situación de emergencia y necesitábamos salir” (entrevista MDS_13_MT con el autor, 13 de noviembre de 2019).

7.6. La política social en el MDS: de los “beneficiarios” a los “titulares de derechos”

A mi la palabra beneficiario no la puedo escribir, le busco todas las posibilidades: “titular de derechos”, “solicitante”, pero la palabra beneficiario me parece que no es digno para nadie; ser solo beneficiario... (entrevista MDS_13_MT con el autor, 13 de noviembre de 2019).

se cambió el paradigma. ¿En qué sentido? En el sentido de que se armó toda una arquitectura institucional, con el fin de que perdure en el tiempo, donde el Estado nacional (...) toma protagonismo en la garantía de derechos y en las políticas sociales; y se pasó de una concepción de “objeto de políticas” a “sujetos de políticas” en los sectores más vulnerables. (...) a partir de ahí viene un reconocimiento muy generalizado de esos derechos. Así que fue bien diferente; y tal es así que los valores que se instituyeron permanecieron (entrevista MDS_20_RC con el autor, 31 de octubre de 2019).

El tránsito del enfoque asistencialista al enfoque productivista centrado en el trabajo también encontró acomodo para entrar en coherencia con el discurso kirchnerista centrado en el reconocimiento de derechos —o de sujetos de derechos— en lugar de beneficiarios, usuarios, clientes o consumidores, consideradas denominaciones propias de los años 90, ya que entienden las políticas sociales como dádivas y no como derechos en condiciones efectivas de ejercicio de los mismos (Consejo Intergubernamental de Programa MOST, 2015, p. 242). En palabras de Alicia Kirchner, “hablar de beneficiario es hacerlo de un hombre objeto. La ideología neoliberal (...) transformó a las personas en individuos ‘beneficiarios’ e implementó una gestión tecnocrática, propia de las reformas orientadas al mercado, desarticulando la participación y organización social” (Kirchner, 2007, pp. 38–39).

Pero, una vez más, ideas con tanta fuerza durante el kirchnerismo como “sujetos de derechos” tuvieron diferentes traducciones institucionales y el MDS no solo impregnó su discurso de la noción de “sujetos de derecho [sociales]”, sino que la interpretó en una clave muy vinculada a la lógica trabajocentrista de su política social. Durante aquellos años, el MDS centró sus esfuerzos en identificar a los niños, a las personas mayores, pero en especial a las personas en situación de desempleo como sujetos de derecho⁹⁹ (Kirchner, 2007, 2010), en lugar de sujetos de protección.

La idea de trabajar con un enfoque de derechos planteaba una conceptualización diferente de la protección de quienes más lo necesitaban, que debía devolver la dignidad y promover la autonomía suficiente para que las personas fuesen capaces de disfrutar de sus derechos de manera plena. En coherencia con la mirada trabajocentrista señalado –y que más adelante se desarrolla en profundidad–, el enfoque de derechos (sociales) del MDS estará estrechamente vinculado con las posibilidades de un trabajo formal y con la promoción de políticas sociales tendentes al (auto)empleo. Para la ex directora nacional de la Agencia Nacional de Discapacidad, el MDS fue capaz de promover el enfoque de derechos porque se ajustó a una realidad en la que las exigencias de coyuntura ya no estaban asociadas a atender la emergencia, las necesidades básicas, sino más bien a promover

(...) herramientas de trabajo, de algo que les generará la posibilidad de progreso; entonces empezamos más a trabajar sobre esto de los talleres familiares que tenían que ver con trabajar con la familia, cuál era el saber que tenían, con poder generarle o ayudarle con, o poder subsidiarle la herramienta de trabajo para poder generar la tarea propia. Desde lo comunitario empezar a generar ya no el espacio del comedor para ir a comer, sino que empezamos a hablar de llevar la comida a casa y que el espacio comunitario empezara a transformarse en algo productivo; en ver qué hacíamos, si poníamos un taller de costura, si poníamos una huerta, si poníamos... Digo, entre el 2005 y el 2006 lo que había sido tener que salir a tapar la emergencia del hambre, de la necesidad básica, básica; empezamos a ver que, bueno, eso ya no se pedía tanto, que las personas ya no lo pedían tanto, sino que buscaban políticas

⁹⁹ Para investigadoras como Mazzola, la idea de universalidad y de sujetos de derechos estuvo presente en el MDS, pero de una forma desdibujada y limitada, de tal forma que los programas del MDS, de acuerdo con su argumento, no respondían a dichos criterios. En la entrevista celebrada con ella, ponía en tela de juicio la universalidad y la condición de “derechos” de las políticas del MDS en los siguientes términos: “Redefinen continuamente el problema o la conceptualización del problema y ha ido evolucionando un montón esa conceptualización de cuál es la cuestión de los trabajadores desplazados y un sistema que los excluye, pero en términos del instrumento siempre te termina pensando en el mismo que en los noventa: un plan. Ellos te dicen, “no le digas plan”. Okey, bueno, pero se actualiza, ¿cada cuánto, conforme a qué, es equivalente al salario mínimo vital y móvil, quién lo da, cuántos hay, te cubre los 4 millones que tenés...? Un montón de cosas. O sea, hay una cuestión de magnitud de cobertura, suficiencia, amplitud de las prestaciones... eso es lo que te plasma un enfoque de derechos vinculado con la universalidad. Se plasma muy concreto y se lo puede medir de modo muy concreto. ¿Es amplio? ¿Con todas las dimensiones que debe tener? ¿es suficiente el monto?, ¿con respecto a qué? Suficiencia relativa, suficiencia en términos de pobreza, suficiente en qué términos” (entrevista ACADM_08_RM con el autor, 21 de noviembre de 2019).

vinculadas a generar un ingreso propio, a mejorar la vivienda, pero ya no desde la chapa, sino desde pedir el material para empezar a trabajar en autoconstrucción o generar grupos comunitarios que trabajaran en la mejora barrial, pero desde la infraestructura más grande, no desde el nylon y la chapa como en un principio. Eso fue cambiando, también, las respuestas del ministerio (entrevista MDS_13_MT con el autor, 13 de noviembre de 2019).

La vinculación entre el enfoque trabajocentrista y la idea del reconocimiento de derechos será central en el seno del MDS. De esta manera, la promoción de la economía social y solidaria como punta de lanza de la política social del MDS implicó, bajo la lógica discursiva del mismo, el reconocimiento del derecho al trabajo y de la capacidad de ejercer ese derecho. En este sentido, la condición de posibilidad para el ejercicio pleno del derecho al trabajo pasaba por el desarrollo de la economía social y solidaria, y fue así que los programas más representativos del MSD durante el período kirchnerista cambiaron la lógica de la concebir un ingreso vinculado a la situación de pobreza y/o indigencia por una retribución que se otorgaba por el trabajo realizado, ya sea a través de cooperativas de trabajo o de mecanismos de autoempleo (Hopp, 2017).

Esta vinculación entre el reconocimiento de titulares de derechos y la aspiración de ejercicio efectivo de estos se enmarca al mismo tiempo en un imaginario más amplio que es el del “evitismo”¹⁰⁰ en la gestión de la política social. Este hecho resalta claramente en las palabras de Alicia Kirchner tras pocos segundos de haberse iniciado nuestra entrevista: “si vos has seguido un poco mis posiciones y demás, Evita siempre decía ‘donde hay una necesidad hay un derecho’” y a continuación insistía: “lo que hace al Ministerio que mi me tocó tener el honor de llevar adelante, es un poco lo que te decía antes: Evita puso la semilla y nosotros construimos la política pública” (entrevista MDS_19_AK con el autor, 10 de octubre de 2019).

La figura que ocupa Eva Perón como marco de sentido en el que el MDS intenta inscribir su acción política será central. Eva Perón representa en el imaginario peronista la idea del vínculo con el pueblo, con los descamisados, materializada en la creación de la Fundación Eva Perón, desde donde se forjó la idea de la justicia social y de la cercanía con los más desfavorecidos (Stawski, 2009). Este vínculo con el pueblo, con los más desfavorecidos, está presente en la mirada que tiene el MDS a la hora de llevar a cabo su

¹⁰⁰ “Evitismo” es el término que usa Perlemiter (2016, 2017) y otras autoras (Gené, Heredia, & Perlemiter, 2021) para referirse a la construcción mítica que hace Alicia Kirchner y el MDS de atender a la pobreza y a los más necesitados. A través de la figura de Eva Perón, se construye un imaginario vinculado a la sensibilidad frente al sufrimiento, el cultivo de la cercanía, el cuerpo a cuerpo —el “caso a caso” en el lenguaje del MDS— y la voluntad de responder a las necesidades y sufrimiento de cada uno.

política pública y, de alguna manera, es esta institución la que más y mejor representa y reproduce el imaginario peronista vinculado a la figura de Eva Perón y a la idea de la justicia social. Buena prueba de esto es que, en 2010, con motivo del Día Internacional de la Mujer, el gobierno de Cristina Fernández celebró la inauguración de un monumento a Eva Perón y se la declaró Mujer del Bicentenario (Imagen 2). Aquel monumento se ubica en el Ministerio de Desarrollo Social, antiguo Ministerio de Obras Públicas, lugar emblemático en la historia del peronismo, especialmente en la historia de Eva Perón, pues fue en aquel edificio cuando un 22 de agosto de 1951 se convocó a una concentración organizada por la CGT que fue bautizada como el “Cabildo Abierto del Justicialismo”, y donde se proclamó la fórmula electoral Perón-Eva Perón para las elecciones del mismo año (Imagen 1). Con motivo de la inauguración del segundo mural de Evita en el Ministerio de Obras Públicas (Imagen 3), Cristina se referirá al edificio como el lugar “donde Evita tuvo su 17 de octubre; su Cabildo Abierto, del 22 de agosto” (Cristina Fernández, 27 de julio de 2011), equiparando aquel 22 de agosto de 1951 al 17 de octubre de 1945¹⁰¹, fecha considerada fundacional en la historia del peronismo¹⁰². Esta presencia de la figura de Evita como vector de sentido de la política social del MDS aparece con mucha fuerza en una entrevista con la ex directora de Promotores Territoriales cuando dice que “nosotros cuando llegamos al Ministerio teníamos la utopía para atrás. La utopía nuestra estaba en esa Fundación Evita” (entrevista MDS_16_MGC con el autor, 8 de octubre de 2019).

¹⁰¹ Para Eickhoff (1996), el 17 de octubre de 1946 y el renunciamento de Eva Perón a la candidatura a vicepresidenta del 22 de agosto de 1951 son, por su magnitud, novedad y carácter genuino de episodio histórico, acontecimientos simétricos en la construcción histórica del mito peronista.

¹⁰² Sobre la importancia y trascendencia del 17 de octubre de 1945 en la historia del peronismo, pueden consultarse los trabajos de James (1987), Lobato y Tornay (2005), Sigal (2006) o Torre (1995a, 1995b, 2005), entre muchos otros.

Imagen 1: Cabildo Abierto del Justicialismo. Presentación de la candidatura Perón-Eva Perón. Ministerio de Obras Públicas, actual Ministerio de Desarrollo Social.



Fuente: Ministerio de Cultura, Argentina (<https://www.cultura.gob.ar/70-aniversario-del-cabildo-abierto-del-justicialismorenunciamento-10871/>)

Imagen 2. Ministerio de Desarrollo Social con el mural dedicado a Eva Perón. Cara norte del edificio.



Fuente: Fotografía bajo licencia Creative Commons (De Banfield - Trabajo propio, CC BY-SA 2.5 ar, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=26340317>).

Imagen 3. Ministerio de Desarrollo Social con el mural dedicado a Eva Perón. Cara sur del edificio.



Fuente:

Fuente: Fotografía bajo licencia Creative Commons (De Banfield - Trabajo propio, CC BY-SA 2.5 ar, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=16425846>).

Ahora bien, aunque sabemos que el discurso kirchnerista no se impregna de elementos expresa y típicamente peronistas hasta después de la crisis con el campo (Estévez Rubín de Celis, 2020b), autoras como Perelmiter dan cuenta de que la *performance*, la narrativa en la que quiere inscribirse la política desplegada por el MDS está fuertemente vinculada a una mirada evitista de la política social (2009, 2016, 2017), donde la idea de que “donde hay una necesidad nace un derecho” es central en la construcción de esta apelación a los titulares de derechos frente a los beneficiarios.

Ese fue el gran cambio de paradigma: salir del asistencialismo para entrar a una política de promoción de derecho con todo lo que ello implica. Si querés, bajo paraguas de la frase de Evita “donde hay una necesidad hay un derecho” y donde hay un derecho tiene que haber un Estado presente para cumplimentarlo (entrevista MDS_16_MGC con el autor, 8 de octubre de 2019).

En consecuencia, tenemos que la idea de titulares o sujetos de derechos, con independencia de que su traducción concreta haya tenido un carácter trabajocentrista, está estrechamente vinculada con la matriz histórica del peronismo, pero en especial del peronismo clásico (1945-1955) muy vinculado a la figura de Evita, y es que no se puede entender el peronismo

sin entender la centralidad de la figura y el liderazgo que ejerció Eva Perón (Barry, 2009, p. 55). Esta dimensión evitista de la política social del MDS estará, al mismo tiempo, encarnada en la figura de las trabajadoras sociales –de las “margaritas”¹⁰³– para quienes la idea de la cercanía, del trato personal y en igualdad de condiciones será una característica definitoria; siempre con cierta analogía a aquella Eva Perón que en 1946 empezaba a dar sus primeros discursos, dirigiéndose especialmente a “las mujeres y los trabajadores, colocándose a la par de ellos como mujer del pueblo” (Barry, 2009, p. 57).

La idea de una Eva Perón como mujer del pueblo contrasta con el rol histórico que habían ocupado las esposas de los presidentes como miembros de la Sociedad de Beneficencia, desde donde se articulaba la caridad como mecanismo compensatorio de la pobreza. De esta manera, si Evita no formaba parte de la Sociedad de Beneficencia y su protagonismo político está vinculado al reconocimiento de derechos para quienes expresan necesidades, el kirchnerismo en general, pero especialmente el MDS se enfrentará a la idea de beneficiarios para sostener la de titulares de derechos. Así por ejemplo, en un discurso de Cristina Fernández de 2010, la mandataria señalará que

Ella fue la verdadera **creadora del concepto de justicia social**, que vino a reemplazar el **de caridad o beneficencia**, que hasta ese momento había reinado omnipresente, en la República Argentina, en torno a cómo llegar a los pobres, a los que no tenían nada, casi como una concesión, casi como una caridad. Eva puso un concepto diferente: el de la justicia social, el de la reparación, esencialmente Eva fue una gran reparadora social (Fernández, 26 de julio de 2010).

En el mismo sentido se expresaba la ex directora nacional de la Agencia Nacional de Discapacidad, quien refiriéndose a la dicotomía entre beneficiarios y titulares de derechos pone el énfasis no solo en el corte histórico que representa Eva Perón, sino en la singularidad que esta dicotomía entre titulares de derechos y beneficiarios representa para las trabajadoras sociales

A ver, en Argentina –digo desde la profesión, desde el trabajo social–, en Argentina el primer corte que marcó la diferencia entre lo beneficiario y lo no beneficiario es –nosotros veníamos de una sociedad de beneficencia; las damas de la alta sociedad de principios del siglo pasado se juntaban en la Sociedad de Beneficencia, siempre comandadas por la primera dama, en general digo y Eva viene a decir como primera dama, por un lado “yo no quiero estar”, por otro lado la alta sociedad no le daba el espacio, digamos–. A partir de ahí se produce un corte entre la beneficencia y estas ideas justicialistas que tiene que ver con que detrás de la necesidad hay un derecho. Entonces, digo, si hay un derecho, sos un titular de derecho. Es

¹⁰³ En el lenguaje interno del MDS, “margaritas” era la manera de referirse a las trabajadoras sociales en alusión al segundo nombre de Alicia Kirchner, Margarita.

otra mirada. El kirchnerismo toma fuertemente estas ideas justicialistas básicamente porque Néstor viene del peronismo y viene empapado de estas ideas; Alicia viene empapada de estas ideas, (...) Claramente la Sociedad de Beneficencia va por un lado en donde “yo, alta sociedad, doy lo que me sobra” en esto de dádiva y esta otra posición, totalmente contraria, donde Eva dice “detrás de toda necesidad hay un derecho”. Y yo no vengo, claramente, mi familia no viene de una militancia justicialista. Al contrario, mi familia es liberal, pero la experiencia de trabajar en el territorio, la experiencia del contacto con las personas, la experiencia del contacto con quien necesita no te puede hacer parar desde la mirada de beneficiario (entrevista MDS_13_MT con el autor, 13 de noviembre de 2019).

En este trabajo se ha hecho referencia a la importancia de los usos del pasado en función de las contingencias del presente como instrumento político para la construcción de sentido(s). La relación entre Eva Perón y la Sociedad de Beneficencias (SB) es un buen ejemplo de esto. En el relato colectivo sobre el rol de Eva Perón y la Fundación Eva Perón (FEP) durante el primer peronismo existe una imagen de Evita como recelosa de la Sociedad de Beneficencia y en especial de las damas que ocupaban esta institución, quienes le habían negado el ejercicio de su presidencia en su calidad de primera dama (véase las dos últimas citas). Si la política del MDS durante el kirchnerismo planteó alejarse de la beneficencia para ir hacia un esquema de reconocimiento de derechos, la imagen de Evita y la Fundación Eva Perón es la de la promoción de la asistencia frente a la caridad de la Sociedad de Beneficencia. En definitiva, como señala Stawski (2004), existe una impresión general de que la FEP intentó ocupar el lugar dejado por la SB. Sin embargo, la SB había sido intervenida en 1946 por el gobierno peronista y en aquel contexto ni siquiera los partidos políticos más conservadores reaccionaron ante la medida. De hecho, parece poco verosímil que el rechazo de la SB a Eva Perón sea explicativo de su desaparición y del nacimiento de la FEP, y parece más realista pensar en lo anacrónica de esta institución, que respondía más a la lógica de pensar del XIX que a las políticas de organización de los nuevos sistemas sociales de principios del siglo XX (Stawski, 2004, pp. 193–195). Con independencia de la interpretación historiográfica, la “verdad política” es la que muchas veces se impone como aprendizaje colectivo. El ejemplo de la Fundación Eva Perón y la Sociedad de Beneficencia son un buen ejemplo de cómo la lectura del pasado se ajusta a las necesidades políticas del presente y cómo figuras populares en el imaginario colectivo son resignificadas en un ejercicio de activación de valores para la acción política. Al fin y al cabo, con independencia de la exactitud historiográfica de la vida de Eva Perón, la dimensión que tiene en el imaginario popular argentino es tan importante a la hora de producir sentido que, al igual que con el peronismo como movimiento político, Eva Perón será lo que cada contingencia histórica invite a que sea. En el caso que analizamos, la figura de Eva Perón servirá en el seno del MDS para construir un fortísimo relato anclado

en la idea de los “titulares de derechos” frente a los “beneficiarios”, haciendo una analogía entre la Sociedad de Beneficencia y la política social de los años noventa; analogía que probablemente tiene poca justificación comparativa en términos historiográficos, pero que sirve para dar sentido a un discurso, para construir una serie de principios de lectura del orden político de tal magnitud que, como se vio en la primera cita que acompaña a este aparatado, lleven a una funcionaria de alto rango del ministerio a declarar que “la palabra beneficiario no la puedo escribir, le busco todas las posibilidades: “titular de derechos”, “solicitante”, pero la palabra beneficiario me parece que no es digno para nadie; ser solo beneficiario...” (entrevista MDS_13_MT con el autor, 13 de noviembre de 2019).

7.7. Enfoques de la política social en el MDS

Voy a trabajar sobre la base de la demanda. A nosotros no nos van a gestionar los programas, sino la gente (Alicia Kirchner, La Nación, 22/06/2003).

Estos dos paradigmas fundamentales que vos ves entre los 90 y ahora [macrismo] centrado en transferencias, “yo te doy plata y arréglate”, ¿sí? O en lo que nosotros decimos el Estado presente. O sea, en la organización, en la **comunidad organizada**, en la **creación de capacidades** en la gente, eso tiene que ver con el **paradigma justamente de la justicia social**. No sos alguien que “bueno, tenés una necesidad, te doy plata y arréglate”. (...) más allá de los nombres que vos le puedas poner a las políticas sociales, la implementación real de esas políticas sociales fue diametralmente opuesta, diametralmente diferente entre una gestión y la otra (entrevista MDS_18_FM con el autor, 22 de noviembre de 2019).

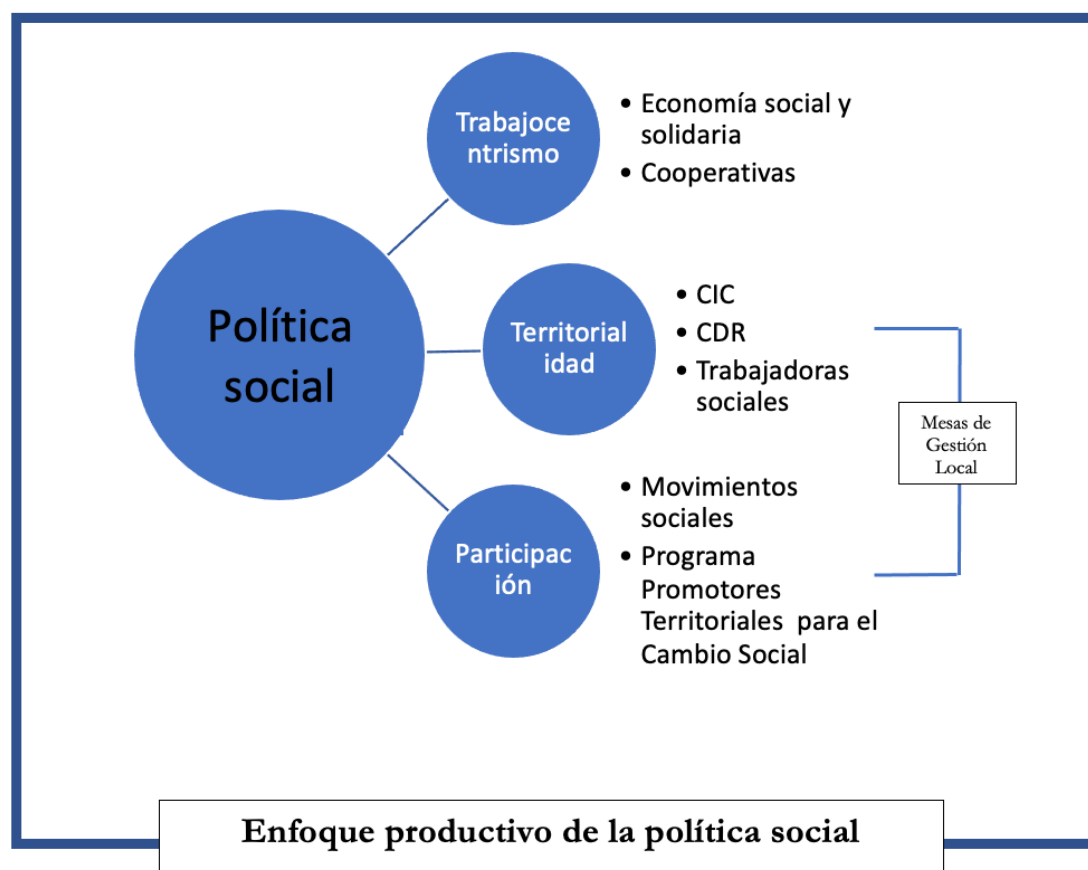
En este apartado se analizarán en profundidad las tres patas sobre las que se construyó el esquema y enfoque de la política social en el Ministerio de Desarrollo Social mientras Alicia Kirchner fue ministra: el **trabajocentrismo** como objetivo, la **territorialidad** como metodología y la **participación** como mecanismo de articulación entre la institución y la sociedad civil. Estos esquemas de trabajo dieron pie a un número importante de políticas y e instrumentos de políticas¹⁰⁴ que configuraron una forma muy concreta y particular de entender la justicia social.

A la hora de iniciar el análisis, la forma de titular cada subapartado hace referencia al elemento rupturista con el que se construye cada eje. De esta manera, los tres ejes son a su vez los elementos que conforman “la bisagra”, expresión utilizada por Alicia Kirchner en

¹⁰⁴ Véase Anexo 3.

una de sus publicaciones más importantes para referirse a la ruptura entre aquel tiempo y los años noventa.

Ilustración 9: Ejes sobre los que se sostiene la idea de política social en el MDS.



Fuente: elaboración propia.

7.7.1. De la asistencia a la productividad: el “trabajocentrismo”¹⁰⁵ o concepción “trabajista”¹⁰⁶ de la política social

En Concordia, una ciudad que en Entre Ríos fue polo de desarrollo y que pasó a tener el pico mayor de la pobreza e indigencia, un grupo de **trabajadores sin trabajo** me decía “Alicia, no queremos que nos regalen nada, **no queremos planes**, no queremos sentirnos como ahora, solo necesitamos poder mirar a nuestras familias a los ojos, con la **dignidad de quien es capaz de darles con el trabajo lo que ellos necesitan**”. Ese reclamo es el que escuchamos, porque este es un país

¹⁰⁵ La expresión le pertenece a Arcidiácono, Kalpschtrej, y Bermúdez (2014).

¹⁰⁶ La expresión le pertenece a Perelmiter (2016).

de gente laboriosa a la que le han dicho en las décadas perdidas, que ya no servía para nada y que lo único valorable era el mercado (énfasis añadido, Kirchner, 2007, p. 180).

En concordancia con la idea de que la **política social** es parte de la **política económica**, se desplegó y se despliega en todo el territorio nacional un plan de Economía Social (...) [que] facilitó y facilita el **acceso al trabajo** (énfasis añadido, Kirchner, 2010, p. 12)

[a propósito del programa Argentina Trabaja] Los cooperativistas perciben mensualmente una transferencia monetaria que se deposita directamente en su cuenta bancaria, con tarjeta de débito, vinculada con el desarrollo de los procesos asociados de realización de las obras y capacitación. Esto significa que hay que trabajar para que ese dinero le sea depositado, “**el que no trabaja no cobra**” (énfasis en el original, Kirchner, 2010, p. 189).

[el] empleo como instrumento de integración social, resultando primordial el accionar de cooperativas y mutuales, como vías de ingreso al empleo teniendo en cuenta que **no hay política social transformadora de la realidad que no se sustente en el trabajo digno** (énfasis añadido, Resolución 3182/2009).

Una de las características más importantes de la política social desarrollada desde el Ministerio de Desarrollo Social tuvo que ver con el viraje que se da desde un enfoque de carácter asistencial hacia uno de tipo productivo. Para una cabal comprensión de estas transformaciones, es necesario recurrir a los tres niveles de generalidad que se proponen como metodología de análisis en este trabajo e intentar comprender el paradigma de política social con el que trabaja el MDS, la forma de definición de los problemas a resolver y finalmente los instrumentos articulados para alcanzar los fines propuestos.

Este cambio de enfoque, liderado por Alicia Kirchner como ministra, pero también acompañada por diferentes actores que jugaron un papel clave, especialmente las organizaciones sociales y el exviceministro, Daniel Arroyo, se tradujeron en el impulso y la promoción de una política de economía social y solidaria con un gran compromiso personal, que demás era percibido como tal por quienes ejercieron cargos de responsabilidad en el ministerio

Creo que lo que más le interesaba a Alicia era todo lo que fuera economía social, economía solidaria y popular y que la gente autogestionara su trabajo, que tuviera un ingreso. Les dio mucho impulso a los microcréditos (...) A Alicia le fascinaba eso. Yo te hablo por eso; los que no la conocían pensaban que le daba más importancia el “caso a caso”, pero a Alicia le fascinaba todo lo que fueran los productos de emprendimiento que habían salido del Ministerio y que pegaban el salto (entrevista MDS_15_KY con el autor, 6 de noviembre de 2019).

Si la política social de los años noventa era la asistencia, el impulso transformador que promoverá Alicia Kirchner fue desvincularse de la idea del asistencialismo y de las políticas focalizadas e impulsar una manera de pensar la política social de tipo productivista, con un discurso y una batería de políticas tendentes a la empleabilidad, a la necesidad de proveer de los recursos necesarios para que los trabajadores desocupados encuentren la inclusión y la justicia social a través del empleo formal (Hopp, 2017). Para Alicia Kirchner, el enfoque productivista de la política social estaba relacionado con la búsqueda de autonomía, empoderamiento, capacidad

nuestro eje era instalar capacidades en las personas, en las organizaciones, para ellos mismos poder empoderarse e ir superando las distintas dificultades, obviamente con un Estado presente, activo y promotor. Pero lo importante es instalar permanentemente distintas capacidades y fortalezas (entrevista MDS_19_AK con el autor, 10 de octubre de 2019)

En la misma línea, el viceministro Daniel Arroyo se refería al nuevo enfoque que se quería imprimir al ministerio, señalando el ímpetu transformador con el que se llegó, por el que se aspiraba a cambiar radicalmente el enfoque del organismo

Yo llegué al ministerio con la idea de que la pobreza era un problema de mayorías, y que había que hacer, mucho, grande y a lo bestia (...) En el 2003 yo le puse mucho peso a lo productivo porque me parecía importante simbólicamente y daba vuelta al ministerio, además de ayudar a generar empleo (entrevista MDS_21_CEDIDA_GF cedida).

En el discurso institucional del MDS durante la etapa kirchnerista, el marco de entendimiento de las “políticas focalizadas” evocaba a la década de los noventa y al paradigma asistencialista sobre grupos focalizados, franjas sociales o segmentos poblacionales que se ven excluidas del mercado de trabajo y a quienes se le sustituyen sus derechos sociales y económicos a cambio de políticas asistencialistas. Todo en un contexto en el que el “voluntario social” reemplaza el rol del Estado y donde la responsabilidad ahora es de las víctimas y el bienestar ya no es un derecho sino una oportunidad por la que los individuos deben competir (Adelantado & Scherer, 2009). Frente a cierta mirada que defendería un cambio de paradigma que diese fin con la focalización¹⁰⁷ y el asistencialismo y dé lugar a la universalización de los

¹⁰⁷ El concepto de focalización nace en la década de los noventa en un contexto en el que la mirada sobre la aspiración universalista de las políticas sociales fue sometida a una fuerte crítica. En términos generales, la crítica apuntaba a que la universalidad y gratuidad de las políticas sociales conducía a una demanda ilimitada y un consecuente sobredimensionamiento de la política social; este sobredimensionamiento exigía una infraestructura de alto coste que afectaba directamente en la crisis fiscal del estado; y, finalmente, que esta infraestructura burocratiza la política social y ello solo beneficia a intereses particulares y no a los que más lo necesitan. En este contexto, el marco de entendimiento de la política social cambia radicalmente y se apuesta por una política social donde la verdadera equidad significaba hacerle llegar la asistencia a quienes realmente lo necesitaban. Esto implicaba una reorientación de la política social, que ya no es concebida para todo el mundo,

derechos sociales –enfoque de la ANSES–, el MDS puso el foco en el pilar del trabajo como mecanismo de inclusión y justicia social. Este enfoque de política le permitía dos elementos básicos: en primer lugar, entrar en coherencia con el paradigma kirchnerista de la justicia e inclusión social a través de una traducción de este desde una coordenada centrada en el trabajo. En segundo lugar, construir una política de integración social que, al igual que el kirchnerismo en sentido amplio, cuestiona los fundamentos del mercado de trabajo y la política económica de los años noventa. El referente sigue siendo la década neoliberal, aunque la lectura sobre esta conduzca a una manera alternativa de definir los problemas, de trazar objetivos y de articular instrumentos y soluciones factibles, deseables, posibles y legítimas.

En términos de definición del problema, frente a la gran problemática que representa la “cuestión social” en la Argentina pos-2001, el MDS vira hacia un enfoque que entiende que la inclusión social vendrá de la mano de la recuperación de la “condición salarial” y el enfoque de esta política estará pensada para aquellos sectores de la población que no son capaces de entrar en el mercado formal de trabajo y quienes se convierten en el público objetivo del diseño de programas de transferencias de ingresos con contraprestación laboral o programas de desarrollo de cooperativas de trabajo. Estos programas, que detallaremos más adelante, son lo que Arcidiácono (2012b) considera la política del “mientras tanto”; esto es, políticas destinadas para quienes aún no son capaces de entrar en el mercado de relaciones laborales formales, pero sobre quienes se tiene la expectativa de que sí lo hagan.

De esta manera, el problema de la pobreza y exclusión social, que es un problema presente en el discurso kirchnerista, aparece en el MDS como un problema circunscrito a las disfuncionalidades de un mercado de trabajo injusto, heredado de los años noventa, que rompía con la idea de un país rico donde la lucha contra la pobreza no podía ser concebida más que de manera puntual. Asumir el problema de la pobreza y exclusión como un problema de mercado de trabajo implica: a) excluir otras posibles definiciones del problema –la pobreza y la exclusión derivada de un sistema de protección social debilitado e incapaz de atender las necesidades de los más vulnerables ante situaciones de crisis económica, por ejemplo–; b) articular una serie de instrumentos y políticas orientadas a la empleabilidad de poblaciones económicamente activas en situaciones de desempleo; c) excluir otro tipo de políticas e instrumentos –transferencias de ingresos, por ejemplo–. De esta manera, la

sino solamente para los pobres. Esta lógica exigía una definición clara de la “población objetivo” de los programas; esto es, definir quiénes eran los merecedores de la misma (Grassi, 2003; Grassi et al., 1994).

centralidad del “trabajo” como mecanismo de combate a la pobreza, de inclusión social o de lucha contra la pobreza que hegemonizó la discursividad del MDS se tradujo en un repertorio de políticas públicas centrado, *grasso modo*, en el impulso y desarrollo de la economía social y solidaria (ESS), donde el trabajo se desenvuelve en espacios colectivos orientados por valores como solidaridad, inclusión y compromiso con la comunidad (Hopp, 2017) y donde la participación de representantes sociales se convierte en una marca distintiva de este enfoque de política social.

El exceso de confianza que deposita Alicia Kirchner en la hipótesis del “pleno empleo” como mecanismo de inclusión y justicia social no solo condiciona el enfoque de políticas del MDS, sino que le lleva a desarrollar un tipo de política que podría ser propia de espacios institucionales. Así lo expresan diferentes perfiles de alto rango en el ministerio:

uno siempre piensa, o yo siempre problematicé, por qué la economía social estaba en el marco del Ministerio de Desarrollo y no en el marco del Ministerio de Trabajo o en el marco del Ministerio de Economía, porque lo que pretendíamos era generar trabajo y progreso económico, quizás en grupos que estaban en alguna situación de vulnerabilidad (...) siempre pienso que me gustaría que la economía social fuera una rama de otro ministerio, no exclusivamente del Ministerio de Desarrollo Social, porque me parece que la limita, le da un techo de crecimiento (entrevista MDS_13_MT con el autor, 13 de noviembre de 2019).

Partamos de una base: el problema de la pobreza no se resuelve con políticas sociales, sino con políticas económicas; eso lo tuvimos siempre claro... (entrevista MDS_16_MGC con el autor, 8 de octubre de 2019).

En La Bisagra, publicación canónica de los primeros años del kirchnerismo desde la mirada del MDS, Alicia Kirchner vincula la política social con el desarrollo local, y este a su vez con el trabajo:

Desarrollar hoy lineamientos de la **política social** es compatibilizar **crecimiento económico** e **inclusión social**. Esto implica que el **desarrollo local** genere actividad económica productiva con aumento del empleo. Por lo tanto, el **Desarrollo Local se asocia a los perfiles productivos**, orientados principalmente a la **producción** para el mercado interno y externo **generando mano de obra** y produciendo impacto social positivo (énfasis añadido, Kirchner, 2007, p. 181)

la **política social** debe ser pensada en este contexto con estrategias que **vinculen la producción y el trabajo** (énfasis añadido, Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, 2006b, p. 20)

Las citas anteriores expresan la centralidad trabajocentrista del enfoque de política social – no de la política económica, industrial o laboral– que defiende y promueve el MDS. La

política social es, en suma, el instrumento que emplea el MDS para promover el desarrollo local, que es el pilar fundamental de la actividad económica, el empleo y, en consecuencia, la justicia social. El esquema señalado es el mismo que defiende el kirchnerismo en sentido amplio e incluso la ANSES: política social es igual a inclusión social. Sin embargo, la transformación ideacional que se da respecto de la política social en el seno del MDS se resume en que “implementar **políticas sociales** de tipo **inclusivas** entraña una tarea que requiere fomentar la **cultura del trabajo** y la **asociación colectiva** como forma de encarar nuevos proyectos de vida” (énfasis añadido, Kirchner, 2007, p. 182). Esto es, la política social debe tener como fin el desarrollo económico, el desarrollo productivo.

Pero además, el éxito que tiene el enfoque de economía social y solidaria como eje central de la política social se explica porque en términos organizacionales este conjunto de ideas ganó suficiente arraigo en el organismo, de tal forma que se asumieron como legítimas, deseables, factibles y posibles.

O sea, del subsidio a una salida laboral. De la persona sola –“tenés una situación entonces yo te pago un subsidio”– a poder generarte una cooperativa; esa cooperativa poder tener algún tipo de viso de realidad o hacerte un programa de pro-huertas para que te hagas el sustento para vos mismo. O sea, una concepción de lo individual a lo colectivo, del hombre solo a la comunidad (entrevista MDS_17_MN con el autor, 22 de noviembre de 2019).

De esta forma, más allá de cuestionamientos puntuales sobre el éxito o fracaso de los proyectos o cooperativa que se financiaban, el enfoque de la política social trabajocentrista prácticamente no tuvo grandes detractores en el seno del organismo y fue la base sobre la que se articularon los objetivos políticos que se trazó el MDS. Aunque el enfoque de políticas tuvo varias expresiones, el trabajocentrismo fue el objetivo último que se desprendió de la manera de definir los problemas y de traducir los problemas de pobreza, exclusión o indigencia. De esta manera, la batería de políticas enmarcadas en la dimensión trabajocéntrica del MS buscaban generar capacidad de trabajo en las organizaciones y las personas y poner a disposición de estas los recursos necesarios para el desarrollo de sus potencialidades endógenas.

7.7.1.1. Microemprendimientos y economía social y solidaria

El enfoque ideacional que impregna la lógica de la política social del MDS asume la economía social y solidaria como una herramienta de la política social. Esta es entendida como una

economía fundada en la “cooperación, la ayuda mutua y la promoción social distributiva. Las cooperativas y mutuales son la forma jurídica que asumen las entidades sociales para el cumplimiento de sus fines” (Kirchner, 2007, p. 191). Para el MDS, la promoción del desarrollo local y la economía solidaria será un eje central de la nueva política social y tendrá un perfil marcadamente socioproductivo; es decir, un enfoque que articule desarrollo económico, potencialidades de la localidad y necesidades sociales (Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, 2006b, p. 25).

Como se ve, la economía social y solidaria está íntimamente relacionada con los otros dos pilares que defienden el MDS como ejes de la política social: la participación y la territorialidad. En su conjunto, en estos tres pilares se sostiene el elemento más llamativo y característico del abordaje de la política social del MDS: el trabajocentrismo. La política social tiene, en consecuencia, una clara vocación productivista, centrada en la generación de autoempleo o empleo colectivo, con fuerte participación y dinámica territorial.

Este enfoque de política social de carácter trabajocéntrico da cuenta de la centralidad que el trabajo tuvo durante el kirchnerismo, pero en especial durante los primeros años del gobierno de Néstor Kirchner. En este apartado se analiza cómo el MDS tradujo la idea de justicia e inclusión social como objetivos de política pública y cómo el trabajo a través del autoempleo o de las cooperativas de trabajo se entendió como el principal instrumento de política social. Como señala Grassi (2012), la idea del “trabajo digno” que propugna el MDS contrasta con otros espacios institucionales para los que la generación de empleo fue también un imperativo político, en especial para el MTEySS, pero lo fue desde una coordenada de sentido diferente, pues nunca fue un instrumento de política social y de lo que se trataba era de la búsqueda del “empleo de calidad”. Si bien no se analiza la discursividad del MTEySS en este sentido, el argumento de Grassi refuerza la idea de que el MDS fue capaz de llevar a cabo una agenda política y de políticas de forma autónoma y sin interferencias o frenos por parte de otros espacios institucionales.

Pero además, este enfoque trabajocentrista de la política social también demuestra cómo “la economía solidaria o social pasó en muy poco tiempo desde el llano hasta los ministerios; de ser una de las diversas formas de resistencia y lucha por cambiar el mundo, a inscribirse como una destacada política social desde arriba” (Zibechi, 2010, p. 42), lo que también da cuenta de la fuerza transformadora que tuvo el MDS en el enfoque de su política.

Del conjunto de programas que se inscribieron en el enfoque trabajista o productivista de la política social del MDS destacan por su alcance y los contextos en los que son impulsados el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra" (PMO) y el Programa Ingreso Social con Trabajo –“Argentina Trabaja” (PRIST-AT) y su ampliación en 2013 con la línea “Ellas Hacen”. Tanto el PMO como el PRIST-AT y la línea “Ellas Hacen” comparten marcos normativos en los que se hace

referencia al fomento de la economía social, vinculada a procesos de desarrollo local, fortalecimiento y generación de emprendimientos familiares y asociativos, cooperativas y otras alternativas de trabajo destinadas exclusivamente a personas y grupos en situación de vulnerabilidad social, fundadas en valores de solidaridad, inclusión y fortalecimiento de lazos sociales y comunitarios (Hopp, 2017, p. 24).

7.7.1.2. El Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”

En la Argentina sabemos que muchas veces hay que recurrir a políticas sociales coyunturales, pero queremos generar políticas sociales estratégicas como los microemprendimientos, planes como el Manos a la Obra y fundamentalmente devolver a los argentinos un derecho inalienable que es el derecho al trabajo, que es el elemento central y esencial en la recuperación de la justicia y la dignidad (Néstor Kirchner, 28 de julio de 2005).

El Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra" (PMO) fue concebido en agosto de 2003 y promulgado en abril de 2004 (Resolución 1375/04 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación) en el ámbito de la Secretaría de Políticas Sociales, bajo la responsabilidad de Daniel Arroyo, como un sistema de apoyo financiero a iniciativas de desarrollo productivo y/o comunitario, a través de la provisión de recursos (herramientas de trabajo, máquinas, insumos, bienes de capital) para conformar emprendimientos productivos. Estos emprendimientos buscaban promover experiencias socio-productivas enmarcadas en procesos locales de inclusión social destinados principalmente a personas, familias o grupos de personas en situación de desocupación y prioritariamente en situaciones de pobreza y/o vulnerabilidad social y que no tenían acceso a fuentes de financiación formales (Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, 2006a, 2006b, 2007; Secretaría Técnica Permanente, n.d.).

El plan está orientado a financiar, a través de subsidios sin reembolso, proyectos en los que participen como mínimo tres personas, con la excepción de los proyectos unipersonales. De acuerdo con su norma de creación, este programa tendrá tres

componentes centrales: apoyo económico y financiero, fortalecimiento institucional y asistencia técnica y capacitación. Estos tres componentes dieron pie a seis modalidades de intervención: a) emprendimientos productivos y/o de servicios, unipersonales, familiares, asociativos y/o comunitarios; b) constitución de fondos solidarios; c) fortalecimiento de cooperativas y mutuales; d) fortalecimiento de espacios asociativos, consejos consultivos y organizaciones de la sociedad civil; e) capacitación a equipos técnicos provinciales y municipales; f) asistencia técnica y capacitación a beneficiarios para la formulación y ejecución de proyectos¹⁰⁸.

Ahora bien, con independencia de las características más específicas de este plan, el PMO es el primer programa impulsado por el MDS por medio del cual se hace una apuesta clara y decidida por materializar el giro ideacional que Alicia Kirchner quería imprimir a la política social desplegada por el MDS. Como se ha señalado al principio de este capítulo, el clima de época en el que se inscribe el surgimiento del PMO está caracterizado por ese creciente sentimiento de necesidad de reforma que nace a partir de una impugnación de los fundamentos ideacionales del paradigma de los años noventa, a los que se le atribuye altas tasas de pobreza e indigencia, altos niveles de conflictividad social, la proliferación de movimientos y organizaciones de trabajadores desocupados; pero también la consolidación de ciertos ideales de la auto-organización, horizontalidad y democracia directa que impregnaron al conjunto de la sociedad (Ciolli, 2013). En este contexto, el PMO aparece como una respuesta institucional, como un instrumento/solución, a esta necesidad de reforma y de definir los problemas que enfrentaba el país y sus causas.

De la mano de una visión muy particular que mantenía Alicia Kirchner sobre la política social, de la que también participa con entusiasmo el exviceministro Daniel Arroyo (2003-2007), nace el PMO como un programa que, desde la perspectiva del desarrollo local y la ESS, pretende romper con la lógica asistencialista que había guiado la política social hasta ese momento (Arcidiácono, 2012b). Pero también procura recuperar y revalorizar estrategias de supervivencia de quienes resultaron expulsados del mercado de trabajo en la década anterior, en especial los lazos de solidaridad de prácticas comunitarias como la conformación de cooperativas populares, emprendimientos productivos barriales o familiares, empresas

¹⁰⁸ Un detalle sobre la metodología y pasos a seguir para ser beneficiario del PMO puede consultarse en el trabajo de Arcidiácono (2012b), el informe de la Secretaría Técnica Permanente del MDS al respecto (n.d.) o en el trabajo de Rebon y Roffler (2008).

recuperadas, asambleas barriales u organizaciones autogestionadas de trabajadores informales (Ciolli, 2013; Scala, 2008). En palabras de Daniel Arroyo, el PMO supone

un triunfo importante no porque lo que hace al Ministerio, sino porque cambió el paradigma de política social. Mi intención fue decir “acá lo social y lo económico es lo mismo, hay que generar articulaciones, hay que capitalizar a la gente para dar un salto de calidad productiva (entrevista MDS_22_CEDIDA_NV cedida).

En este sentido, el PMO es la primera gran apuesta del MDS por impulsar la idea de que la política social debe estar encaminada hacia una lógica trabajocéntrica y no hacia el asistencialismo, entendido por asistencialismo no solo la política de los años noventa, sino también aquellas políticas que, ya sea desde lo contributivo o no contributivo, pretendían afrontar las situaciones de vulnerabilidad a través de políticas de transferencias de ingresos. En consecuencia, el Plan Manos a la Obra puede considerarse, en palabras de Perelmiter (2017, p. 272), el “plan estrella” del organismo, pues es el que mejor se ajusta al discurso institucional que defendía: el trabajo en el marco de la economía social y solidaria como vehículo privilegiado para la inclusión social, que además se combina con el enfoque de llegada territorial que también pretendía impulsar el ministerio

El plan promueve y fortalece los **ámbitos productivos**. Esto implica una concepción de **política social** orientada a una **dinámica territorial** que recupera y potencia las particulares de cada municipio, provincia o región (énfasis añadido, Kirchner, 2007, p. 193).

Ahora bien, la novedad de este nuevo enfoque de política social del MDS generó algunas disfuncionalidades que han sido analizadas en trabajos como el de Arcidiácono (2012b) o Ciolli (2013). Entre ellas, destaca la distancia que se crea entre este nuevo paradigma de desarrollo económico y productivo de carácter social y la economía de mercado. No obstante, conscientes de la necesidad de adaptar dicho programa hacia ciertas lógicas de mercado, pero también de la seguridad social, diferentes instrumentos jurídicos acompañaron al PMO (Ilustración 8), entre los que se destacan la creación en 2004 del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (Ley 25.865) y el Monotributo Social (Decreto 189/2004), con una modificación en 2007 (Ley 26.223), que establecen un nuevo “sujeto económico”, el Efector de Desarrollo Local y Economía Social, y permite que los emprendedores facturen por sus servicios y productos, se incorporen al sistema previsional, reciban los servicios de una obra social o puedan ser proveedores del Estado. En 2006, se impulsa la Ley de Microcrédito (Ley 26.117) destinada a financiar la actividad de emprendimientos individuales o asociativos de la Economía Social y que más que ser un instrumento que acompañe al PMO, es una herramienta de consolidación y

desarrollo del paradigma de la economía social. Finalmente, en 2008, meses antes de la creación del PRIST-AT, se promulga la Ley de Marca Colectiva (Ley 26.355) como una herramienta para el posicionamiento en el mercado de productos y servicios provenientes de la economía social. Como señala Ciolli, los instrumentos jurídicos que acompañaron al PMO no solo buscaban su fortalecimiento como política pública de mediano-largo plazo, sino también una “nueva modalidad de intervención estatal sobre la pobreza y el desempleo” (2013, p. 32), en una clara expresión de búsqueda de la justicia e inclusión social. En palabras de una importante funcionaria del ministerio, este crecimiento gradual del paradigma de la economía social fue evidente:

Comenzamos con un atisbo de Economía Social, después tuvimos Monotributo Social, después tuvimos Marca Colectiva, después tuvimos comercialización de la Marca Colectiva, después tuvimos mercados, después tuvimos microcréditos; o sea, la escala de la política siempre iba para arriba (entrevista con el autor, MDS_17_MN).

Ilustración 10. Instrumentos jurídicos que acompañaron al PMO como herramientas de consolidación y desarrollo de la ESS.



Fuente: elaboración propia.

En términos de innovación respecto de políticas anteriores, a diferencia de programas de transferencias de ingresos como el PJJHD, en el que la contraprestación no era concebida como un trabajo, sino como una contribución del beneficiario a actividades comunitarias, el PMO busca explícitamente que personas en situaciones de desempleo y vulnerabilidad social puedan encontrar mecanismos de empleabilidad en el marco de una política pública y lo hagan a partir de los conocimientos y *expertise* profesional previa a alcanzar la situación de desempleo. Todo esto en el marco del desarrollo local y la ESS, entendido como un paradigma que permite el impulso de proyectos productivos de desarrollo local, en los que participan los actores de la comunidad, donde los recursos instalados en el territorio son aprovechados y potenciados, generando externalidades positivas en el conjunto de la comunidad de pertenencia y no solo en los miembros de emprendimiento en cuestión.

Además, la economía social promueve un conjunto de valores vinculados a la valoración del trabajo humano, al rescate de los lazos de solidaridad y cooperación, a las concepciones de trabajo asociativo y autogestionario, a la democratización de los recursos y de los procesos y a la reparación del capital social y los lazos solidarios (Scala, 2008, p. 122). Por esta razón, como señala Arcidiácono (2012b), el desarrollo local fue uno de los pilares centrales del andamiaje teórico del PMO y del paradigma de la ESS. En este sentido, la fuerza que adquiere en el discurso institucional del MDS el paradigma del desarrollo local y la economía social excede lo meramente relativo a un enfoque de política social, ya que pretende discutir una nueva manera de pensar y vivir la economía, donde cuestiones como el empoderamiento colectivo, la mejora de la calidad de vida, la riqueza en condiciones éticas o la preservación ecológica son valores rectores de esta manera de entender la producción, el trabajo y, en definitiva, la inclusión y justicia social. Bajo el paradigma de la ESS el trabajador está en el centro de la dinámica productiva y no la maximización y acumulación de beneficio-capital.

Enmarcar la política social en un paradigma de producción económica como el que plantea el MDS a través de la ESS nos conduce a entender que los fundamentos ideacionales que estaba detrás del impulso del PMO no solo tenían que ver con la generación de un nuevo tipo de política social, sino más bien con la generación de un subsistema económico que rompiese con ciertas reglas de las relaciones capital-trabajo; reglas que en la década anterior habían llevado a amplias capas sociales a situaciones de vulnerabilidad extrema provocadas por el desempleo, en un país en el que la economía crecía y donde la metáfora del derrame junto a una inflación controlada alimentaba el imaginario de crecimiento y desarrollo del país

y ofrecía pocas posibilidades para su cuestionamiento en términos de régimen de acumulación de capital injusto.

El Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” fue pensado para lograr un **desarrollo social económicamente sustentable**, con **empleo** y calidad de vida para la gente que **participa en espacios comunitarios**. Buscamos desde sus inicios llegar a las poblaciones más vulnerables y también **fortalecer a las organizaciones** (...) para mejorar los procesos de **desarrollo local**. La **cultura del trabajo**, abandonada no por casualidad en nuestro país, solo se adquiere con el trabajo (...) El **eje liberador es el trabajo** ciudadano porque establece relaciones entre identidades, historias colectivas, competencias y ámbitos que enlazan las **actividades productivas** con la **reproducción social** (énfasis añadido, Kirchner, 2007, pp. 192–193).

El Plan Manos a la Obra es la primera política que refleja una nueva concepción, un nuevo enfoque, de los problemas a los que intenta dar respuesta el MDS. La lucha contra la pobreza y la exclusión a través del trabajo como vehículo para alcanzar la justicia e inclusión social en un esquema ideacional que pretende deliberadamente romper con otros paradigmas de concepción de la política social. El impulso que le da Alicia Kirchner, junto a Daniel Arroyo como ideólogo del PMO, al desarrollo local y la economía social y solidaria supone un momento de ruptura en la lógica de trabajo del MDS, pero además supone un momento de aprendizaje institucional que genera las condiciones necesarias para darle consistencia presente y perpetuación de futuro a esta lógica trabajocentrista de abordar la política social. El giro ideacional que se produce al traducir la justicia e inclusión en términos trabajocentristas no solo inauguró una nueva forma de la política social en el MDS, sino que marcó la pauta del comportamiento institucional y organizacional del ministerio, pues como pudo comprobarse en la revisión documental y en el trabajo de campo realizado, la economía social y solidaria fue uno de los pilares en los que se basó la política social del MDS.

A pesar de las disfuncionalidades y diferentes etapas que hayan sido analizadas en otros trabajos (Arcidiácono, 2012b; Arcidiácono et al., 2014; Ciolli, 2013; Hopp, 2017; M. Rebón & Roffler, 2008), el PMO es la expresión, en términos de políticas, de un nuevo discurso institucional que pretender romper con el pasado, definir los problemas desde otro enfoque y promover soluciones coherentes con el paradigma kirchnerista de la justicia e inclusión social y con su traducción institucional en el MDS. Ahora bien, una lectura del pasado desde las coordenadas del presente nos llevaría a concluir que el PMO supone un cambio total de paradigma, lo cual es muy probable que esté lejos de la realidad, pues si bien fue una política rupturista con enfoques del pasado, convivió con otras políticas y, sobre todo, no fue capaz de alcanzar los objetivos que se proponía. En diferentes trabajos, pero en

especial en las entrevistas de campo realizadas, está muy presente que políticas como el PMO terminaban reproduciendo la lógica asistencialista y focalizada de los años noventa, no porque fuese el objetivo, sino porque en el propio proceso de institucionalización del programa se generaban distorsiones que finalmente se traducían en transferencias monetarias que en lugar de promover emprendimientos productivos terminaban siendo destinados a sostener situaciones de vulnerabilidad por falta de ingreso en las familias. A pesar de esto último, dado que este trabajo no hace un análisis de políticas públicas, sino que ahonda en cómo las ideas políticas generan cambios institucionales y de políticas, el PMO es una de las expresiones más claras del cambio institucional que sufre el MDS con la llegada de Alicia Kirchner al ministerio, que a su vez será el antecedente al PRIST-AT.

7.7.1.2.1. El Programa Ingreso Social con Trabajo –“Argentina Trabaja” (PRIST-AT)

El trabajo es el mejor organizador e integrador social y constituye la herramienta más eficaz para combatir la pobreza y distribuir la riqueza (Kirchner, 2010, p. 170).

La cita que a continuación recogemos pertenece a Fabián Repetto y en ella se expresa en buena medida el contexto de surgimiento del PRIST-AT. Un contexto en el que no solo variables económicas o políticas permiten entender las razones para lanzar este programa, sino también miradas enfrentadas en el seno del gobierno respecto de cómo afrontar, pero sobre todo, de cómo pensar la crisis, de cómo conceptualizarla, definirla y buscar soluciones para ella. Como se puede apreciar, el MDS ostenta la autonomía y fuerza suficiente para lanzar un programa que conviva con la que a la postre será la política social más importante del kirchnerismo: la AUH.

Esta reunión que yo te conté informal con Alicia fue entre agosto y septiembre. ¿Por qué es importante las fechas?: porque ellos se negaban –cuando digo “ellos”, sobre todo el Ministerio de Desarrollo Social– sistemáticamente a crear un programa parecido a lo que después fue Asignación Universal por Hijo (...) [en Argentina] volvía el tema social a cobrar el protagonismo que ya había tenido en el 2001–2002; aunque no con la magnitud de crisis, ni mucho menos, y el gobierno, entre gallos y medianoches, como se dice, decide, aún ya poniendo en marcha el Argentina Trabaja, además sacar la Asignación Universal por Hijo. **Solo enormes conflictos de visiones al interior del gobierno explican que las dos hayan convivido casi hasta nuestros días.** Porque simplemente, en algún momento, **ganó la pulseada Alicia Kirchner de imponer esta visión más de cooperativa y de cooptación de los movimientos sociales**, y en otro momento Cristina, convencida por alguna gente, se decidió a poner en marcha este tipo de intervención (entrevista ACADM_09_FR con el autor, 7 de octubre de 2019).

En efecto, en 2009, después de la crisis con el sector agroexportador (2008) que lleva al gobierno a una situación de evidente debilidad, la creación del Programa Ingreso Social con Trabajo–“Argentina Trabaja” (PRIST-AT)¹⁰⁹ por parte del MDS se enmarca en la batería de políticas que lanza el gobierno de Cristina Fernández después de asumir la derrota de las elecciones de medio término de junio del mismo año¹¹⁰. En este contexto, el programa Argentina Trabaja, en coherencia con buena parte de la política social desarrollada por el MDS, continuaba manteniendo la centralidad del trabajocentrismo como enfoque predominante en el desarrollo de la idea de justicia e inclusión social, pues como venía insistiendo desde su llegada a la institución, “la generación de trabajo digno y genuino es la mejor política social” (Kirchner, 2010, p. 171). Con este programa, que se entiende como una renovación e innovación del PMO, el ministerio pretende profundizar en la pretensión de recuperar el rol promotor del Estado en la creación de puestos de trabajo, pues esta sería la forma óptima de política social, ya que no solo genera ingresos para las poblaciones vulnerables, sino que fomenta la cultura y la dignidad del trabajo. Pero, al mismo tiempo, refuerza la idea de que la economía social y solidaria es el mejor vehículo para alcanzar este objetivo, puesto que además promueve la organización social –la comunidad organizada– en base a valores solidarios, horizontales y voluntarios (Díaz Langou et al., 2010, p. 89).

Cambios importantes sí: en el 2009 fue el coletazo de la crisis económica internacional y Néstor le dice a Alicia, ya con Cristina presidenta, le dice a Alicia “hay que generar fuentes de trabajo”. Entonces se lanzó el Argentina Trabaja: un plan de incorporación de la población a cooperativas para generar trabajo territorial (entrevista MDS_16_MGC con el autor, 8 de octubre de 2019).

A diferencia del PMO, que se concibió como un sistema de apoyo financiero a iniciativas de desarrollo productivo, el PRIST-AT dio un paso más allá y se planteó el objetivo de crear

¹⁰⁹ El PRIST-AT fue popularmente conocido como “Argentina Trabaja”. Como señalan Arcidiácono, Kalpschtrej, y Bermúdez (2014, p. 342), incluso el MDS hizo una difusión del PRIST-AT bajo el nombre de Argentina Trabaja, lo que también se vio reflejado en la manera que tenían los medios de comunicación y otros organismos a la hora de referirse al programa. Sin embargo, el PRIST-AT es un componente del “Argentina Trabaja” que es, a su vez, un plan del MDS y una marca registrada en la que se engloban diferentes programas e iniciativas, entre las que destacan el monotributo social, ley de microcrédito, ley de marca colectiva o la construcción de los CIC (Kirchner, 2010). En este trabajo haremos referencia al “Argentina Trabaja” en el sentido popularmente conocido; como equivalente al PRIST-AT.

¹¹⁰ En junio de 2009 se celebraron elecciones legislativas de medio término. Los resultados dieron la victoria al Acuerdo Cívico y Social con el 29,53% de los votos, mientras que el Frente para la Victoria quedó en un segundo puesto, con el 28,70% de los votos. A pesar de la escasa diferencia, el oficialismo perdió 22 escaños en el Congreso (lo que implicó la pérdida de la mayoría) y 4 en el Senado. Estos resultados fueron interpretados como una importante derrota del oficialismo. El diario Página 12, por ejemplo, titulaba “Barajar y dar de nuevo”, al tiempo que señalaba que el gobierno de Cristina Fernández, más que el modelo kirchnerista, “sufrió ayer una grave derrota” (Página 12, 29/06/2009). Por su parte, el diario Clarín titulaba de manera categórica “La derrota de Kirchner fue muy dura y perdió el control del Congreso” (Clarín, 29/06/2009).

puestos de trabajo. A pesar de que los objetivos del PRIST-AT se presentan demasiado generalistas, difusos y con pretensiones de abarcar múltiples dimensiones¹¹¹ (Lo Vuolo, 2010), estos podrían resumirse en tres ejes centrales: a) la creación de puestos de trabajo; b) a través de la promoción de organizaciones cooperativas; c) que provean de ingresos regulares a familias vulnerables. El vehículo para que esto sea posible consiste en, por un lado, la creación de cooperativas de trabajo inscritas en Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) y en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (RNEDLES) del Ministerio de Desarrollo Social en las que estarán integrados los beneficiarios y, por el otro, en la financiación de obras de infraestructura urbana local y comunitaria, saneamiento y mejoramiento de espacios verdes y abastecimiento de insumos para las cooperativas. Los potenciales beneficiarios de este programa serán, en consecuencia, personas sin ingresos formales en el grupo familiar, sin prestaciones de pensiones, ni jubilaciones, ni otros programas sociales no contributivos, con excepción del Programa de Salud Alimentaria.

Las prestaciones que otorga ser parte de las cooperativas de trabajo son tres: a) contar con una jornada laboral de 40 horas semanales, de las cuales cinco estarán destinadas a la capacitación. Las cooperativas están compuestas por hasta 60 integrantes y cuatro capataces y están vinculadas al INAES y al RNEDLES; b) un ingreso mediante una cuenta bancaria personal en el Banco de la Nación Argentina tramitada por el Ministerio de Desarrollo Social. Al tercer trimestre de 2016 el cobro líquido que percibían los cooperativistas era de entre 3080 y 3317 pesos, lo que equivalía al 59-64% de la Canasta Básica alimentaria (CBA) de una familia tipo (Ministerio de Desarrollo Social, 2016) y representaba aproximadamente la mitad del salario mínimo vital y móvil (SMYM)¹¹²; y c) un esquema de formación y capacitación sobre la constitución de cooperativas y una formación básica sobre salud y seguridad del trabajador. Además, se fomenta la terminalidad educativa de los cooperativistas (Díaz Langou et al., 2010, pp. 91–93).

¹¹¹ Según la Resolución 3182/2009 de creación del PRIST-AT, el objetivo principal del programa es “la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, generando puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores, quienes tendrán a su cargo el desarrollo de las acciones enunciadas precedentemente”; y a continuación señala que “el trabajo generado redundará en el desarrollo e incremento de la calidad de vida de los sectores más vulnerables, a través del apoyo a las comunidades más desprotegidas”. En su conjunto, el programa se plantea nueve objetivos, lo que redundará en el argumento antes señalado de Lo Vuolo acerca del exceso de generalidad, indeterminación y pretensión.

¹¹² En junio de 2016 el SMVM era de 6810 pesos corrientes (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Disponible en <https://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/bel/1652106.xlsx> (última fecha de consulta en diciembre de 2021).

Una de las características más significativas del PRIST-AT es que quienes forman parte del programa, al estar inscritos como monotributistas y devengar derechos laborales propios de las relaciones formales de trabajo –acceso a obras sociales, derecho a la jubilación, protección frente a riesgos el trabajo– pueden ser beneficiarios de la AUH, lo cual supone, junto al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, la única excepción que contempla este programa. Se entiende que esta excepción viene dada precisamente por la cualidad de trabajadores formales que deriva de ser beneficiarios del PRIST-AT y no por ser beneficiarios de un programa social desvinculado de las relaciones laborales. Además, la simultaneidad en el cobro del salario derivado del PRIST-AT y la AUH también se explica porque los ingresos percibidos como asalariados son inferiores al SMVM, con una brecha de casi el 50% al finalizar el gobierno de Cristina Kirchner. En definitiva, la compatibilidad del PRIST-AT con la AUH vendrían a poner encima de la mesa que los programas enmarcados en la economía social no fueron suficientes para garantizar las condiciones de justicia e inclusión social que se buscaban y, por tanto, hicieron falta mecanismos adicionales de protección social ante situaciones de vulnerabilidad. Visto desde otro punto de vista, ninguno de los programas enmarcados en la ESS permitió el reconocimiento pleno de derechos de seguridad social a sus trabajadores, pues, como señala Ciolli (2013, p. 61), no es hasta 2009, con la creación de la AUH, que los beneficiarios del PMO, PRIST-AT o Ellas Hacen no son incorporados en el régimen de asignaciones familiares. Antes de la creación de la AUH los trabajadores enmarcados en los programas del MDS no tenían acceso al sistema de asignaciones familiares, al que sí tenían acceso el resto de los trabajadores formales. Para la autora, el “nuevo sujeto económico” que reconoce el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social se encontró marginado o precarizado respecto del sistema de seguridad social, lo cual rompe con la lógica de la “asignación de derechos” que forma parte del imaginario de objetivos que perseguía el ministerio. Se daba, por tanto, una contradicción en los términos: mientras los programas de la ESS posibilitaban el acceso a fuentes de trabajo e ingresos, al mismo tiempo estos se veían marginados del acceso a derechos de seguridad social en su calidad de trabajadores, lo que no obsta a reconocer que el acceso a derechos de seguridad social fue creciendo a medida que los programas se desarrollaban, hasta acceder al régimen de asignaciones familiares con la aprobación de la AUH.

En términos de alcance, el programa Argentina Trabaja registraba al tercer trimestre de 2016, seis meses después de que Cristina Kirchner abandonase el cargo, un total de 198.789 cooperativistas y 8555 cooperativas de trabajo; cifra que contrasta con los 3.748.639

beneficiarios de la AUH a enero de 2016 (Administración Nacional de la Seguridad Social, 2017).

Al igual que la AUH en la órbita de la ANSES, la coyuntura política en la que nace el PRIST-AT convierte a este programa en uno de los más representativos de toda la política social que desplegó el MDS, razón por la cual buena parte de los trabajos centrados en estudiar la política social durante el kirchnerismo prestaron atención a este programa (Arcidiácono & Bermúdez, 2015b; Arcidiácono et al., 2014; De Sena & Chahbenderian, 2011; Ferrari Mango, 2019, 2021; Guimenez & Hopp, 2011; Hopp, 2017; Lo Vuolo, 2010; Maneiro, 2015; Natalucci, 2012b), aunque la bibliografía académicas relativa al PRIST-AT es considerablemente más escasa que la que existe de la AUH, a pesar de la magnitud que tuvo la primera como política de transferencia de ingresos en el marco de generación de puestos de trabajo a través de cooperativas financiadas públicamente. A su vez, esta estrategia de política de “inclusión social con trabajo” no solo fue financiada públicamente, sino que la creación de las cooperativas involucradas en el programa se hizo de manera centralizada desde el MDS, por lo que se encuentran a medio camino entre la esfera estatal y las organizaciones sociales (Arcidiácono et al., 2014).

La fuerte intervención del MDS en el desarrollo del programa nos remite nuevamente a la impronta ideacional que impregna la lógica de actuación del ministerio, pues, una vez más, el objetivo último es el de desarrollar una política social de carácter trabajocentrista en la que se pretende desarrollar, desde las estructuras del Estado, un subsistema económico alternativo enmarcado dentro de la lógica de la economía social y solidaria. Este hecho da buena cuenta de la capacidad que tuvo el MDS de traducir institucionalmente las ideas de justicia e inclusión social, y hacerlo en el marco de un nuevo paradigma de política social desarrollado por este: el paradigma de la ESS, tanto en el diseño como en la implementación de la política pública. De hecho, la huella que deja en el ministerio la lógica de la economía social como paradigma de política social hace que abril de 2010 la antigua Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, de la que dependían los programa PMO y PRIST-AT, se remplazada por la Secretaría de Economía Social con el objetivo de “diseño, articulación y evaluación de políticas para la promoción de la economía social” (Anexo art. 2, Decreto 505/2010), dándole una entidad y presencia institucional mucho más fuerte a la idea de “economía social” que a la de “políticas sociales”. En este contexto de consolidación institucional de la economías social, un año después de creación del PRIST-AT el MDS dicta una Resolución por la cual el PRIST-AT pasa a formar parte del conjunto de programas del

PMO (Art. 6, Resolución 2476/2010 del MDS de adecuación del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”) y, al mismo tiempo, el PMO es asimilado por el mismo decreto como parte de la marca registrada “Argentina Trabaja”.

En este sentido, a pesar de que el PRIST-AT no se concibe como un plan de ingresos, ni como un plan de obras públicas, sino que su objetivo está explícitamente centrado en la creación de puestos de trabajo con el objetivo de recuperar la dignidad del trabajo y la promoción de las familias, diferentes trabajos señalan no solo la generalidad e indeterminación de sus objetivos —¿qué significa devolver la dignidad del trabajo y la promoción de las familias en términos de política pública? —, sino también la lógica continuista de una política social que, aunque cambia sus coordenadas de sentido hacia una asistencia anclada en la idea de promover empleo formal, mantiene importantes líneas de continuidad con otros programas, lo que lo convierte en un programa asistencial más que de empleo. Además, una de las críticas mejor apuntadas tiene que ver con el fuerte énfasis en la promoción de las cooperativas como elemento consustancial a la ESS, pero la divergencia que existe entre estas cooperativas creadas desde el MDS y el resto de las cooperativas existentes es cualitativa. Lo Vuolo (2010), por ejemplo, señala que el modelo de empleo y cooperativas que crea el PRIST-AT se caracteriza por la ausencia de trabajo genuino, por la persistencia de dinámicas clientelares¹¹³, por ser un mecanismo de contratación de empleo público de forma más precaria, por la poca autonomía que tienen las cooperativas, pues el Estado fija las reglas del contrato laboral y las cooperativas no tienen márgenes de decisión sobre excedentes, ni control sobre la gestión y funcionamiento de estas; y también señala que no parece que el programa dé buena cuenta de enmarcarse en los esquemas de la ESS. De hecho, a pesar de que eran consideradas cooperativas que nutrían el subsistema económico de la economía social y solidaria, desde el ministerio se asumían como trabajadores del Estado

pero el Argentina Trabaja y el Ellas Hacen marcó otra etapa en la vida institucional porque no existe ninguna empresa, al menos acá en el país, que tenga 150 mil empleados. Tampoco nosotros intentamos incorporar empleados, eran cooperativistas, pero había que organizar el trabajo de 150 mil personas (entrevista MDS_16_MGC con el autor, 8 de octubre de 2019).

¹¹³ En el contexto de denuncias contra diversos programas del MDS, militantes de la organización Corriente Clasista y Combativa (CCC) denunciaban las prácticas clientelares en la asignación de beneficios del programa Argentina Trabaja (“Va a haber muertos de los dos lados”: La Nación, 7 de noviembre de 2009).

A pesar de que la AUH se convierte en la política social más representativa del kirchnerismo, imponiéndose a la mirada que defendía el MDS en contra de este tipo de políticas, el MDS seguirá dando impulso a una lógica de política social enmarcada en la ESS. Así, en marzo de 2013, se lanza una línea al interior del PRIST-AT denominada Ellas Hacen (EH) (Resolución 2176/2013 de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional del MDS de creación del programa "Ellas Hacen") destinado a mujeres con 3 hijos o más y/o al menos un hijo discapacitado que reciban la AUH y/o sean víctimas de violencia de género. El objetivo es el mismo que el programa creado en 2009: la creación de cooperativas de trabajo, con un esquema de capacitación, para fomentar el autoempleo (Arcidiácono & Bermúdez, 2018).

* * *

El PMO y el PRIST-AT fueron las dos políticas más ambiciosas y representativas del MDS durante los gobiernos kirchnerista. Con sus diferencias, ambos programas pretenden ser políticas sociales que tienen como objetivo último la empleabilidad de las poblaciones vulnerables a la que atienden. Además, ambas responden a coyunturas relativamente críticas respecto del mercado de trabajo y la generación de empleo. Esto los convierte en programas especialmente llamativos desde la óptica de los procesos de institucionalización de las ideas políticas, pues son la expresión de una manera muy concreta y particular de entender y definir los problemas públicos, y de articular soluciones al respecto.

Desde el seno del MDS, los problemas a los que se enfrentaba el país estaban vinculados con el desempleo y con las consecuencias que el desempleo provocaba en la sociedad. Esta visión, coherente con la que sostuvo el kirchnerismo durante todo el período, además enfatizaba en la importancia del trabajo como epicentro de la vida social y familiar, por lo que todos los caminos de la política social debían conducir hacia la empleabilidad de las personas. Cualquier política en un sentido contrario no hacía más que cronificar el desempleo estructural.

Esta insistencia en el trabajo como único vehículo para alcanzar la justicia y la inclusión social contrasta con la atribución de funciones que el kirchnerismo hizo ya desde 2004 entre diferentes instancias del Estado. El Decreto 1506/2004 de Emergencia Ocupacional es un buen ejemplo de ello. El mismo establecía que desde el MTEySS y el MDS se debía clasificar a la población en función de criterios de empleabilidad y que aquellas personas con menores o nulas posibilidades de empleabilidad serían el objeto de políticas públicas por parte del MDS, mientras que el resto entrarían dentro de la órbita del

MTEySS¹¹⁴ (Ferrari Mango, 2021). A pesar de ello, la fuerte impronta de Alicia Kirchner y su equipo respecto del rol de trabajo y los amplios márgenes de gestión que tenía el organismo frente al gobierno u otras áreas dieron paso a un fuerte proceso de institucionalización de las ideas que vinculaban la política social con la generación de empleo, y de ello son fruto el PMO y el PRIST-AT como programas insignia del MDS. Insistiendo en las palabras de Repetto, en el conflicto de miradas respecto de la política social que debía llevar a cabo el kirchnerismo “ganó la pulseada Alicia Kirchner [al] imponer esta visión más de cooperativa y de cooptación de los movimientos sociales” (entrevista ACADM_09_FR con el autor, 7 de octubre de 2019); al menos hasta la creación de la AUH cuando un nuevo enfoque debe convivir con el del MDS.

7.7.2. De las oficinas al territorio: territorio y territorialidad en la política social

Yo no me voy a quedar atrapada en el escritorio porque te termina atrapando y te alejás de la realidad (Alicia Kirchner, La Nación, 22/06/2003).

Si le preguntás a otro profesional cómo se imagina a un trabajador social probablemente te diga “con un morral, con el mate y un cuaderno caminando”. No se lo imagina en una oficina, no se lo imagina en un espacio cerrado. (...) pero sí, la territorialidad es una fuerte impronta del trabajo social (entrevista MDS_13_MT con el autor, 13 de noviembre de 2019).

Alicia invierte la relación y dice “nosotros no vamos a trabajar sobre la oferta, vamos a trabajar sobre la demanda”. Para poder trabajar sobre la demanda lo primero que tenés que hacer es saber cuál es esa demanda; para conocer cuál es la demandas tenés que salir al territorio. Entonces, el ministerio dejó de ser un lugar de recepción de personas que venían a ver qué podían conseguir para pasar a ser un ministerio de base territorial: la oficina vacía y la gente en el territorio (entrevista MDS_16_MGC con el autor, 8 de octubre de 2019).

¹¹⁴ El establecimiento de este criterio de empleabilidad no estuvo ausente de críticas. Altos cargos del MTEySS entendieron que esta decisión no tuvo en cuenta que un porcentaje muy alto de personas asimiladas como “no empleables” eran madres de varios hijos, a quienes se les atribuía dicha condición en virtud del contexto social y no de sus capacidades para integrarse en programas de empleo y formación. Así se expresó en una entrevista celebrada una funcionaria del MTEySS “Y, bueno, me parece que en un momento dado primó la mirada de Desarrollo Social, primó el enfoque de Desarrollo Social, y se generó, se produjo una resolución, o hubo un decreto, creo que hubo un decreto, a través del cual se pergeñaba la salida del Jefes. Y se generó un programa que es el Familias y el Seguro de Capacitación y Empleo. Al Familias iban las mujeres y al de Capacitación los hombres: una división entre empleables y no empleables, lo cual es una cosa tremenda desde el punto de vista del género porque las mujeres eran las no empleables porque tenían muchos hijos, entonces no eran empleables y entonces se iban al Familias donde iban a recibir un subsidio por sus hijos. El Familias se gestionaba desde Desarrollo Social y el Capacitación y Empleo desde el Ministerio de Trabajo. Esto fue la primacía de la mirada de Desarrollo Social y de Alicia sobre la política social, ¿no? Cuando en realidad las que más necesitaban de los instrumentos de empleabilidad eran las mujeres, las mandaron a la casa. Fue una mirada muy patriarca, digamos” (entrevista MTEySS_32_EB con el autor, 15 de octubre de 2019).

Las citas que encabezan este apartado expresan el segundo gran pilar de innovación política sobre el que el MDS articuló la política social posneoliberal: un cambio de estrategia, un cambio de metodología de la política pública orientada a la bajada al territorio y la territorialidad. El enfoque-metodología territorial que impulsa el MDS a través de diferentes estrategias se define a partir de dos problemáticas en las que se enfatiza insistentemente: a) alejarse de una política social basada en un abanico amplísimo de programas sociales muy fragmentados –“la programitis”– y enlatados, y promover la participación de la ciudadanía en el proceso de co-creación y co-gestión de la política social; esto es, promover la participación de actores locales en la producción de respuesta a las necesidades detectadas en cada lugar; y b) la extensión del ministerio, a través de nuevas infraestructuras y de nuevos perfiles profesionales –trabajadoras sociales principalmente–, en la gestión y aplicación de la política social.

Este nuevo enfoque estuvo presente en el MDS desde el principio y se extendió durante los 12 años de gobierno kirchnerista, pero especialmente y con mayor énfasis a partir de 2008, cuando sale Daniel Arroyo del ministerio y la ministra Kirchner profundiza en enfoque territorial del MDS (entrevista MDS_14_ER con el autor, 4 de noviembre de 2019). A partir de una lectura del pasado neoliberal, sus consecuencias, los y objetivos que se trazó el organismo, el “abordaje territorial” sería uno de los instrumentos con los que dar solución a los problemas que se definieron. En una publicación del ministerio en 2006 titulada “lineamientos de política social” el abordaje territorial se expresaba como uno de los ejes de la nueva política y se definía como una manera de

superar la centralidad del Estado nacional en el diseño de políticas sociales y pasar a la construcción de un modelo de intervención que introduzca las especificidades propias de cada provincia y municipio (Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, 2006b, p. 23)

Esta definición de la dinámica territorial está estrechamente vinculada con la participación y con una lógica de construcción de la política social de “abajo hacia arriba”, pues no se trata de un proceso de descentralización de la política social, que, recordemos, fue una de las grandes críticas que se formuló respecto del enfoque neoliberal de esta –descentralización¹¹⁵,

¹¹⁵ Hasta la crisis de 2001-2002, la oferta programática del MDS se caracterizó por una dinámica de descentralización por la cual los programas contaban con sus propias unidades ejecutoras en las provincias. La mayoría contaba con financiamiento externo, en clara sintonía con las ideas fuerza que promovían los organismos multilaterales de crédito, y su diseño buscaba la descentralización en la implementación y la participación de los beneficiarios (Díaz Langou et al., 2010). En este sentido, la crítica a la descentralización de

focalización y asistencialismo—, sino de recentralización del liderazgo e iniciativa del Ministerio de Desarrollo Social de la nación, pero con una lógica de incorporación de actores locales —movimientos sociales, asociaciones, cooperativas, etc.— en la gestión de la política social. En definitiva, una recentralización de la política social con una descentralización de fondos dirigidos hacia la sociedad civil (Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, 2006b, p. 27).

Pero además de la participación de organizaciones y movimientos sociales en este proceso de co-gestión y co-creación de la política social, las trabajadoras sociales también tendrán un rol central, pues serán los agentes del ministerio que, saliendo de las oficinas del ministerio en la capital, se vincularán territorialmente con las necesidades.

Mi trabajo en el 2003 y mi trabajo en el 2004 fue completamente diferente. Yo en el 2003 llegaba después de caminar 5 horas y te quería dar... entraba a la casa de las personas y más allá de lo que me dijeran a mi me parecía que había que darle esto, esto y esto. Hasta lograr entender que quizás no era eso, aprender a escuchar o aprender a quedarme callada, porque hay que deconstruir mucho de lo propio, de la velocidad citadina de los porteños o de las grandes urbes para acercarnos (...) La llegada a todos implicó, esto que te digo yo, andar en burro, caminar. El ministerio o la Secretaría de Desarrollo Humano del menemismo no llegaba. No llegaba porque no se movía, porque no tenía capacidad, digamos; porque no había capacidad humana dentro del ministerio para llegar como llegábamos nosotros (entrevista MDS_13_MT con el autor, 13 de noviembre de 2019).

Por otra parte, si uno de los elementos más característicos del discurso kirchnerista tuvo que ver con la vuelta del Estado y su rol activo en la vida social y política, el MDS tradujo la idea del Estado presente a través de su enfoque territorial. En una entrevista a la exsecretaria de Articulación de Política Social del MDS, plantaba que la política del Estado presente en la institución se expresó en estos términos:

El Ministerio de algún modo va como reconstruyendo sus propios equipos, sus propias burocracias, mucho más mirando al territorio. De hecho, contratando gente con equipos que están en el territorio, están en las provincias. Eso cambia, eso te reconstruye todo en esos años. O sea, esa lógica de proximidad territorial se va fortaleciendo a través de la contratación de equipos técnico-profesionales que están en el territorio. La conformación de los Centros de Referencia (los CDR), los CIC, que son espacios también que se crean en esa época, digamos. Se crea todo un conjunto de dispositivos institucionales que de algún modo están en esa sintonía (entrevista MDS_14_ER con el autor, 4 de noviembre de 2019).

los años noventa apuntaba a la desarticulación del Estado con el objetivo de “desprenderse” de responsabilidades vinculadas con los problemas del territorio, con los problemas locales (Kirchner, 2010).

La territorialidad como otro de los enfoques predominantes del MDS también responde al perfil político y de liderazgo que ejerció Alicia Kirchner en el organismo. Como se ha señalado, los amplios márgenes de autonomía, el escaso cuestionamiento en el seno del gobierno y un estilo de gestión bien definido dotaron a la ministra de condiciones de agencia política lo suficientemente anchas para perseguir el mandato de justicia social del kirchnerismo a través de una dinámica político-institucional vinculada con una mirada muy personal del trabajo ministerial en el área de desarrollo social.

Para Roxana Mazzola, por ejemplo, la política desplegada por el MDS estuvo muy marcada por el perfil profesional de Alicia Kirchner –el trabajo social– que se combina con algunos elementos antes señalados en este trabajo, entre ellos la impronta *evitista* que intenta reproducir cierto imaginario de cercanía, de contacto estrecho con los más necesitados

En el caso de Alicia, como ella venía de trabajo social, la lógica era con lo que te dice trabajo social: trabajo social trabaja desde el territorio, trabaja con la cercanía... Por eso te digo para mi cómo influyen las disciplinas es central (...) Y es así y lo hacen y le ponen toda esta connotación del amor y del cariño que tenés que tener, porque es un acto sumamente humano estar en el día a día. Pero Desarrollo Social tiene un rol más estratégico (tendría que tenerlo), de poner grandes trazos, de generar los incentivos para que los actores hagan eso y para que estén. Hay un simbolismo que se trata de reproducir de la época de Perón y que Evita te da el vestido y la ropa nueva que es cierto, deja una marca sumamente fuerte, pero yo no sé qué tanto transforma (entrevista ACADM_08_RM, 21 de noviembre de 2019).

Si bien el incremento de la presencia del MDS en los territorios generó dinámicas políticas virtuosas, en especial el acercamiento a los movimientos sociales que posibilitaron o contribuyeron a la acumulación política –lógica de la transversalidad¹¹⁶– del kirchnerismo durante los primeros meses (Página 12, 13/07/2003), o que el abordaje territorial se tradujese en una “mítica de la presencia” (Perelmiter, 2016), en oposición a la cultura gerencial de la década anterior; también se generaron tensiones con autoridades políticas provinciales y

¹¹⁶ La “transversalidad” es como se conoce a la estrategia y lógica de actuación de Néstor Kirchner tras su llegada a la presidencia. El concepto hace referencia a una suerte de reconfiguración del electorado dejando de lado las viejas dicotomías centroizquierda-centroderecha, peronismo- radicalismo y peronismo-antiperonismo (Rocca, 2015: 150); al tiempo que se busca la reconstrucción de un imaginario del movimiento nacional-popular en el que participaran o del que se sintiesen parte amplios sectores sociales (G. J. Pérez & Natalucci, 2010). En definitiva, se trataba de “trascender las fronteras de su filiación peronista de origen y crear una identidad de izquierdas” más amplia y aglutinadora (Cheresky, 2009, p. 22). Pérez y Natalucci señalan que el espacio de la transversalidad estuvo participado por: “(a) corrientes políticas nacionalistas peronistas distanciadas del PJ; (b) un desprendimiento del Frente Grande, integrado por dirigentes que habían abandonado el peronismo a principios de la década de 1990; (c) socialdemócratas y social-liberales con afiliación a la UCR, Partido Socialista (sobre todo funcionarios de la provincia de Santa Fe) y del Partido Intransigente; (d) organizaciones sociales de raigambre peronista, izquierda nacional o socialcristiana, que construyeron agrupaciones de desocupados. A estos cuatro habría que agregar aquellos militantes que decidieron integrarse al espacio” (G. J. Pérez & Natalucci, 2010, p. 101).

municipales que pudieron verse amenazados por una suerte de invasión/incursión en territorios bajo su control. De alguna manera, la creciente presencia territorial del ministerio se manifestaba en dos ejes claros: por un lado, que el ministerio asumía el rol protagonista en el desarrollo e implementación de políticas públicas, por encima de otros niveles de gobierno que durante los años noventa habían sido la correa de transmisión del gobierno central; esto es, frente a la lógica descentralizadora de los años 90, el MDS apuesta por la recentralización de la política social. En segundo lugar, la incorporación en las estructuras del ministerio y la toma de decisiones a uno de los actores clave en la intermediación política que existía entre las poblaciones objeto de actuación y el ministerio: los movimientos y organizaciones sociales.

El enfoque territorial del MDS tuvo dos expresiones muy claras. En primer lugar, la presencia de las trabajadoras sociales, las “margaritas”, como profesionales privilegiadas en la estructura del ministerio y que encarnaban la imagen de las funcionarias que salían de las oficinas centrales del ministerio en la capital para adentrarse en los territorios y atender las problemáticas de la pobreza y la exclusión “una a una”. En segundo lugar, las dos innovaciones de mayor transcendencia en este enfoque territorial fueron la creación de los Centros Integradores Comunitarios (CIC) y los Centros de Referencia (CDR).

7.7.2.1. Los Centros Integradores Comunitarios (CIC)

Los Centros Integradores Comunitarios fueron una de las innovaciones institucionales llevadas a cabo por el Ministerio de Desarrollo Social que más interés generaron durante la gestión de Alicia Kirchner al frente del organismo (Carivenc, 2019; de Piero, 2014, 2016; Del Prado, 2017; S. L. López, 2008; Mancilla, 2017; Perelmiter, 2009, 2016, 2017; Pérez Amsler, 2018; Trotta, 2013). Creados por medio de la Resolución 2173/2004 del Ministerio de Desarrollo de la Nación, que establece el convenio de colaboración entre el Ministerio de Salud, el Ministerio Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Planificación Federal e Inversión Pública y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales para la construcción, equipamiento y operación de los CIC. El objetivo era implementar un modelo de integración y coordinación de las políticas sociales principalmente de atención primaria a la salud y desarrollo social a escala municipal o provincial (S. L. López, 2008). Desde el momento de su concepción en 2004 hasta agotar la segunda presidencia de Cristina Fernández se habían construido un total de 812 CIC (Consejo Intergubernamental de

Programa MOST, 2015; Del Prado, 2017) desde donde se proveía de asistencia directa, especialmente en atención sanitaria y en actividades de ocio, deportes y tiempo libre.

Los CIC son definidos como “espacios públicos de integración comunitaria, contruidos en todo el país, para el encuentro y la participación de diferentes actores que trabajan de modo intersectorial y participativo para promover el desarrollo local en pos de la inclusión social y del mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades” (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2015b). De esta manera, los CIC se impulsan por iniciativa del MDS y pueden ser de carácter urbano, rural o de parajes¹¹⁷. La conformación y dotación prestacional con la que cuentan los CIC son un área de salud, una de desarrollo social y una de jardines maternales. También cuentan con un salón de usos múltiples para la celebración de talleres, capacitaciones, emprendimientos, recreación, deporte, entre otros.

Además de provisión directa de servicios, los CIC no fueron concebidos como sedes técnico-administrativas del ministerio, rol que cumplirían más tarde los CDR, sino como espacios para la organización y participación comunitaria, donde se integrarían agentes gubernamentales y no gubernamentales. La instancia de conducción de los CIC fueron las Mesas de Gestión Local en las que participarían referentes sociales de las comunidades en las que estaban instalados. La idea de las Mesas de Gestión es que actúen como correa de transmisión a nivel micro de las políticas sociales que provienen del nivel macro, facilitando la estrategia de implementación de políticas sociales, promoviendo el desarrollo local y actuando como dinamizadoras del tejido social (Kirchner, 2010, p. 115).

Los CIC tienen su origen en los Centros Integradores (CENIN) creados en la década del 80 en Ríos Gallegos mientras Néstor Kirchner era intendente del municipio (1987-1991) y Alicia Kirchner ostentaba el cargo de secretaria de Promoción. Pero además de este antecedente institucional, el impulso de los CIC se inspira en una experiencia que vive personalmente Alicia Kirchner en la década del 70 como trabajadora social, como se apunta en la publicación del MDS de la que es autora (Kirchner, 2010). Aquella experiencia primigenia estaba basada en modelos de organización popular como centros de vecinos, sociedades de fomento o salas comunitarias de ocio común. Lo relevante de la anécdota que recoge la publicación es que, una vez más, Alicia Kirchner supo construir importantes

¹¹⁷ Más concretamente, pueden ser de “alta complejidad, destinado a zonas de parajes; los urbanos de máxima, ejecutados por tres cooperativas; los básicos, con dos cooperativas y los mínimos o rurales, con una cooperativa de 16 integrantes, y con superficies de 820, 542 y 317 mts² cubiertos, respectivamente” (Kirchner, 2010, pp. 100–101).

márgenes de autonomía política e institucional desde el seno del MDS, de tal manera que llevó a cabo proyectos que se presumen eran de su entera inspiración y que pretendían, claramente, imprimir una lógica diferente a la función del MDS y al protagonismo que en este debía tener el trabajo social.

Al margen del impacto que estas infraestructuras tuvieron en los territorios a la hora de articular la participación del gobierno central, provincias, municipios y organizaciones sociales en la gestión de la política social, los CIC pretenden incidir en la mirada de las personas y colectivos que hacen uso y tienen acceso de estas instalaciones respecto del Estado. La idea del “Estado presente”, tan característica del discurso kirchnerista, adquiere una dimensión concreta en el Ministerio de Desarrollo Social con la creación de los CIC. Para el MDS, los CIC son “el Estado presente en el territorio” (Kirchner, 2010, p. 105) o, dicho de otra forma, los CIC fueron la referencia estatal en los territorios, especialmente aquellos habitados por sectores populares (Carivenc, 2019, p. 123).

7.7.2.2. Los Centros de Referencia (CDR)

Salvo excepciones, a diferencia de los Centros Integradores Comunitarios, los Centros de Referencia no generaron el interés académico de aquellos (Ambrosi & Stern, 2014; Bazzalo, 2011; Perelmiter, 2016, 2017). Al no asumirse como una innovación institucional excepcional, sino más bien como la extensión, una ramificación, de la estructura del ministerio en las provincias, facilitando la provisión de políticas sociales y convirtiéndose en delegaciones de referencia para trabajadores del MDS que trabajaban desde el territorio o que tenían que desplazarse hacia los territorios. El objetivo de los CDR fue, en definitiva, conformarse como “oficinas” dependientes del nivel central en cada una de las capitales de provincia del país, donde el funcionario responsable de cada CDR es designado por las autoridades del MDS (Díaz Langou et al., 2010). Cada CDR contaría con dependencias propias del MDS y también de sus organismos descentralizados y desconcentrados, así como también un área correspondiente a los tres planes nacionales vigentes en el momento de su creación: el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, el Plan Manos a la Obra y el Plan Familias (art. 4. Resolución 235/2006). La dirección de los CDR estaría al mando de un Coordinador dependiente orgánicamente de la Secretaría de Gestión y Articulación Institucional y estaría supervisado por la Jefatura de Gabinete de Asesores del MDS (art. 5, Resolución 235/2006).

El MDS define los Centros de Referencia como “delegaciones locales del nivel central, cuya forma de trabajo es articular políticas con los gobiernos provinciales y municipales, organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales” (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2015a) y el resultado de esto deberá ser la construcción de una red federal de políticas sociales. En palabras de funcionarios del MDS

Los CRD eran pequeños ministerios en el territorio, ¿no? Con todas las respuestas que vos encontrabas en la Avenida 9 de Julio [sede del ministerio] las podías encontrar en el CDR (...) como política social centralizada el CDR era una pata del ministerio en lo local; que cuando no existía aquel, todo trámite tenías que venir a hacerlo a Buenos Aires. Bueno, ahora lo podías hacer en tu provincia (entrevista MDS_13_MT con el autor, 13 de noviembre de 2019).

Los Centros de Referencia eran la representación del Ministerio de Desarrollo en cada una de las provincias. En Algunas provincias como Buenos Aires, como Tucumán, como Río Negro, había más de un Centro de Referencia (...) Entonces los Centros de Referencia tenían representados la mayor parte de los programas del Ministerio en una oficina con su propio personal (entrevista MDS_16_MGC con el autor, 8 de octubre de 2019).

Se trata, en definitiva, de una prolongación territorial de la estructura de gestión administrativa del MDS en las provincias, donde están integradoras profesionales, técnicos y administrativos responsables de la aplicación de la política social. A pesar de que no se conciben como una gran innovación institucional, su impacto viene dado porque se convierten en filiales provinciales de una burocracia que hasta entonces había sufrido una escasa presencia y estructura territorial, lo que limitaba las capacidades de integrar las políticas sociales en ese nivel (Perelmiter, 2016, 2017). Acorde con el discurso institucional que defenderá la ministra Kirchner, los CDR cumplen el objetivo de que el ministerio salga de la capital para aproximarse a los territorios en los que actúa, de tal forma que, como el propio nombre indica, se conviertan en una referencia del Estado nacional, del MDS, en cada provincia (Bazzalo, 2011). En este sentido, el enfoque territorial, a través de los CDR, responde a la idea de

encontrar las respuestas adecuadas a la realidad territorial, optimizar la llegada a la gente, a sus realidades y capacidades, generar condiciones para aplicar las políticas sociales en el lugar, mejorar la accesibilidad y la cobertura mediante la metodología de trabajo, hasta ubicar los espacios para la toma de decisiones (Kirchner, 2007, p. 299).

Si bien los CDR empezaron a discutirse en 2005, no fue hasta 2006 cuando se empezaron a formar los equipos de trabajo y ya en 2007 se logró convertir a estas extensiones del

ministerio en instrumentos para la aplicación de las políticas ministeriales en los territorios de referencia (Perelmiter, 2017, p. 282).

7.7.3. Del onegeismo¹¹⁸ a la participación: movimientos y organizaciones sociales militando el Estado

A la gestión de las políticas sociales en las últimas tres décadas, le ha faltado la participación de sus principales protagonistas: la comunidad organizada, los ciudadanos manifestando sus opiniones y tomando decisiones, apropiándose de sus derechos (Kirchner, 2007, p. 280).

Vos viste que acá el tema de los laburos, sobretodo en política, digo son de la gente que está metida en política. La militancia política entra en las instituciones por relaciones, es muy raro que entre por concurso (...) yo siempre he tenido la costumbre de entrar por relaciones políticas, demostrando militancia y después ocupando un cargo de gestión, cargos de confianza en la gestión. Así es como entré primero a trabajar en el Ministerio de Desarrollo Social (entrevista ASES_41_JFVZ con el autor, 20 de diciembre de 2019).

Como ya se adelantó, los movimientos sociales fueron una pieza clave tanto en el proceso de traducción de las ideas políticas kirchneristas en el seno del MDS como en la definición de los problemas que debía enfrentar el organismo, y de los instrumentos y soluciones que se articularían, en forma de políticas, durante la gestión de Alicia Kirchner. Sin duda, las políticas enmarcadas en la lógica de la ESS no solo formaban parte de la propia mirada de la ministra Kirchner, convencida como se vio de que el trabajo era el vehículo privilegiado para alcanzar la justicia e inclusión social, sino también de buena parte de las organizaciones sociales de trabajadores desocupados, quienes emergieron y construyeron una identidad vinculada con la situación de pobreza y desempleo en los años 90 (Muñoz, 2005; Simón Arce, 2008; Svampa & Pereyra, 2003). En este sentido se expresa una funcionaria del MDS cuando reconoce que el ministerio potenció que las organizaciones de trabajadores desocupados desarrollasen los proyectos productivos que tenían

yo creo que los movimientos sociales son importantes, son un actor importante, al que Alicia le dio la posibilidad de mucho crecimiento; le dio recursos y mucho crecimiento y creo que las organizaciones sociales son parte de las políticas públicas, ¿no? Lo que se genera con la incorporación en el gabinete fue complicada, pero la importancia que se le dio desde el

¹¹⁸ Para autores como Massetti (2011, p. 19), el tejido de vínculos y alianzas políticas de los movimientos sociales con el gobierno kirchnerista para participar en las instituciones implicó, al contrario de lo que defiende el discurso oficial del ministerio cuando plantea dejar atrás el onegeismo de los años noventa, que se produjese un proceso de “ONeigización” de las organizaciones y movimientos piqueteros.

Ministerio hizo que las organizaciones sociales crecieran muchísimo con los recursos del ministerio. No podían generar proyectos propios. Si bien tenían muchos proyectos productivos para sus gentes, para la gente que conformaba parte de las organizaciones sociales; dependían mucho de lo que el Estado les transfería, ya sea planes o tarjetas de seguridad alimentaria (entrevista MDS_15_KY con el autor, 6 de noviembre de 2019).

Por otra parte, el rol de los movimientos y organizaciones sociales y su participación político-institucional durante el kirchnerismo no puede dissociarse del enfoque territorial de la política social del MDS. Conviene recordar que uno de los elementos significativos del nacimiento de los movimientos de trabajadores desocupados o piqueteros en los años 80-90 estuvo caracterizado por los nuevos repertorios de acción colectiva con los que actuaron – asentamientos, estallidos, saqueos, piquetes– como también por su fuerte inscripción territorial, siendo el barrio el epicentro organizativo de la protesta y movilización, pero también de las estrategias de supervivencia y dinámicas de autogestión y de cooperación, ya sea a nivel simbólico –identidades, reconocimiento mutuo, etc.– o material (Giarracca, 2003; Massetti, 2011; Merklen, 2005; Natalucci, 2014; Palomino, 2005; Seoane, Taddei, & Algranati, 2006; Svampa & Pereyra, 2003). Al mismo tiempo, el protagonismo piquetero en el contexto de la crisis del 2001 los convierte en un actor político con gran capacidad de intervención en el debate público nacional, marcando ciertas coordenadas de sentido sobre la forma de entender la crisis, la manera de leer el pasado reciente y la construcción de nuevas expectativas de futuro. La decisión de no reprimir la protesta y adoptar una postura conciliadora y de vocación transversal del gobierno de Néstor Kirchner no es ajena a esta realidad y se produce, desde el MDS, un proceso de acercamiento y reconocimiento de estas organizaciones sociales como actores socioterritoriales relevante (G. Pérez & Natalucci, 2015). Este acercamiento se tradujo en el empoderamiento de aquellas que participaron en el juego político institucional. En una de las entrevistas realizadas, la directora nacional de Seguridad Alimentaria se pregunta

¿Qué genera el empoderamiento de las organizaciones, el escucharlos, el darles recursos? Genera mucha tensión en el territorio con los municipios y con los gobiernos provinciales. Entonces en esa tensión siempre hay conflicto porque la organización social nace de una creencia política y de una insatisfacción en el barrio (...) Entonces había mucha tensión durante los gobiernos kirchneristas entre Alicia, o el gobierno kirchnerista, con algunos intendentes o gobernadores provinciales. Había mucha tensión porque se le daba muchos recursos a las organizaciones sociales y las provincias quedaban a veces con menos recursos que los de las mismas organizaciones ¿no? (entrevista MDS_15_KY con el autor, 6 de noviembre de 2019)

Ahora bien, la manera de leer la influencia que esto tuvo en el organismo no se plantea sencilla. Para investigadoras como Mazzola, por ejemplo, la participación de los movimientos

sociales en el MDS se caracterizó por una continuidad en la lógica de actuación de los movimientos sociales, sobre todo como sostenes del territorio, pero con la diferencia de que durante el período kirchnerista lo hacían con un pie dentro del ministerio:

La cuestión sigue siendo “te organizo desde este colectivo que somos” y terminas siendo el que adjudica o no determinados beneficios sociales, pero ahora ya sos parte del Estado también. O el que distribuye los cupos. Antes ibas y golpeabas la puerta para pedir el cupo. Ahora pasaste a ser parte de la estructura que sigue con la misma lógica (entrevista ACADM_08_RM con el autor, 21 de noviembre de 2019).

Esta mirada crítica y que apunta a cierta continuidad entre los años noventa y el kirchnerismo, no es coincidente con quienes participaron en las estructuras del ministerio desde dentro. En numerosas ocasiones, las respuestas que se daban durante las entrevistas de campo no solo reconocían las tensiones que produjo la incorporación de las organizaciones sociales a las estructuras del organismo, sino también las virtudes que esto produjo, en especial en lo referido al enfoque de llegada territorial que promovió el ministerio

Fue una influencia fundamental y nos costó mucho *aggiornarnos* a ese enfoque, porque fue un choque importante. Desde la burocracia reglada de “las cosas se deben hacer así” a “déjate de hinchar que tenemos que salir ya”, ¿no? Y todos nos tuvimos acostumbrar al ahí y ahora. Entonces, “si hay burocracia, cambia la burocracia porque esto es muchísimo más importante”. Hubo que desestructurar las cabezas (entrevista MDS_17_MN con el autor, 22 de noviembre de 2019)

Estos dos factores, que reflejan la manera que tuvo el ministerio de traducir y promover las ideas de justicia e inclusión social, pueden considerarse dos caras de una misma moneda. En la medida en la que el MDS fue capaz de re-centralizar la política social y por tanto de restarle importancia a la presencia territorial de otros actores como municipios, provincias u ONG, también fue capaz de canalizar la conflictividad social y legitimar la acción política de los movimientos y organizaciones sociales a la hora de hacer llegar la política al territorio. Para la exsecretaria de Articulación de Política Social en el MDS

los movimientos fueron, para mí, como actores sociales y políticos, los grandes ganadores, porque son grandes ejecutores hoy de esa política pública –en el 2003 eran un actor mucho más residual– (entrevista MDS_14_ER con el autor, 4 de noviembre de 2019).

Con independencia del grado de participación de las organizaciones sociales en la política del ministerio, cuestión que ha sido analizada en profundidad en diversos trabajos (Boyanovsky, 2012; Gradín, 2012; Longa, 2017b; Natalucci, 2014; Perelmiter, 2009; Vázquez, 2014, entre otros), lo que resulta especialmente llamativo es la relación que existe entre su participación

y el tipo de enfoque institucional que Alicia Kirchner impulsó en el organismo. En este sentido, los movimientos sociales como expresión de la co-gestión y co-diseño de las políticas sociales no solo resulta en una innovación en términos de gestión, sino que engarza con una mirada muy particular del rol del Estado y las instituciones en el proceso de las políticas públicas. Como se ha visto, las diferentes expresiones de la política social impulsada por Alicia Kirchner –trabajocentrismo, enfoque territorial y participación– responden a una misma inquietud: cambiar la lógica de funcionamiento de las instituciones frente a los problemas que debe enfrentar. De esta manera, para la ministra los problemas de pobreza, indigencia y exclusión exigían respuestas que involucrasen a las estructuras institucionales y que estas fueran capaces de responder a los problemas que se definían políticamente. En otras palabras, de lo que se trataba era de que “la realidad no se tiene que acomodar a la burocracia; la burocracia se tiene que acomodar a la realidad, porque sino la que no sirve es la burocracia, ¿se entiende?” (entrevista MDS_17_MN con el autor, 22 de noviembre de 2019) y en esta lógica los movimientos y organizaciones sociales jugaban un rol central.

Al referirse a los movimientos sociales, un entrevistado con larga experiencia en la dirección de recursos humanos señalaba que la lógica del ministerio se invirtió, pues “cuando vos te juntas con esa gente [movimientos sociales] te das cuenta de que a veces primero tenés que hacer las actividades y después lo que haces es encontrar un marco –un marco teórico, un marco metodológico, hasta un marco jurídico– que le de cauce a esas actividades que ya venís realizando” (entrevista MDS_18_FM con el autor, 22 de noviembre de 2019). Es decir, que en lugar de que los actores implicados en la gestión de la política social se adapten a las lógicas institucionales, es la institución la que debe adaptarse a las condiciones de necesidad e inmediatez que exigen las realidades a las que debe atender el ministerio y que exigen las organizaciones. Y esto no tiene que ver con que las realidades de vulnerabilidad sean nuevas, sino con un proceso de traducción de ciertas ideas vinculadas a la exigencia moral y ética de la justicia social, que en el seno del MDS se entendieron como el imperativo del caso a caso –territorialidad– en un contexto de co-creación y co-gestión de la política social –participación– con el objetivo de encontrar en el trabajo las condiciones de justicia e inclusión social –trabajocentrismo–.

La incorporación de los movimientos piqueteros a la gestión estatal se dio a partir de diferentes mecanismos y modalidades, entre las que destacan por su alcance e importancia, tanto en términos de anclaje institucional, como de política: a) las modificaciones en la estructura ministerial para dar cabida a los liderazgos a cargo de la gestión; b) el programa

Promotores Territoriales para el Cambio Social. Por tanto, tenemos que las dos expresiones más claras de participación de los movimientos de trabajadores desocupados en la gestión de las políticas sociales fueron los nombramientos institucionales –toma de decisiones– y la integración en proyectos, planes o programas a nivel local –aplicación de toma de decisiones– (Boyanovsky, 2012).

7.7.3.1. *El espacio institucional de los movimientos sociales*

La relación que mantuvo el kirchnerismo con los movimientos y organizaciones sociales – piqueteros, trabajadores desocupados, etc.—¹¹⁹ es probablemente uno de los fenómenos que más interés ha despertado en la academia (Garay, 2007, 2016; Longa, 2017a, 2018, 2019d, 2019a, 2019b; Perelmiter, 2017, 2009, 2012, 2016; Rocca Rivarola, 2009, 2019; Schuttenberg, 2012). Buena parte de estos trabajos, además, sostuvieron una discusión entre aquellas investigaciones que entendían que los movimientos sociales mantuvieron, en virtud de su rechazo a la política profesionalizada y al verticalismo y jerarquía de estructuras como las del Estado, su autonomía como organizaciones (Cortés, 2009; Gómez, 2009; Gradin, 2012, 2014, 2018; Natalucci, 2008, 2011; Natalucci, Pérez, Schuster, & Gattoni, 2013, entre otros), mientras que otra corriente sostendría que el kirchnerismo fue capaz de cooptar¹²⁰ a estas organizaciones a costa de que estas perdieran una voz propia y autonomía (Campione &

¹¹⁹ En este trabajo nos referiremos a los movimiento y organizaciones sociales de trabajadores informales, trabajadores desocupados o piqueteros que nacieron entre 1996 y 2000 en el contexto de los gobiernos menemistas, y también los movimientos sociales surgidos durante el kirchnerismo. Estos tendrán un rol protagonista a la hora de definir los problemas públicos vinculados con la justicia social y las políticas sociales. Por tanto, quedan fuera de nuestra reflexión los movimientos de derechos humanos, que forman parte de una agenda de investigación propia y que, a diferencia de los movimientos piqueteros, tienen una continuidad histórica desde su nacimiento durante la última dictadura cívico-militar hasta nuestros días. Se considera que en buena medida los movimientos de derechos humanos sentaron las bases de la transición democrática en Argentina y que durante los últimos treinta años fueron el vehículo para expresar valores asociados a la democracia, como la garantía de derechos civiles y políticos y la condena de la violencia política. Al igual que ocurrió con los movimientos piqueteros, el gobierno de Kirchner se apoyó en los movimientos de derechos humanos y estos legitimaron el cargo del presidente y la presidenta, ocuparon espacios institucionales y condicionaron/promovieron una serie de políticas vinculadas con sus demandas (Pereyra, 2017).

¹²⁰ La hipótesis de la cooptación de los movimientos sociales en América Latina en general y en Argentina en particular no es nueva. Con el surgimiento de los llamados populismos de primera generación –Lázaro Cárdenas en México, Juan Domingo Perón en Argentina o Getulio Vargas en Brasil–, se ha señalado que este tipo de liderazgos se caracterizaron por la cooptación de los movimientos de trabajadores, bajo el compromiso de mejorar sus condiciones materiales y laborales a cambio de su apoyo en el mantenimiento del poder (Prevost, Vanden, & Oliva Campos, 2012).

Rajland, 2006; Massetti, 2006; Pereyra, 2017; Prevost, 2012; Rajland, 2008; Svampa, 2006, 2008, entre otros)¹²¹.

Por otro lado, trabajos como el de Longa (2019d, 2019a, 2019c) o Perelmiter (2009) se sitúan en una vía intermedia y defienden que no se puede sostener con tal facilidad la dicotomía cooptación-autonomía, pues aunque reconocen procesos de burocratización de los movimientos sociales, no desmerecen la importancia que tiene para estos ocupar espacios institucionales, pues si bien participaban de la práctica estatal, no transformaban su carácter de portavoces de las aspiraciones populares. De hecho, la relación entre el kirchnerismo y los movimientos sociales puede entenderse como una relación de mutua constitución, de modo que ambos constituyen mutuamente sus identidad, al tiempo que resignifican el rol del Estado (Chaves Solca, 2014). En trabajos posteriores de Massetti (2010), el autor pondrá en tela de juicio la idea de cooptación por medio del ofrecimiento de recursos, pues fue precisamente el acceso a recursos el motor del proceso de movilización de muchas organizaciones piqueteras en los 90. También en un terreno que huye de la dicotomía cooptación-autonomía se sitúa el trabajo de Díaz-Parra, Roca y Romano (2015), pues no discuten la intencionalidad de los actores sociales de tomar un rumbo autonomista o dependentista, sino que hacen una lectura de corte más interpretativo para analizar la crisis del 2001 en Argentina –y la del 2008 en España– como momentos de transformación de las condiciones de interpretación del orden político y social de los movimientos sociales. En este sentido, se habría producido un cambio en el patrón de politización que refleja en los cambios que se dan en los marcos (*frames*) del activismo; esto es, que se dan cambios en las *interpretaciones* de las condiciones de posibilidad de la acción política y el cambio social (Díaz-Parra et al., 2015, p. 388). De hecho, al margen de la mirada académica que se tenga respecto del debate autonomía-heteronomía de los movimientos sociales, en el seno de las organizaciones sociales también se libró esta discusión y muchas de ellas comenzaron, bajo el gobierno de Néstor Kirchner, a “plantearse un cambio en su estrategia política, reorientándose a la participación y disputa del Estado” (Longa, 2019a, p. 262), mientras que otros movimientos autonomistas denunciaron la cooptación que suponía la integración ciertos movimientos sociales en la gestión, por lo que optaron por la construcción política por fuera de la ocupación de cargos institucionales (Longa, 2017b).

¹²¹ Algunos intentos por clasificar y ordenar los trabajos académicos centrados en movimientos piqueteros en función de corrientes interpretativas pueden verse en Gómez (2009), Longa (2019a) o Schuttenberg (2012).

Sin pretender entrar en este debate, este trabajo se centra en una dimensión diferente, pues intenta entender el rol que jugaron los movimientos sociales en la construcción de los discursos sociales respecto de la justicia social, las políticas sociales y, en especial, nos interesa conocer las formas de participación de estas organizaciones en instituciones especialmente sensibles a la política social como el caso del MDS.

En sus trabajos, Longa (2019a, 2019d) sostiene que la participación de los movimientos sociales en la estructura del Estado responde a un primer momento de emergencia de los movimientos de trabajadores desocupados en respuesta a las políticas neoliberales de los años noventa y posteriormente a la consolidación del liderazgo de Néstor Kirchner en una clave progresista o de centro izquierda, quien además apuesta por abrir la puerta de la gestión estatal a cambio del apoyo al nuevo gobierno. Con el tiempo, las políticas kirchneristas granjearían la simpatía de diversas organizaciones sociales, entre ellas los movimientos piqueteros y la mayoría de los movimientos que se sumaban al proyecto kirchnerista experimentaban una relación novedosa con el Estado a través de la integración de sus referentes en cargos de gestión (Longa, 2019d, p. 17). En este contexto, las organizaciones populares se dividieron entre aquellas que participaron y apoyaron al gobierno de Kirchner bajo el argumento de que la etapa de resistencia al neoliberalismo había terminado y llegaba el momento de la ofensiva, de cambiar las cosas asumiendo nuevas tareas en el Estado, de la necesidad de ocupar el Estado como síntoma de un cambio de época (Longa, 2019d, p. 40); frente a aquellas organizaciones que mantuvieron una postura crítica, pero al mismo tiempo tuvieron problemas para consolidar una voz relevante en el espacio público.

En este sentido, si bien la alianza del gobierno de Néstor Kirchner con sectores piqueteros se tradujo en una incorporación de estos a diferentes instancias institucionales¹²², ya sea a través de nombramientos políticos o de participación en listas electorales (véase, Boyanovsky, 2012; Escudé, 2009); el Ministerio de Desarrollo Social fue uno de los organismos en los que se produjo mayor y más visible presencia e integración de activistas y militantes populares, llegando a modificarse las estructuras del ministerio para dar cabida

¹²² En junio de 2006 el diario La Nación publicaba que “Cincuenta piqueteros cambiaron la calle por los sillones del poder”. En el artículo, se analizan las diferentes dependencias gubernamentales en las que los representantes de los movimientos piqueteros obtuvieron cargos institucionales (La Nación, 11/06/2006). Más tarde, en septiembre, volvía a hacer referencia a la morfología de las redes de trabajadores en el MDS: “Una red con piqueteros y “margaritas” (La Nación, 4/09/2006)

formal a la incorporación de estos a la gestión y poder dejar su huella en el estilo de gestión de este organismo (Gradin, 2014; Vázquez, 2014).

La primera modificación importante en la estructura del organismo se dio en 2004 con la creación de la Dirección Nacional de Asistencia Comunitaria (DNAC), dependiente de la Secretaría de Gestión y Articulación Institucional (Resolución 35/2004). A su vez, de la DNAC dependían dos direcciones y dos áreas de coordinación. Esta dirección, que se corresponde con el cuarto nivel de jerarquía en la administración, estuvo al mando de Jorge Ceballos, referente del movimiento Barrios en Pie, una organización no peronista, y desde ella el movimiento pudo adquirir “conocimientos, saberes y capacidades, así como formar cuadros políticos para dicha tarea” (Gradin, 2014, p. 52). A pesar de esta modificación en la estructura organizativa del MDS, los programas e iniciativas impulsadas por la DNAC fueron muy limitadas, tanto en su alcance como en su impacto. Ahora bien, con independencia de dichas limitaciones, esta decisión supone un primer hito en materia de transformaciones institucionales que buscaban dejar atrás el modelo de gestión gerencial de los años noventa y abrir la institución para que otros referentes de los movimientos sociales se incorporasen a la gestión, reorientando la institucionalidad hacia modelos alternativos vinculados con la participación y la llegada territorial de la política social.

Ilustración 11: Niveles de jerarquía institucional en el MDS.



Fuente: elaboración propia

Posteriormente, en 2006, se crea la Subsecretaría de Organización y Capacitación Popular (SOCP) –tercer rango de jerarquía–, el “área piquetera” del ministerio, dependiente de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano¹²³. De esta subsecretaría dependerán dos direcciones nacionales: a) la Dirección Nacional de Diseño y Evaluación de Programas, encargada de “Intervenir en el diseño y evaluación de programas, proyectos y acciones sociales” (Decreto 551/2006); y b) la Dirección Nacional de Enlace entre Organizaciones Públicas y el Tercer Sector, encargada de “promover la creación de canales fluidos de enlace entre las organizaciones públicas y las entidades del llamado Tercer Sector (Decreto 551/2006). En esta nueva subsecretaría también estuvo al mando hasta 2008 Jorge Ceballos de Barrios en Pie¹²⁴, consolidando la presencia institucional de esta organización y el grado de responsabilidades asumidas a nivel orgánico.

Finalmente, en 2008, se crea la Dirección de Promotores Territoriales, dependiente de la Dirección Nacional de Formación de Actores Territoriales, de la Subsecretaría de Organización y Acción Popular. Este será el último hito en la creación de dependencias ministeriales de alto rango en las que serán designados referentes de la organización Barrios en Pie. Al momento de su creación será nombrado Roberto Baigorria de Barrios en Pie como responsable del área

Sin embargo, la presencia de Barrios en Pie en el organigrama del MDS –y de otros ministerios– desaparece tras el desencuentro y ruptura política que se da entre gobierno kirchnerista y esta organización en 2008. Sin embargo, la huella institucional que imprimió Barrios en Pie el organigrama no desaparece y, al contrario, la SOCP pasó a estar dirigida por Juan Pablo O’Dezaille, referente del Frente Transversal Nacional y Popular (Natalucci, 2014), lo que no implicó modificaciones sustanciales en la estructura de la SOCP, que seguirá siendo, en palabras de Perelmiter (2012), la unidad piquetera del ministerio.

El segundo hito importante en la incorporación de organizaciones sociales en la gestión del MDS se da en 2009 con la creación de la Subsecretaría de Comercialización de la Economía Social, dependiente de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional (Resolución 26/2009). En el cargo será nombrado Emilio Pérsico, referente del Movimiento

¹²³ Más adelante, en 2010, la SOCP se convierte en la Secretaría de Economía Social, a la que ya se hizo referencia, y que expresa la consolidación institucional del la ESS como paradigma de la política social del MDS (Decreto 505/2010).

¹²⁴ En los trabajos de Gradin (2012, 2014, 2018) puede verse una detallada descripción de las diferentes áreas en las que el Movimiento Barrios en Pie obtuvo cargos de responsabilidad desde la integración en 2004 de los movimientos sociales en la gestión del ministerio.

Evita¹²⁵. Aunque esta subsecretaría no forma parte de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, la más importante en materia de economía social y solidaria –de ella depende la Subsecretaría de Desarrollo Local y Economía Social–, esta será la primera instancia de gestión administrada por un movimiento social dedicada a temáticas vinculadas con la ESS. Este nombramiento, que materializa la consolidación institucional de una manera de entender la gestión pública y las políticas sociales, permitió al mismo tiempo que el Movimiento Evita pudiese desplegar operativos que se tradujeron en una multiplicación de su presencia barrial (Longa, 2018).

Una los ámbitos en el que las organizaciones sociales tendrán una participación destacada será el área de juventud. En un contexto en el que la militancia juvenil cobraba importancia en el escenario político del kirchnerismo (Longa, 2018; Rocca Rivarola, 2014; Vázquez, 2015), dos organizaciones librarán una suerte de disputa en el área de juventud: La Cámpora¹²⁶ y KOLINA¹²⁷. En 2007 nace el Consejo Federal de Juventud bajo la órbita de la Dirección Nacional de Juventud (Ley 26.227), dependiente de la Secretaría de Gestión y Articulación Institucional y en el cargo será nombrado Juan Cabandié, militante de La Cámpora. En la entrevista con MDS_INT_24_MR, columnista, editor, escritor de varios libros y trabajador en el Consejo de Juventud entre 2006 y 2010 reconoce que

el Consejo Federal de Juventud, un área creada para ciertas cosas, pero no tenía mucho... era **un laburo que inventábamos más nosotros, pero por razones políticas...** largo para contarlo... **se había creado para darle espacio político a un joven líder juvenil que era Juan Cabandié.** Entonces trabajamos con él; hicimos ochenta cosas distintas: Congreso de juventud, Consejo federales, hicimos una guía de trabajo con jóvenes originarios de pueblos indígenas, temas de identidad. Yo trabajaba, mantenía mucho contacto con las cooperativas

¹²⁵ Para una historia del Movimiento Evita y su participación en diferentes instituciones a nivel central y provincial, ya sea como funcionarios designados o como cargos públicos electos, pueden consultarse los trabajos de Longa (2017a, 2018, 2019d) o Natalucci (2012a, 2014).

¹²⁶ La Cámpora nace en diciembre de 2006, aunque su primera aparición pública se da en 2008 y no es hasta 2010, después de la muerte de Néstor Kirchner, cuando su organización interna empezó a definirse con mayor claridad. Esta nace como una organización explícitamente kirchnerista y, como organización militante, se asume como el núcleo de la juventud kirchnerista y desde sus inicios tuvo la pretensión de constituirse como el espacio de militancia preferente del kirchnerismo, por encima de otros sectores (Flax, 2016; Rocca Rivarola, 2016; Vázquez & Vommaro, 2012).

¹²⁷ En 2010 nace la Corriente de Liberación Nacional–KOLINA impulsada por Alicia Kirchner, quien será su el principal referente. El acrónimo buscado invita a un juego interpretativo, pues la K se entiende que haría referencia al apellido Kirchner, en clara referencia a su hermano, Néstor Kirchner. KOLINA nace en el seno del Ministerio de Desarrollo Social con el objetivo de impulsar la militancia estudiantil y gremial, tanto en el territorio como en la gestión del Estado. A pesar de que nace como agrupación militante, en el año 2011 se constituye como partido político y pasa a formar parte del Frente Para la Victoria, lo que no obsta para que sus integrantes compartan una manera de entender el compromiso militante con el trabajo en el Estado, aunque desde una lógica completamente nueva, pues a diferencia de otras organizaciones que se incorporaron a la gestión, los militantes de KOLINA no tienen el barrio, sino el Estado como epicentro de la militancia (Vázquez, 2014, 2015).

de cartoneros y seguía laburando, entonces organizaba cosas para los cartoneros; **era muy desordenado eso** (entrevista MDS_INT_24_MR con el autor, 4 de octubre de 2019).

En 2008 Cabandié será remplazado en el cargo una persona de confianza de Alicia Kirchner, Andrés La Blunda Fontana, quien en 2010 pasará a ejercer la secretaría general de KOLINA. El nombramiento de La Blunda se produce mientras Mariana Gras, también cercana a Alicia Kirchner, es directora nacional de Juventud (2006-2010). Con el nacimiento de KOLINA, Gras también se unirá a las filas de esta organización. En 2010 Gras es remplazada por Laura Braiza, militante de La Cámpora, pero que en el ejercicio del cargo pasa a formar parte de KOLINA. Este momento, que parece consolidar a militantes de KOLINA al frente de la Dirección Nacional de Juventud y el Consejo Federal de Juventud, se da un giro inesperado cuando en febrero de 2014 se crea la Subsecretaría de Juventud en la órbita de la Secretaría de Organización y Comunicación Comunitaria (Decreto 190/2014)¹²⁸. A cargo de esta subsecretaría fue nombrado Facundo Miguel Tignanelli, militante referente de La Cámpora en el partido de la Matanza. Con el nombramiento de Tignanelli, no solo el área de juventud gana peso en el organigrama del ministerio, alcanzado un rango de tercer nivel, sino que consolida a La Cámpora como agrupación dominante en dicha competencia.

Al margen del encaje más o menos formal que tuvieron los movimientos sociales en las estructuras del ministerio, lo que resulta llamativo es que su huella en la política social del organismo entró en coherencia con la lógica de trabajo que Alicia Kirchner quería imprimir a su gestión. Una nueva manera de concebir los programas sociales llegaba a un ministerio que, por un lado, quería romper con la lógica de los años noventa y que, por el otro, quería centrar el esfuerzo en la generación de empleo como mecanismo de lucha contra la pobreza y la exclusión –enfoque trabajocentrista–, al tiempo que las nuevas organizaciones sociales nacidas a la luz del kirchnerismo enfatizaban en la presencia y enfoque territorial que debía tener el ministerio. En este objetivo de reorientar la política social hacia una lógica productiva, trabajocentrista y territorial, se produjo una coincidencia de miradas y de interpretación de los intereses que debían las organizaciones sociales y el enfoque que Alicia Kirchner decidió llevar a cabo. Esta coincidencia programática, además, entraba en coherencia con el objetivo más amplio que tenía el kirchnerismo de reducir la conflictividad social y tejer alianzas políticas con diferentes sectores de la sociedad, entre ellos los

¹²⁸ De esta subsecretaría dependerán la Dirección Nacional de Juventud y la Dirección Nacional de Coordinación Territorial de Juventud. En el ámbito de la segunda estarán las funciones de coordinación de los Centros Juveniles en el ámbito de los CIC, por lo que se trata de un área creada bajo la lógica de la llegada territorial.

movimientos que habían participado del ciclo de protestas de 2001-2002, pero también con organizaciones como el Movimiento Evita, La Cámpora o KOLINA que nacieron durante los gobiernos kirchneristas. Para un intelectual y ex trabajador del MDS, el organismo era

un gran Pentágono, digamos, de la conflictividad social y era el manejo del conflicto social. Era eso el Ministerio de Desarrollo Social, pero no tenía una política. Entonces yo te diría ¿el ministerio de Desarrollo Social valió la pena? Sí, valió la pena, pero por estas razones, por una cuestión de tipo política, no de política social. Seguramente se gastaban más recursos de lo que se debía, se dio laburo a medio mundo, etcétera. Tenía que ver con la pacificación, con el apaciguamiento del conflicto. Pensá que Kirchner cuando recibe el gobierno en 2003 había asambleas, era un quilombo (entrevista MDS_INT_24_MR con el autor, 4 de octubre de 2019).

Como señala Vázquez (2014) en su trabajo, la idea de la “gestión militante” o la “militancia en la gestión”, tan extendida entre funcionarios del MDS, no supone un alejamiento de la lógica de actuación barrial, sino una manera de acceder al Estado para trabajar “desde” él y “para” los territorios en la aplicación de las políticas sociales. En el encuentro celebrado con Alicia Kirchner se indagó sobre las críticas respecto del “Estado militante kirchnerista” y en su comentario al respecto la ministra pone en valor dicha consigna: “mirá, a mi cuando hablan de un Estado militante, creo que están hablando de política. A mi me parece que la política es central, la política tiene que estar en el desarrollo de un proyecto de Estado, no puede ser algo ajeno” (entrevista MDS_19_AK con el autor, 10 de octubre de 2019).

El cambio de paradigma en la lógica de comprensión del rol de las instituciones y su vínculo con las organizaciones y movimientos sociales encontró en el MDS un alto grado de consolidación. Nuevas ideas vinculadas con el enfoque de la política social llegaron de la mano de estas organizaciones y de la confluencia política con la ministra Kirchner, quien a su vez se mostró favorable a que la incorporación de estos a la gestión fuera efectiva y generase cambios no solo en las políticas, sino en la forma en la que la institución llegaba a los territorios. A la hora de referirse a la importancia de los movimientos sociales en la gestión, la exministra señalaba que

hay que romper la burocracia, pero tenés que cumplirla (...) pero lo que siempre les pedía era que la burocracia no los atrapara. Que cumplieran porque estamos manejando fondos públicos, ¿no es cierto? Que cumplieran con las normas, pero territorialmente ir dando las respuestas. ¿Qué es eso? Compromiso, trabajo, mucha solidaridad, mucho trabajo en equipo; y se logra (entrevista MDS_19_AK con el autor, 10 de octubre de 2019).

7.7.3.2. *El programa Promotores Territoriales para el Cambio Social (PTCS)*

El instrumento privilegio para vehicular la incorporación y participación de miembros de movimientos y organizaciones sociales de desocupados –de organizaciones *piqueteras*– en el aparato del Estado y en la gestión de la política social fue el programa Promotores Territoriales para el Cambio Social (PTCS), creado en noviembre de 2004 y que más adelante pasará a depender de la SOCP creada en 2006. Este programa, a diferencia de lo que ocurría con la creación de nuevas instancias ministeriales gestionadas directamente por los movimientos sociales, estaba mucho más centrada en la participación y articulación territorial de referentes de estos movimientos piqueteros. La creación de esta red de referentes buscaba facilitar la interlocución entre el nivel local y el nivel central a partir de instancias de coordinación llamadas Unidades de Trabajo y Participación (UTP) (Perelmiter, 2012), que más tarde tendrán un lugar en los Centros de Referencia (Kirchner, 2007, p. 277).

En palabras del ministerio, el objetivo de este programa era

fortalecer y acompañar los procesos de organización y participación comunitarios que articulan los distintos aspectos de promoción de las actuales políticas sociales. Mediante el programa (...) [se] busca concretar el nuevo rol asumido por el Estado en la formulación de las políticas sociales, **que incorporen las necesidades y las prácticas de las organizaciones sociales de actores y de distintos sectores de la comunidad** (énfasis añadido, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2015c).

Este proceso de acompañamiento de las organizaciones sociales en la gestión y diseño de la política social debía identificar a los promotores, cuyo perfil estaba definido como

como militantes sociales con amplia y reconocida trayectoria de trabajo comunitario, con predisposición para poner en juego sus capacidades, aportando al aprendizaje colectivo e impulsando los procesos de organización y participación popular (Kirchner, 2007, p. 276).

Aunque no es explicitado en estos términos, el PTCS fue un instrumento para organizar centralizadamente al entramado de movimientos de trabajadores desocupados y otras organizaciones territoriales a nivel local afines al kirchnerismo y promover su incorporación en la estructura ministerial, aunque no bajo la lógica de trabajadores, sino bajo una lógica de militancia, a partir de una instancia de organización nacional, con información sobre los recursos disponibles y con la investidura institucional del ministerio (Perelmiter, 2016, p. 75).

De acuerdo con Perelmiter (2012), tres rasgos caracterizaron al PTCS: a) se trataba de un programa sin recursos propios en el que quienes participaban no eran trabajadores del

ministerio, sino militantes que ahora contaban con una instancia de organización en el ministerio, con información sobre los recursos disponible y con la autoridad de ser parte del organismo; b) los facilitadores, que era como se conocía a quienes coordinaban a los promotores, debían conservar credenciales militantes afines al kirchnerismo y para mantener el estatus no podían desafiliarse. El criterio de pertenencia se flexibilizaba con los promotores, pero en la práctica la mayoría de los promotores eran militantes de organizaciones afines al gobierno y el número de promotores era un indicador de fuerza de las organizaciones; c) el órgano de decisión del programa estaba formado por una “mesa de las organizaciones” donde cada fuerza tenía una voz. En estas mesas se daba la puja por el control de cargos, información y recursos.

En este sentido, el programa fue el marco institucional de incorporación de la participación de movimientos y organizaciones sociales en la gestión de la política social desde el territorio y, al mismo tiempo, fue parte de un proceso de transformación de la lógica institucional. Será en este marco en el que se impulsará la idea de la necesidad de que la comunidad organizada, impulsada por la participación de un estado activo y presente, forme parte del repertorio de políticas públicas impulsadas desde el MDS. Además, el PTCS, institucionalizado en la SOCP, se convirtió, junto al trabajo de “las margaritas” en otras áreas, en la expresión más simbólica y representativa del abordaje y llegada territorial de la política social. El territorio como el espacio por excelencia del ejercicio militante se incorpora en las estructuras del ministerio y, al mismo tiempo, se enfrenta a la mirada tecnocrática de los funcionarios de carrera que no solo no son militantes políticos, sino que no conocen la realidad del territorio. La importancia de la militancia y el enfoque territorial está muy presente en la mirada de Alicia Kirchner quien no solo la defiende, sino que la contrapone a la vieja idea del *punterismo* interesado y clientelar:

Y la política tiene que estar al servicio de los otros, ¡La política!, no la politiquería. Y **la política exige una militancia**, porque te exige un compromiso. Ahora, la politiquería exige un trabajo de punterismo, con el que tampoco estoy de acuerdo, pero sí estoy de acuerdo con un **trabajo de compromiso permanente en el territorio** (entrevista MDS_19_AK con el autor, 10 de octubre de 2019)

De las palabras de la ministra se desprende la idea de que la diferencia entre el “puntero” y el “militante” es uno de los pilares de transformación de la política social y de la lógica institucional al del ministerio. Esta militancia, que no se entiende como un rol de intermediación sino de mediación, se convierte en uno de los bastiones para evitar el clientelismo político. Además, vendría a ser una suerte de garantía de compromiso con la

gestión y de un abordaje de la política social desde el territorio y desde una lógica de la demanda –“qué necesita la gente”– no de la oferta –programas enlatados–. Como señala Perelmiter (2012, p. 452), la incorporación de los movimientos sociales en la gestión, especialmente a través del programa PTCS, materializaba la idea de que la militancia tenía la misión institucional de conectar el centro con el territorio y esto se traducía en alcanzar el objetivo más amplio del vector peronista y evitista en el seno del ministerio: promover la participación de la comunidad organizada.

En una conversación reciente con la ex directora de Promotores Territoriales, directora nacional de los CDR a la hora de mantener la conversación informal con ella, me expresaba su opinión respecto del PTCS. En sus palabras, el objetivo de la ministra Kirchner era reemplazar la figura del puntero por agentes sociales que armasen una nueva estructura de mediación con reconocimiento y respaldo institucional. Si bien la figura de los punteros tal y como se conocía en los años noventa desaparece y la lógica de llegada del ministerio a los territorios es mucho más efectiva gracias a diferentes factores, entre ellos el impulso de promover la participación, en la práctica lo que se produjo, según nuestra entrevistada, es el replazo de una estructura clientelar por otra. Para la ex directora de PTCS, este programa se terminó convirtiendo en una estructura clientelar por la cual los movimientos sociales disputaban los territorios a fin de captar un mayor número de planes, lo que se traducía en un crecimiento de las organizaciones, no solo por los recursos que canalizaban, sino por el “aporte” que los adjudicatarios de programas debían dar a la organización (entrevista MDS_16_MGC_2 con el autor, diciembre 2021).

En la práctica, el PTCS permitió un crecimiento y consolidación territorial de aquellas organizaciones que decidieron mantener cierta alianza con el gobierno y esto las convirtió en actores de gran influencia, llegando a formar parte de una suerte de coalición política que, al menos en el seno del MDS, tenía una fuerza relativa importante. Sin embargo, las redes de poder que construirán las organizaciones a nivel barrial gracias al PTCS y los recursos que llegaban a través del PMO y el PRIST-AT, también generaron ciertas tensiones entre estas. En palabras de la ex directora del PTCS, las dos organizaciones que mayor crecimiento y consolidación experimentaron, aquellas que formaron parte de la coalición de poder del kirchnerismo, el Movimiento Evita y La Cámpora, mantuvieron rivalidades en el seno del ministerio, pero también a nivel territorial. En sus palabras, esto se explica por la centralidad que se otorgan a sí mismas como organizaciones que sostienen la militancia del peronismo-kirchnerismo, en especial La Cámpora, que es una organización explícitamente kirchnerista,

dirigida por Máximo Kirchner, hijo de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, y que se asume como la columna vertebral del kirchnerismo. Para la funcionaria, las organizaciones sociales llegaron a tener tal fuerza político-institucional que perdieron la perspectiva de los problemas a los que se debía dar respuesta y terminaron funcionando como estructuras preocupadas por la construcción de poder en los territorios, lo que generó pautas de comportamiento político en las que era más importante hacer llegar los planes o programas allí donde “tenías que devolver favores” más que en aquellos lugares en los que realmente era necesario (entrevista MDS_16_MGC_2 con el autor, diciembre 2021). En un sentido similar se expresa otro alto funcionario cuando, al tiempo que destaca las virtudes que tuvo el kirchnerismo de materializar nuevos valores y principios en leyes, a nivel operativo percibe que el MDS “creó fanáticos, pero, según mi criterio, no profesionales comprometidos con valores que son capaces de trabajar con cualquier, en cualquier momento y en cualquier institución” (entrevista MDS_20_RC con el autor, 31 de octubre de 2019).

Este comportamiento de las organizaciones sociales agudizó las diferencias entre funcionarios y militante en la gestión, pues para los primeros el objetivo era llegar a las poblaciones más vulnerables –llegar al “impenetrable Chaco”, por ejemplo–, mientras que para los segundos lo importante era seguir construyendo poder territorial, movilizar a la militancia; en definitiva, seguir siendo la columna vertebral del movimiento. Esta imagen está extendida entre otros funcionarios que señalaban

Incluso fijate que el kirchnerismo, especialmente después de la muerte de Néstor Kirchner, empoderó mucho a los jóvenes, pero Alicia lo hizo a través de una organización que se llamó Kolina, que era más de trabajo barrial. Y Cristina, con su hijo, a través de la Cámpora, que era más política partidaria. Y hay tensión entre esas dos líneas que se dieron aquí adentro, por ejemplo. Acá adentro nosotros tenemos muchos edificios, acá en este edificio que es la sede central hay muchos de la Kolina de Alicia Kirchner, pero en primera infancia, que es otra subsecretaría, hay muchos de Cámpora. Entonces, bueno, se reprodujeron estas tensiones (entrevista MDS_20_RC con el autor, 31 de octubre de 2019).

7.8. La contracara de la política social del MDS: las Pensiones No Contributivas (PNC)

Se ha señalado que los tres ejes más importantes de transformación del enfoque de política social del MDS han sido la territorialidad y la dinámica trabajocentrista y la participación. Y si bien es cierto que estos ejes han sido centrales y suponen un elemento claramente

rupturista con la lógica de la política social de los años noventa, el MDS llevó a cabo una expansión de las Pensiones No Contributivas (PNC) o pensiones asistenciales¹²⁹ como mecanismo de lucha contra la pobreza e indigencia a través de la universalización de un derecho. Sin embargo, las PNC han sido uno de los instrumentos sobre los que menos se ha discutido y menos peso ha ocupado en los esfuerzos que ha realizado el MDS por defender su enfoque de política social y su crítica inicial a las políticas de transferencias de ingresos.

Al igual que las AFJP, la reforma del sistema previsional de 1994 afectó a las PNC, que fueron separadas de las pensiones contributivas. Mientras estas últimas se organizaron en torno al SIJP, a partir de 1996 las PNC de tipo asistencial –invalidez, madres de 7 hijos o vejez– pasaron a ser administradas por la Secretaría de Desarrollo Social, que en aquel momento dependía de Presidencia de la Nación. Esta decisión implicaba que la ANSES dejó de ser la institución encargada de tramitar, otorgar, liquidar y pagar las PNC (Bertranou & Grushka, 2002). Desde 1996 será el MDS la institución que desarrolla las funciones de recepción, tramitación, evaluación y liquidación de las solicitudes de estos programas y solo se mantuvo en la órbita de la ANSES el proceso de pago (Costa et al., 2014)

A la hora de indagar sobre la importancia de las PCN en la batería de medidas que se tomaron en el MDS, estas no son soslayadas y se reconoce la virtud y voluntad política por expandir un derecho que hasta la llegada del kirchnerismo al poder no se expandía por razones de restricción presupuestarias. El criterio de asignación de PNC era el de alta por baja en virtud del Decreto 432/97 vigente desde 1998, lo que supuso que el padrón estuviera prácticamente congelado: con independencia de que una persona cumpliera algunos de los requisitos para ser beneficiarios de una PCN, mientras el presupuesto no permitiera la financiación de nuevas PNC, las personas a las que se les reconocía el derecho no disfrutaban de este (Bertranou & Grushka, 2002). Este criterio fue cambiado en 2003 mediante el Decreto 583/2003 que modificaba la Ley de presupuestos 25.725, que determina que quedan exceptuadas las limitaciones de los beneficios otorgados (Mallardi & Fernández, 2019).

De esta manera, la fuerte expansión de las PCN durante el kirchnerismo –más de un millón durante los doce años de gestión (Tabla 10; gráfico 4)– si bien contrasta con el énfasis puesto en la dinámica trabajocentrista de la política social, tiene que ver con el

¹²⁹ Existen siete tipos de PCN: a) por vejez; ii) por invalidez, b) a madres de siete o más hijos, c) graciabes otorgadas por el Congreso Nacional; d) a ex-combatientes de la guerra de Malvinas, e) a familiares de desaparecidos durante el gobierno militar y, f) otros por leyes especiales. De estas, las tres primeras, también conocidas como “pensiones asistenciales” son otorgadas por el MDS (Curcio et al., 2011).

reconocimiento más o menos explícito de la imposibilidad de incorporar a la lógica del mercado laboral, a la lógica trabajocentrista, a un importante porcentaje de la población vulnerables que vive por debajo de la línea de la pobreza y que es económicamente dependiente –personas con invalidez, madres de 7 hijos y personas mayores sin cotizaciones a la seguridad social—. Para la ex directora de Promotores Territoriales, las PNC fueron un esfuerzo por reconocer y promover derechos, como también un reconocimiento de las limitaciones que encontraba el ministerio a la hora de plantearse la posibilidad de generar políticas enmarcadas en la economía social y solidaria como vehículo para la salida de la pobreza de este porcentaje de la población.

Cuando digo esto, nosotros –quiero decirlo de forma políticamente correcta y no siempre me sale–; hay una parte de la población que sí o sí teníamos que asistir con pensiones no contributivas porque no teníamos manera de incorporar a un oficio (...) A nosotros nos cuestionaron y nos discutieron mucho la política de otorgamiento de pensiones no contributivas (...) Pensionamos a 1 millón de personas a lo largo de 12 años. Lo que pasa es que, también entendiendo que era un sector de la población que la única forma de incluirlo era a través de eso, a través de un ingreso otorgado por una pensión. Hasta el 2004 no se promueve la ley de eliminación de cupos para las pensiones no contributivas. Porque había un cupo, entonces una persona, una madre de 7 hijos, un mayor de 70 años sin ningún tipo de cobertura o una persona con discapacidad mayor al 74%, que quería acceder a una pensión tenían que esperar a que se liberará un cupo. Un eufemismo divino para decir que tenían que esperar que alguien se muriera. Entonces se elimina ese cupo y al eliminarse el cupo, nosotros salimos a pensionar a toda esa población que estaba afuera. Es una de las cosas que más no han discutido, especialmente desde la oposición. Que en realidad era poner negro sobre blanco una política que ya existía y ampliar la política de promoción de derechos (entrevista MDS_16_MGC con el autor, 8 de octubre de 2019).

Tabla 11. Crecimiento de las PNC-asistenciales: 2001 y 2015

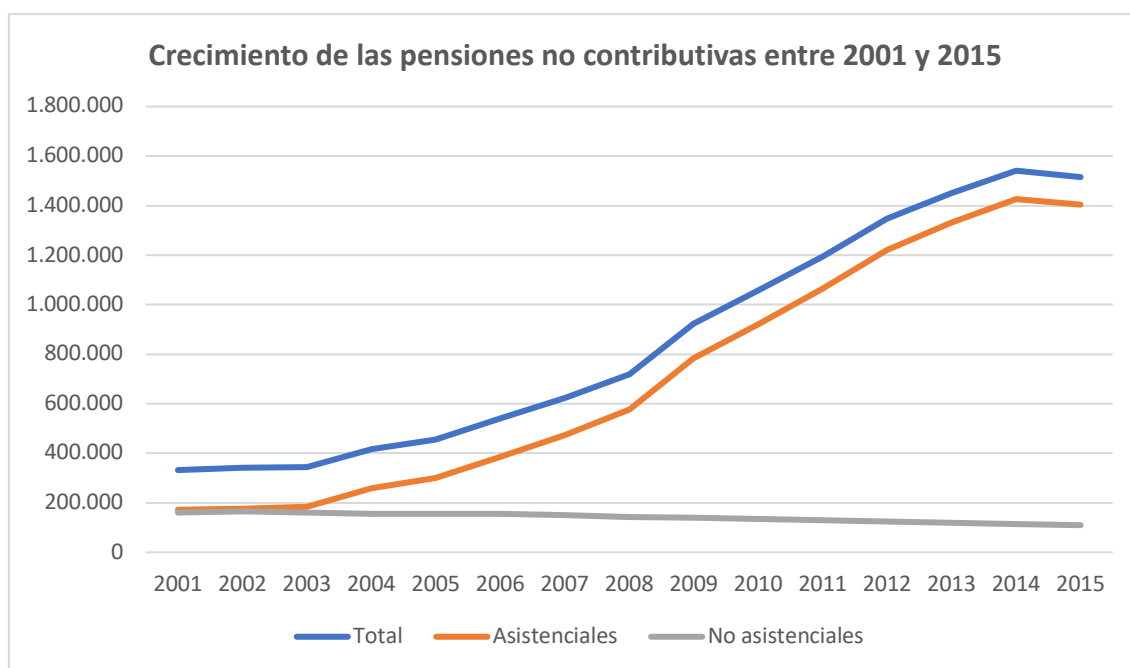
Período	Total PNC	Tipo de beneficio			
		Asistenciales (MDS)*			
		Total	Invalidez	Vejez	Madre de 7 hijos o más
Dic 2001	332.144	171.878	76.851	41.221	53.806
Dic 2002	341.494	175.982	78.977	40.523	56.482
Dic 2003	344.630	183.563	81.539	43.272	58.752
Dic 2004	416.111	259.468	113.651	66.352	79.465
Dic 2005	454.423	299.806	132.532	77.165	90.109
Dic 2006	540.293	384.471	173.677	92.517	118.277
Dic 2007	624.457	474.446	230.847	87.987	155.612
Dic 2008	719.597	576.874	297.335	76.751	202.788
Dic 2009	923.220	784.527	452.596	65.925	266.006

Dic 2010	1.056.347	921.067	575.526	49.843	295.698
Dic 2011	1.194.985	1.065.505	716.058	41.385	308.062
Dic 2012	1.346.163	1.221.136	861.213	33.752	326.171
Dic 2013	1.450.140	1.330.957	970.801	27.180	332.976
Dic 2014	1.540.994	1.426.284	1.065.518	21.135	339.631
Dic 2015	1.514.840	1.405.172	1.065.241	13.887	326.044

Fuente: Boletín Estadístico de la Seguridad Social, ANSES, cuarto trimestre 2015.

* Las condiciones de acceso para las pensiones asistenciales se basan en alguno de los siguientes factores: “falta de cobertura previsional alternativa, ausencia de subsidios de cualquier tipo, falta de ingresos laborales, riesgo médico-social, vejez, soledad, ausencia del progenitor o desempleo de éste para las madres de familia numerosa, desempleo, presencia y cantidad de hijos menores, incapacidad permanente y desamparo institucional” (Curcio et al., 2011, p. 90).

Gráfico 4. Crecimiento de las PNC asistenciales y no asistenciales: 2001-2015.



Fuente: Boletín Estadístico de la Seguridad Social, ANSES, cuarto trimestre 2015.

De alguna manera, las PNC pusieron encima de la mesa la necesidad, incluso por parte del ministerio, de expandir políticas de protección social hacia capas vulnerables de la sociedad a través de mecanismos de asignación de derechos universales. Mientras el trabajocentrismo aparecía como vía exclusiva y privilegiada para combatir la pobreza, las PNC rompían con la lógica trabajocéntrica de la política social. Ahora bien, este trabajo no fue capaz de aclarar si la expansión de las PNC fue una medida que se toma como presión por parte del MDS para modificar la ley que limitaba el acceso a la prestación o si, por el contrario, la decisión de expandir las PNC es una decisión que toma Néstor

Kirchner y el MDS actúa como espacio institucional de ejecución de una decisión tomada a nivel presidencial.

* * *

Entonces, la justicia social no es una utopía, la justicia social es una meta. Y estuvo totalmente presente en este ministerio porque “la patria es el otro” no es un eslogan. Es así: la patria es el otro porque el otro es la comunidad en la cual vivís y si el otro está mal, vos no podés estar bien; y sino no podés trabajar en este ministerio (entrevista MDS_17_MN con el autor, 22 de noviembre de 2019).

La cita anterior podría entenderse como una condensación del enfoque institucional y de políticas que persiguió el MDS durante los gobiernos kirchneristas. Un enfoque anclado el fortísimo compromiso con la gestión de Alicia Kirchner, quien fue capaz de imprimir una mística sobre el otro, sobre el necesitado, sobre las poblaciones vulnerables, y que además fue transversal entre quienes fueron parte del organismo y sus diferentes áreas: trabajadoras sociales, organizaciones sociales, funcionarios de carrera, etc.

En este sentido, los cambios producidos durante la gestión del Alicia Kirchner al frente del ministerio son innegables. Su fuerte liderazgo, la autonomía que adquirió el organismo y la coalición de actores sociopolíticos que participaron de su gestión impulsaron un nuevo enfoque de políticas y llevaron a que el organismo permease y tradujese en un sentido muy concreto el espíritu de época kirchnerista. Resulta imposible, en este sentido, ignorar la fuerza transformadora que tuvieron las ideas de justicia e inclusión social en el ministerio y la morfología que estas adoptaron en forma de territorialidad, trabajocentrismo y participación.

Se trata, en definitiva, de un conjunto de innovaciones políticas e institucionales que transformaron la manera de entender al destinatario final de la política social, la lógica de comprensión y definición de los problemas que debía enfrentar a nivel institucional, y la manera de delimitar los instrumentos y soluciones que se emplearían para abordar los problemas. Pero al mismo tiempo, a pesar de la particularidad casi *sui generis* de la configuración institucional y política del MDS, fue un espacio en el que el núcleo de ideas políticas kirchneristas en torno a la justicia e inclusión social actuaron como principios o valores rectores e impregnaron al conjunto del organigrama del ministerio. Con independencia de las rivalidades mantenidas, la mística de la presencia, de la justicia social y

de la inclusión acompañaron el proceso político del ministerio. Esta centralidad de la justicia social como principio fundamental –e incluso fundamentador– de la política social es el denominador común entre la ANSES y el MDS. En el siguiente capítulo se lleva a cabo una comparación entre ambas instituciones con el fin de entender como este denominador común –el discurso kirchnerista sobre la justicia social– adquiere expresiones institucionales disímiles y, en ocasiones, antagónicas.

8. Capítulo VII: Convergencias y divergencias en la traducción institucional de la justicia social.

8.1. El Ministerio de Desarrollo Social y la Administración Nacional de la Seguridad Social en Perspectiva Comparada

A lo largo de este trabajo hemos ido alcanzando algunas conclusiones que daban cuenta de los cambios producidos en el Ministerio de Desarrollo Social y la Administración Nacional de la Seguridad Social bajo el paradigma kirchnerista de la justicia e inclusión social. Aunque ambas instituciones hicieron esfuerzos considerables e incuestionables por encarnar y reproducir los ideales de justicia e inclusión del discurso kirchnerista, la traducción concreta que tuvo en cada uno de estos espacios institucionales este conjunto de ideas no fue siempre igual y, de hecho, muchas de sus políticas y enfoques de políticas demostraban discrepancias respecto del significado y significante que la justicia e inclusión social tenían en cada organismo.

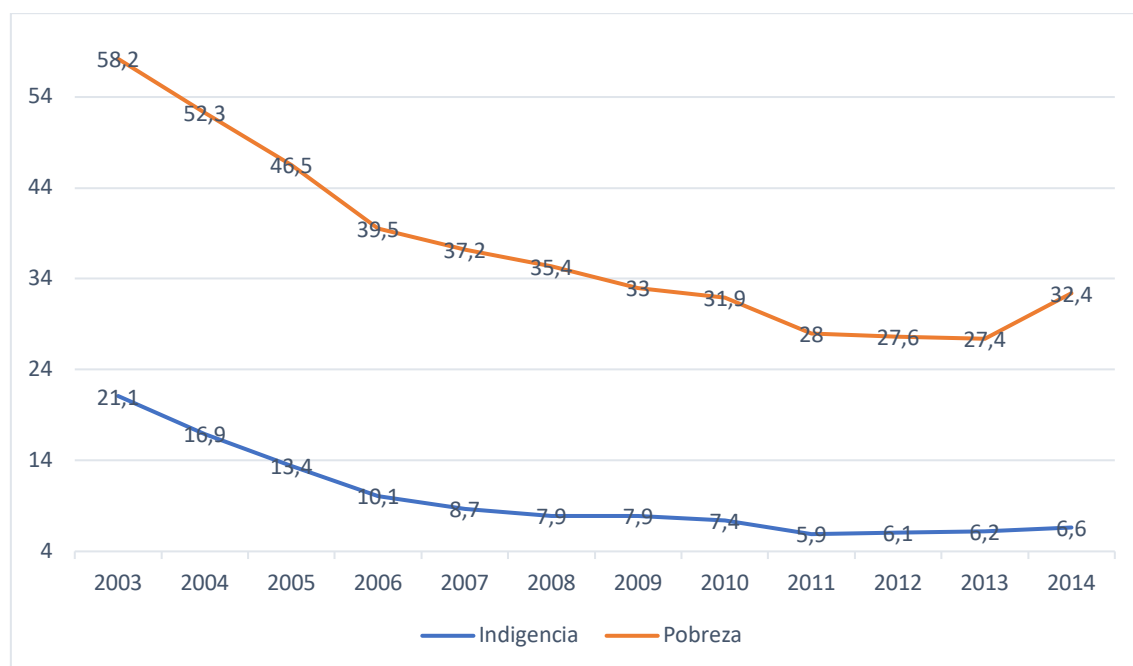
En este sentido, resulta oportuno hacer una comparación esquemática de los aspectos centrales del enfoque institucional y de políticas de estas instituciones, a fin de poder contestar a algunas preguntas que están en el corazón de los objetivos propuestos en esta investigación: ¿cómo se definieron los problemas y los objetivos a nivel institucional?, ¿qué instrumentos se priorizaron e implementaron?, ¿qué traducción tuvo el paradigma de “justicia social” kirchnerista en el enfoque institucional y de políticas?, ¿en qué medida alcanzaron autonomía institucional y de toma de decisiones y qué factores los explicarían?

En el esquema interpretativo de este trabajo, las diferencias que se dieron entre el MDS y la ANSES como espacios institucionales especialmente sensibles a la política social se desprenden de la dicotomía que se produce entre la mirada centrada en “la cuestión social” y aquella centrada en la “condición salarial”. Con la primera nos referimos a las condiciones de pobreza o exclusión que caracterizan tanto a clases pasivas como a clases activas desempleadas. La “cuestión social” nos hablaría de las condiciones de pobreza que registra el país con independencia de las tasas de crecimiento económico o de reducción del desempleo. Del otro lado, la “condición salarial” hace referencia a las problemáticas de acceso al mercado de trabajo de las poblaciones económicamente activas. Mientras que la

“cuestión social” se abordará desde los sistemas de protección social, la “condición salarial” será objeto de actuación desde el enfoque de la empleabilidad.

A pesar de los éxitos en el combate contra la desocupación (Gráfico 6), que se redujo en casi 10 puntos a lo largo de los doce años de gobierno kirchnerista, el problema de la indigencia, pero en especial el de la pobreza¹³⁰, no dejó de ser un problema, a pesar de que las tasas de ambos indicadores también se redujeron considerablemente. Como muestra el Gráfico 5, el gobierno de Kirchner asume la presidencia con casi un 60% de la población en situación de pobreza y a pesar de que dicho indicador desciende en más de 30 punto, la pobreza en el país no desciende del 27%, siendo 2013 el año con el mejor indicador al respecto. En el caso de la tasa de indigencia, el descenso es igualmente pronunciado, llegando a caer más de 15 puntos, con un mínimo de 5,9% en 2011.

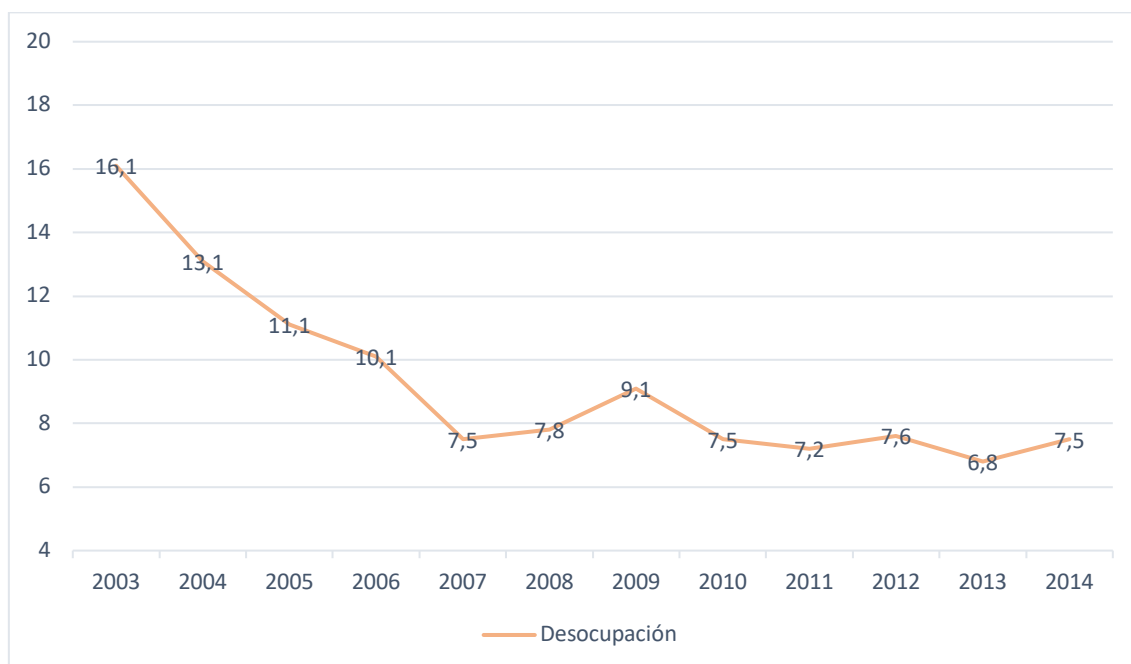
Gráfico 5: Tasas de evolución de la pobreza e indigencia (2003-2014).



Fuente: Datos elaborados por Bracco, Gasparini y Tornanelli (2019) en base a la Encuesta Permanente de Hogares (EPA).

¹³⁰ Para realizar los cálculos de pobreza e indigencia, el INDEC entiende la “línea de indigencia” como el umbral que establece si los hogares cuentan con ingresos suficientes para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas, denominada Canasta Básica Alimentaria (CBA); mientras que la “línea de pobreza” incluye en el umbral de cálculo no solo los consumos alimentarios mínimos sino también otros consumos básicos no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etc.). La suma de ambos conforma la Canasta Básica Total (CBT) (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2016).

Gráfico 6: Evolución de la tasa de desocupación sobre la población económicamente activa (2003-2014).



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares (EPA).

Si se interpretan los datos a partir de ciclos políticos, vemos que durante el gobierno de Kirchner (2003-2007) la tasa de desocupación se redujo en casi 10 puntos, mientras que en la gestión de Cristina Kirchner se caracteriza por un estancamiento en las cifras. Entre 2007 y 2014 la tasa de desempleo no varía considerablemente y se sitúa en un 7,6% en promedio. Algo parecido pasa con las tasas de indigencia y pobreza, que sufren un descenso muy pronunciado en el período 2003-2007 y un comportamiento más estable en los años posteriores, a excepción de la tasa de pobreza, que sí mantendrá una fuerte tasa de descenso entre 2007 y 2013 (una reducción de 10%). No forma parte de este trabajo analizar el impacto de estas cifras o de las políticas públicas en materia de empleo o protección social sobre las cifras de pobreza o indigencia. Pero hacer referencia a estas dinámicas contribuye a una mejor construcción de los marcos de sentido que acompañaron al kirchnerismo, tanto en la producción de discurso como en las dinámicas institucionales de la ANSES y el MDS. Es en este contexto en el que cobra sentido la distinción entre la “condición salarial” –desocupación– y la “cuestión social” –pobreza e indigencia– a la hora de interpretar y comparar los enfoques políticos y de políticas de las instituciones analizadas en los capítulos anteriores.

8.1.1. Las problemáticas de la “condición salarial” y la “cuestión social”

La catástrofe social, política, institucional y económica en la que desemboca la Argentina en el contexto de la crisis del 2001-2001 tiene dos ejes de expresión más o menos claros. Por un lado, las altas tasas de desempleo, precariedad e informalidad laboral derivadas de los cambios estructurales en el mercado de trabajo durante los años noventa provocan una situación insostenible que se expresó con la emergencia de los movimientos de trabajadores desocupados o piqueteros (Benclowicz, 2011; Bressano, Galvani, & Guevara, 2004; Merklen, 2005; Retamozo, 2006; Svampa & Pereyra, 2003), quienes articularán repertorios de protesta y acción colectiva en torno a lo que aquí llamamos la crisis de la “condición salarial”. En segundo lugar, derivada de la “condición salarial”, emerge con fuerza la problemática de la “cuestión social”, es decir, las expresiones de protesta y preocupación colectiva por atender y paliar las tasas de pobreza e indigencia derivadas de las altas tasas de desocupación y precariedad laboral (Delfini & Picchetti, 2005; Grassi, 2003; Grassi & Ayalón, 2005; Grassi et al., 1994; Repetto, 2000).

Como se ha visto, el proyecto kirchnerista puso un fuerte énfasis, sobretudo en los primeros años, en la “condición salarial”, articulando un discurso centrado en la recuperación del empleo, de la negociación colectiva y de los niveles salariales. Aunque no forma parte de este trabajo, la condición salarial como problemática tuvo al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, encabezado por el ministro Carlos Tomada (2003-2015), como referente institucional al respecto¹³¹. A pesar de los éxitos que cosechó la gestión de Tomada en términos de negociación colectiva, reducción del desempleo y reducción de la informalidad laboral, la “cuestión social” siguió estando presente como una preocupación constante que afectaba a un porcentaje importante de la población.

Lograr la justicia social a través del empleo fue el objetivo no alcanzado por el kirchnerismo, y las limitaciones o la imposibilidad de alcanzar este objetivo encontraron la salida no solamente en la política de trabajo y empleo, sino también “en la política de ingresos, entendiendo la política de ingresos: el trabajo, el salario y la seguridad social” (entrevista MTEySS_04_CT con el autor, 2 de octubre de 2019). Será sobretudo con las

¹³¹ Desde el MTEy SS se desarrolló una política de recomposición del salarial acompañada de medidas destinadas a los trabajadores formales, incluyendo una revisión del sistema de Asignaciones Familiares, estímulos para el registro de empleados informales, la derogación de la Ley de Reforma Laboral de 2000, entre otras medidas de gran calado. En palabras de Arcidiácono, estas fueron las medidas de primera línea en materia de empleo formal. Una segunda línea fue lo que considera la “política del mientras tanto”, principalmente bajo la responsabilidad del MDS (Arcidiácono, 2012b).

moratorias previsionales, las pensiones no contributivas y creación de la AUH que el kirchnerismo apuesta fuertemente por una política de ingresos, que va más allá de lo laboral, para atender y atajar la problemática de la cuestión social. De alguna manera, la cuestión social excede los márgenes de protesta y reclamo colectivo que entrañaba la “condición salarial”. En este contexto, es interesante hacer una comparación entre los posicionamientos y preocupaciones del Ministerio de Desarrollo Social y la ANSES al respecto.

Como se ha podido ver en el capítulo dedicado al análisis del MDS, este organismo estuvo volcado y preocupado por generar políticas públicas tendentes a la inclusión social a través de diferentes mecanismos de empleabilidad enmarcados principalmente en el paradigma de la economía social y solidaria, ya sea a través de la financiación de microemprendimientos (PMO) o de promoción de cooperativas de trabajo (PRIST-AT/EH). Este énfasis en la condición salarial como vehículo hacía la justicia social no solo llevó a que el ministerio, dirigido por Alicia Kirchner, mostrará reticencias hacía políticas de transferencias masivas de ingresos, sino que centrará sus esfuerzos en promover una política laboral, más que una política de asistencia social. La puesta en valor de un discurso de derechos, donde el derecho al trabajo aparecía como pilar fundamental, se impuso al rol asistencialista que históricamente se le atribuyó al Ministerio de Desarrollo Social. Al querer huir de la imagen asistencialista propia de los años noventa, con políticas focalizadas que atendían a condiciones extremas, pero no resolvían problemas estructurales, el MDS evitó – y en ocasiones se opuso – a políticas de transferencias de ingresos masivas, que en aquel entonces ya se planteaban como mecanismo de solución de los problemas vinculados con la “cuestión social” y que no era posible resolver a través de la “condición salarial”, a pesar de que tanto el MTEySS como el MDS trabajaban en esa dirección, aunque no necesariamente con las mismas coordenadas, metodologías y enfoque. Sin embargo, a pesar de la negativa a las transferencias de ingresos sin contraprestación laboral, el MDS, aunque de forma mucho más discreta y sin demasiado alarde, contribuyó a la expansión de las pensiones no contributivas de manera sustancial, reconociendo este derecho a más de un millón de nuevos beneficiarios; aunque la gestión y liquidación de estas se hiciese a cargo de los fondos de la ANSES.

La necesidad de atender la “cuestión social” con políticas que fuesen más allá de la “condición salarial”, junto al hecho de que el MDS se había decantado por un enfoque centrado en el trabajo, coincidió con una coyuntura en la que kirchnerismo apostaría por una política de ingresos que se sustentase sobre dos vectores: pensiones y asignaciones familiares,

en un doble marco de seguridad social contributiva y no contributiva. Al incluir la política de ingresos en la seguridad social, especialmente desde el enfoque no contributivo (básicamente vinculado con el desempleo), la ANSES desplazó al MDS como institución privilegiada para llevar a cabo esta tarea y lo hizo a través de una fuerte expansión de la cobertura de pensiones, pero sobretudo cambiando la lógica de comprensión del sistema de asignaciones familiares.

De alguna manera, las traducciones institucionales que tuvieron las ideas de inclusión y justicia social en el MDS y la ANSES fueron divergentes y llevaron que el MDS recortase sus márgenes de acción, convencido de que el trabajo y el empleo ofrecían las condiciones de posibilidad para alcanzar estos objetivos. Sin embargo, la ANSES hizo una traducción diferente de estas ideas e incorporó en su lógica de diseño e implementación de políticas públicas a las poblaciones vulnerables, con la creación de la AUH como máxima expresión de esto. De esta manera, mientras el MDS se limitó a trabajar en la coordenada relativa a la “cuestión salarial”, la ANSES fue la correa de transmisión institucional en el momento en que el kirchnerismo, consciente de las limitaciones estructurales del mercado de trabajo, decidió apostar por una política de ingresos no contributiva, articulada a través de la seguridad social, para atender las condiciones de pobreza y marginalidad de un porcentaje importante de la población vulnerable, siempre con el foco puesto en la infancia.

Ahora bien, no puede negarse que el trabajo del Ministerio de Desarrollo Social, aunque desde una lógica trabajocentrista, estuvo orientada a paliar la situación de vulnerabilidad de las poblaciones más empobrecidas del país. Incluso, podría decirse que fue la única área de gobierno que puso el foco en exclusiva en las poblaciones más vulnerables, algo que por otra parte es propio de la naturaleza de este ministerio. Pero tampoco puede negarse que la creación de la Asignación Universal por Hijo cambia esta dinámica, pues a partir de 2009 la preocupación por las capas más pobres, más vulnerables, es atendida por la ANSES, con una lógica de política pública anclada en la seguridad social y no en el trabajocentrismo; y con una característica que la hace especialmente llamativa: la aspiración de universalidad en el reconocimiento de la prestación dirigida a las poblaciones más vulnerables, algo que, como se ha visto, es una innovación para el organismo, pues nunca antes había desarrollado políticas públicas para poblaciones vulnerables excluidas del sistema de seguridad social contributivo. Sin embargo, como señala Perelmiter (2017), si bien la AUH implicó cierto reacomodamiento de la política social del MDS, esto no se tradujo en cambios en el estilo de gestión de la política social y del propio organismo que Alicia Kirchner imprimió desde su llegada al ministerio.

Pero la AUH no solo supone un desplazamiento del rol que ocupaba el MDS en la atención ante la pobreza y vulnerabilidad, sino que el enfoque con el que nace esta medida – la protección de la vulnerabilidad infantil– también desplaza al MDS a una posición secundaria en esta materia, en un contexto histórico en el que, durante la década de los noventa, las preocupaciones por la protección de la infancia se inscribían en la órbita del MDS: en 1990 se crea el Consejo Nacional del Menor y la Familia, dependiente del MDS, y en 2000 este cambia su denominación al Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (Mazzola, 2013).

Las divergencias en la manera de traducir las ideas de justicia e inclusión social en la ANSES y el MDS son significativas, lo cual explica en buena medida sus enfoques de políticas y sus orientaciones institucionales. Sin embargo, antes de entrar de lleno en la sistematización comparativa de estas diferentes traducciones, conviene hacer un breve recorrido sobre la importancia que en ambas tuvieron las ideas fuerza que organizaron el universo ideacional del kirchnerismo como movimiento político.

8.1.2. La unida en las ideas fuerza y la diferencia en la traducción de estas

Durante la entrevistita que mantuvimos con el ex ministro de Trabajo, Carlos Tomada, el político hizo referencia a las enormes diferencias que se dieron en los enfoques de la política social entre diferentes áreas de gobierno; o a la autonomía e independencia con la que trabajaba la ANSES, pero también señaló que

Sí, sin lugar a duda. Cada vez que había coordinación, todos estábamos trabajando en la misma línea. Eso era claro. (...) Bueno, y la unidad –creo que tú rozaste otro tema–, la unidad de concepción yo creo que venía dado por un bloque de ideas, de conceptos que se compartían mucho, mucho. Muchos no nos conocíamos de antes porque fue un proceso muy aluvional, muy rápido, el del kirchnerismo, pero trabajábamos muy de acuerdo (entrevista MTEySS_04_CT con el autor, 2 de octubre de 2019).

Este bloque de ideas, este conjunto de conceptos compartidos que generó una suerte de comunidad de aprendizaje de nuevos sentidos, de nuevos marcos de comprensión del orden político, de narrativas sobre el pasado y de aspiraciones transformadoras de futuro, no solo estuvo presente en los discursos ya analizados de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, sino también en las voces de quienes participaron político-institucionalmente del proceso kirchnerista.

Tras la crisis del 2001, una de las ideas más importantes que hegemonizará el discurso kirchnerista será el de la “protección social”, ya sea desde una dinámica trabajocéntrica o una centrada en las políticas de transferencias de ingresos. Pero las lecturas del pasado que buscaban canalizar la dislocación que había sufrido la sociedad argentina tras la crisis del 2001 se hacen en función de las coyunturas en las que los discursos se producen. Por esta razón, la “protección social”, entendida como un enfoque orientado hacia las poblaciones más vulnerables, sufre un cambio en función del imaginario dominante a partir del cual se produce el sentido de lo discursivo. En términos de imaginario, los análisis realizados, junto a las entrevistas celebradas a diferentes perfiles, dejaban claro que el valor del “trabajo” ocupó una centralidad meridiana en la política argentina. Tal es la centralidad, que condicionó buena parte de la política desplegada por la ANSES y el MDS. Mientras el primero generaba políticas públicas de protección social reconociendo al sujeto de derechos en las personas económicamente dependientes, sobretodo infancia y vejez, el segundo se esforzaba por generar programas tendentes a la empleabilidad de la población económicamente activa. En cualquier de los casos, el valor del trabajo en sentido amplio encontraba un arraigo, un acomodo institucional. En una entrevista con Roxana Mazzola, la investigadora señalaba que

(...) lo que empezó fue con un proceso de apertura; o sea, ordenándose bajo esa idea de que teníamos que generar trabajo decente para todos los sectores de la población, lo que había que hacer era generar una apertura a prestaciones históricamente sectoriales y para unos pocos y **fortalecer el rol de la nación como nivelador de inequidades**. ¿Eso en qué tradujo en concreto? En todo el proceso de reestatización de las jubilaciones y las moratorias jubilatorias que se implementaron, que era abrir prestaciones que dejaban afuera a sectores de la población, entonces ahí tuviste niveles de cobertura sumamente amplios; tenías todo lo que fue la Asignación Universal por Hijo más varios otros programas puntuales que se iban implementando (...) (entrevista ACADM_08_RM con el autor, 21 de noviembre de 2019).

Por tanto, tenemos que durante el kirchnerismo hubo una continuidad en ciertas ideas fuerza vinculadas con la protección de las poblaciones más vulnerables –justicia social, valor del trabajo, protección social– y que estas ideas fuerza tuvieron impacto en instituciones como la ANSES y el MDS. Sin embargo, la propia orientación de estas ideas fuerza vino condicionada por las coyunturas que construían el imaginario dominante de las diferentes etapas del kirchnerismo. Como se ha visto, hay una primera etapa muy marcada por el “valor del trabajo” vinculado a la creación de empleo y una segunda etapa donde el “valor del trabajo” se convierte en la razón que explica una desprotección y desigualdad que debe ser reparada por otros medios.

En el marco de diferentes coyunturas que producen cambios en los principios de lectura del orden político, el kirchnerismo tuvo gran capacidad para que ideas fuerza como “justicia, protección e igualdad social” se asumiesen como centrales e incuestionables en el seno de las instituciones estudiadas y de sus protagonistas. A pesar de las divergencias que se dieron en el enfoque de las políticas con las cuales alcanzar los objetivos de justicia social propuestos, los gobiernos kirchneristas en su conjunto mantuvieron cierto consenso, “cierta cosmovisión común, en parte respecto de esta cuestión de los derechos y, de algún modo, de avanzar hacia un esquema diferente” (entrevista MDS_14_ER con el autor, 4 de noviembre de 2019), donde la AUH, el PMO o el PRIST-AT aparecen como las políticas que ejemplifican esta vocación de superación de la lógica de los años noventa, a pesar de las enormes diferencias que se dan entre estas.

8.2. Las diferencias en la traducción del paradigma de justicia e inclusión social entre la ANSES y el MDS

La homogeneidad y fortaleza que fue capaz de construir el kirchnerismo en torno al núcleo duro de ideas fuerza que lo caracterizan como movimiento político, entre los que destaca el paradigma de la justicia e inclusión social, tuvo, no obstante, traducciones institucionales disímiles. Para el caso que se estudia en esta investigación, la ANSES y el MDS fueron dos instituciones volcadas a la producción de políticas públicas orientadas a la consecución de objetivos de protección social, en el marco de una “justicia e inclusión social” construida en oposición a los años noventa, y también con raigambre peronista.

Sin embargo, las diferencias que se dan entre estas instituciones muestran que: a) las ideas políticas tienen una gran capacidad explicativa de los cambios institucionales y de políticas, especialmente tras momentos de crisis que abren la posibilidad a cambios radicales en el discurso político asociado al paradigma dominante; b) que las ideas políticas como constructos de sentido amplio son capaces de institucionalizarse, de encontrar un hogar institucional que las dota de consistencia presente y perpetuación de futuro, pero el proceso de institucionalización está caracterizado por la traducción que estas ideas sufren. De esta manera, el paradigma kirchnerista de la justicia social ha sido analizado tanto como variable dependiente —cómo se construyó—, pero también como variable independiente —qué efectos produjo en las instituciones—. A continuación, recogemos una sistematización de las

principales diferencias que se dieron en el proceso de traducción de la idea de justicia e inclusión social en la ANSES y el MDS.

8.2.1. La definición de los problemas

Una de las diferencias más importantes tiene que ver con cómo se definieron los problemas que dichas instituciones debían enfrentar tras la llegada del kirchnerismo al poder. Se ha insistido en la importancia que tiene la manera de definir los problemas, pues una vez que la definición del problema se vuelve dominante, excluye a las políticas que no son coherentes con la forma de describir el problema (Mehta, 2011). En otras palabras, una manera de definir los problemas delimita los potenciales instrumentos/soluciones –políticas– que legítima y coherentemente se pueden poner en marcha para solventar el problema definido como tal.

De esta manera, el MDS despliega su política pública buscando resolver los problemas de desempleo, subempleo y precariedad laboral, entendidos como una “enfermedad heredada de los noventa” (Kirchner, 2007, p. 130), que afectan especialmente a poblaciones vulnerables en situación de pobreza, quienes se han visto desposeídos de la posibilidad de acceder al trabajo, lo que al mismo tiempo implicaba una pérdida de autonomía y dignidad:

Desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, dos son los ejes centrales: Trabajo y Familia. Hay que **resignificar al trabajo en su dimensión de “dignidad”**. No es lo mismo tener trabajo que sobrevivir de una renta precaria. Es mucho más que un simple problema de distribución con justicia. Se trata de la **identidad de las personas, del compromiso con uno mismo y con la sociedad**. Se trata de la participación popular en la construcción de un modelo de país más justo y equitativo, asegurando el compromiso intergeneracional, por eso la mejor política social es el trabajo (énfasis añadido, Kirchner, 2010, p. 22).

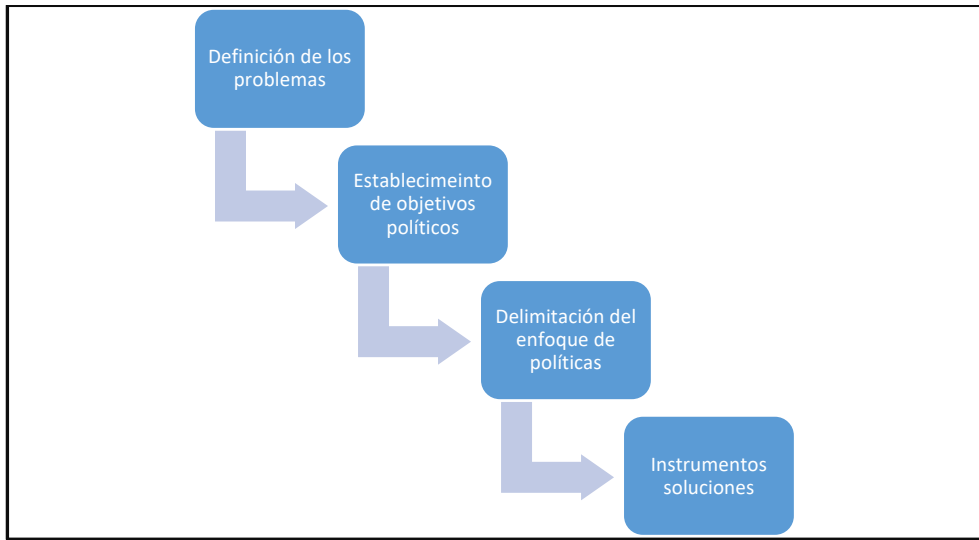
En definitiva, si el problema de la pobreza, indigencia y vulnerabilidad social vienen dada por el desempleo, “el trabajo, lo hemos dicho y publicado ya hace muchos años, es la mejor herramienta para la inclusión social” (Kirchner, 2007, p. 176).

Por su parte, la ANSES, aún siendo un organismo dependiente formalmente del MTEySS, planteará que los problemas de vulnerabilidad social vienen dados por la persistencia de privilegios previsionales, la decreciente tasa de cobertura del sistema en los años noventa y las condiciones de desprotección en materia de seguridad social de adultos mayores –mirada que se extenderá hacia las familias y la infancia con la creación de la AUH.

El reconocimiento de condiciones de vulnerabilidad extendida entre amplias capas de la sociedad derivadas de la ausencia de relaciones laborales formales abre el esquema de definición de los problemas del organismo. Ya no solo se trata de adultos mayores con pobres beneficios previsionales o que no contaban con beneficios previsionales por culpa de las restricciones de acceso al mercado formal de trabajo en el pasado, sino también de familias con hijos en condiciones de pobreza por restricciones de acceso al mercado formal de quienes eran económicamente dependientes. El desempleo como razón explicativa, pero no como objetivo de políticas.

En ambos casos, a pesar de las diferencias que se dan en la manera de definir los problemas, ambas están en coherencia con el paradigma kirchnerista de la justicia e inclusión social, pues en ninguno de los casos hay un cuestionamiento discursivo asociado al paradigma dominante. Ahora bien, aunque ambas son coherentes con el paradigma kirchnerista, los capítulos anteriores muestran que en el seno del kirchnerismo se dieron disputas ideacionales en torno a cómo definir institucionalmente los problemas, lo que a su vez implica una disputa discursiva en el ámbito de los objetivos, el enfoque y las soluciones políticas. De hecho, las diferentes coyunturas por las que atravesó el kirchnerismo permitieron la emergencia de nuevas consideraciones políticas de las que se desprendían nuevos equilibrios entre la pluralidad de maneras de definir los problemas. Para el caso que nos ocupa, los primeros años del kirchnerismo estuvieron muy caracterizados por el énfasis en el desempleo y la desocupación como factor explicativo de los problemas de pobreza e indigencia, mientras que en el contexto de la crisis del agro y las elecciones de medio término de 2009 se produce un giro discursivo en el que el conjunto de consideraciones a partir de las cuales construir el paradigma de la justicia e inclusión social estaban mucho más mediadas por las apelaciones a la protección social y a la lucha contra las desigualdades que al desempleo. Este tránsito en la prevalencia de la definición de los problemas condicionó algunas opciones de acción posibles e hizo que la ANSES lograra no solo ser la expresión institucional de una nueva manera de definir los problemas en el seno del paradigma kirchnerista, sino que la propia institución tuvo capacidad de definir los problemas en un sentido que influyeron en el paradigma kirchnerista. Cabe recordar, en este sentido, que la iniciativa política de reestatizar las AFJP nace en la ANSES de la mano de Amado Boudou y que dicha decisión impacta de manera muy favorable en la manera en la que el kirchnerismo construía el discurso político asociado al paradigma de la justicia social.

Ilustración 12: Proceso ideacional de traducción e institucionalización de las ideas políticas. Primer y segundo orden de generalidad de las ideas: cambios evolutivos.



Fuente: elaboración propia

En cualquier de los casos, definir los problemas de pobreza e indigencia como pérdida de dignidad y autonomía personal producto del desempleo heredado de los años 90, o definirla en función de la vulnerabilidad en personas mayores, familias e infancia derivada de la merma y precarización del sistema de seguridad social privatizado en los años 90, responden a dos construcciones de sentido diferenciadas, pero de gran importancia porque en función de estas construcciones de sentido se elaboran políticas y se modifican las instituciones.

El esquema ideacional a partir de cual se definen los problemas políticos expresa y delimita, al mismo tiempo, el horizonte de objetivos políticos, el enfoque de políticas con el que se trabajará y finalmente los instrumentos/soluciones con lo que alcanzar dichos objetivos.

Definición de los problemas	
ANSES	MDS
La "cuestión social": Pérdida de cobertura previsional y limitaciones de acceso de derechos de seguridad social. Alta vulnerabilidad social en mayores, familias e infancia en un contexto de desprotección social y de restricciones de acceso al sistema de seguridad social.	La "cuestión salarial": Desempleo, subempleo y precarización del mercado de trabajo heredado de los años 90 que explica las condiciones de pobreza, indigencia y exclusión. Además, el desempleo implica pérdida de dignidad, de identidad y de autonomía.

8.2.2. Los objetivos políticos

Al principio de este trabajo se ha reflexionado sobre el grado de sedimentación de las ideas políticas, esto es, el grado de institucionalización que estas adquieren. El análisis realizado de la ANSES y el MDS durante el kirchnerismo muestra el impacto que las ideas de justicia e inclusión social kirchneristas tuvieron en estas, con independencia de las diferentes traducciones y expresiones institucionales que adquirieron. En términos del planteamiento de Vivien Schmidt (2002) sobre el institucionalismo discursivo, hablaríamos de un contexto en el que se da una surte de “ausencia de discurso” en el seno del kirchnerismo a la hora de llevar a cabo los diferentes programas de políticas. Aunque la expresión “ausencia de discurso” aparente ser inconsecuente con el enfoque de esta investigación, hace referencia a momentos en los que los objetivos generales, ideas y valores arraigados de un programa de políticas resultan coherentes con los principios, valores y normas de un paradigma político dominante. En estos contextos, los desacuerdos entre élites políticas, agentes sociales, sindicatos, medios de comunicación, etc. son en torno a los instrumentos que utiliza un gobierno para llevar a cabo una política o sobre la metodología de la puesta en marcha de esta, pero no sobre los objetivos generales que se persiguen, ya que estos están alineados con los discursos sedimentados más amplios que forman parte del paradigma político dominante. Aunque la exposición de objetivos de la ANSES y el MDS presenten diferencias significativas, en ningún caso llegan a expresar incoherencia con los valores, normas o principios del paradigma de justicia social. De hecho, si se hace una abstracción de los objetivos que persiguen, en ambos casos diríamos que sus objetivos son alcanzar la justicia social y, por tanto, es un escenario de “ausencia de discurso” en la medida en la que no hay cuestionamiento del paradigma dominante. De hecho, como veremos, la disputa entre la ANSES y el MDS no pasa por los objetivos generales que persiguen, sino en torno a los instrumentos y metodologías empleadas para llevar a cabo los objetivos políticos.

Ahora bien, a la hora de concretar estos objetivos a nivel institucional, si para la ANSES las limitaciones de acceso al sistema de protección de la seguridad social son el problema central que abordar, el objetivo fue transitar hacia un esquema institucional y de políticas que garantizase el acceso a los derechos de seguridad social de quienes se veían privados de este. En concreto, se trataba de recuperar las tasas de cobertura y poder adquisitivo en el sistema de pensiones y, además, mejorar los ingresos de las familias en un esquema de seguridad social contributiva, y más adelante no contributiva. Ocurre lo mismo con el MDS. A la hora de definir los problemas en virtud del desempleo y empleo precario,

el objetivo que persiguió el organismo fue generar condiciones de empleabilidad para organizaciones e individuos y que esto se tradujese en mejorar los ingresos de las familias a través de un esquema trabajocentrista, no asistencialista.

En ambos casos, la problemática vinculada al desempleo está presente, pero ello no implica que los objetivos se tracen en el mismo sentido. Si bien para la ANSES las condiciones del mercado laboral heredados de los años noventa tienen efectos en la cobertura de la seguridad social, el problema central no se identifica con el desempleo o subempleo, sino precisamente con el acceso a prestaciones de seguridad social. Mientras que para el MDS en función del desempleo, subempleo o empleo precario se construyen tanto como la definición del problema, como los objetivos políticos.

Objetivos	
ANSES	MDS
Garantizar el acceso a los derechos de seguridad social a través de la expansión de cobertura en prestaciones → Mejorar los ingresos de la familia a través de políticas de seguridad social.	Generar capacidad de trabajo en las organizaciones/individuos y poner a disposición de estas los recursos necesarios para el desarrollo de sus potencialidades endógenas → Mejorar los ingresos de la familia a través del trabajo: cooperativismo y economía social y solidaria
El desempleo como explicación de los problemas, pero no como objeto de políticas	El desempleo como explicación de los problemas y como objeto de políticas

8.2.3. Enfoque de políticas

En este proceso de traducción e institucionalización del paradigma de la justicia social kirchnerista, la definición de los problemas y los objetivos propuestos influyen en el enfoque de políticas que adoptan ambas instituciones. En el caso de la ANSES, dicho enfoque estuvo caracterizado por la búsqueda de un esquema de aspiración universalista de la política social; esto es, una apertura conceptual hacia nuevos esquemas que incorporasen al sistema de seguridad social a poblaciones vulnerables que no formaban parte –o no durante el tiempo suficiente– del mercado laboral formal y que por tanto no tenían acceso a derechos de la seguridad social. El enfoque, en definitiva, se orientó hacia un sistema de seguridad social

que buscaba ampliar los criterios de acceso al sistema y en donde la política social se asimilaba a una política enmarcada en la seguridad social.

Mientras que la ANSES articula un enfoque de aspiración universalista¹³², el MDS desarrolla un enfoque particularista caracterizado por el trabajocentrismo y la territorialidad. El trabajocentrismo buscaba fomentar la organización colectiva de grupos de trabajadores mediante la creación de cooperativas de trabajo enmarcadas en la economía social y solidaria, con la difusión de valores centrados en el trabajo como forma de reproducción material y simbólica de la sociedad, la dignidad, la justicia e inclusión social (Hopp, 2017), mientras que la territorialidad hace referencia a un esquema de política social particularizada, que entiende las características propias y endógenas a cada problemática y donde el esquema del “uno a uno” prima sobre otros enfoques de toma de decisiones “desde las oficinas” y donde no se tienen en cuenta problemáticas particulares de las poblaciones objeto de política social. En palabras de una trabajadora del ministerio

Alicia invierte la relación y dice “nosotros no vamos a trabajar sobre la oferta, vamos a trabajar sobre la demanda”. Para poder trabajar sobre la demanda lo primero que tenés que hacer es saber cuál es esa demanda; para conocer cuál es la demandas tenés que salir al territorio. Entonces, el ministerio dejó de ser un lugar de recepción de personas que venían a ver qué podían conseguir para pasar a ser un ministerio de base territorial: la oficina vacía y la gente en el territorio (entrevista MDS_16_MGC con el autor, 8 de octubre de 2019).

Enfoque	
ANSES	MDS
Enfoque universalista o de aspiración universal con criterios de focalización (infancia). Universalización de la protección social: seguridad social contributiva y no contributiva a través de la universalización de pensiones y asignaciones familiares. La política social como política de seguridad social	Enfoque particularista o focalizada con aspiraciones de universalidad: trabajocentrismo y territorialidad: programas sociales de promoción de la economía social y solidaria y extensión hacia el territorio del ministerio. Una propuesta de generación de empleo a través de la política social, y una política social centrada en el "uno a uno" en lugar de la universalidad.

¹³² Recordemos que la noción de “aspiración universalista” o de “universalismo a través de la selectividad” hace referencia a la masividad del programa y a la ausencia del carácter universal pleno en la medida en la que es necesario identificar y clasificar quienes son ‘merecedores’ de la política y quienes no lo son; es decir, que recurre a un criterio de focalización: la infancia. Como señala Mazzola (2013), hablamos de una política de aspiración universalista, pues el objetivo es universalizar las AAFF, pero el instrumento para alcanzar la universalidad es la focalización en la infancia: universalización a través de la selectividad.

8.2.4. Soluciones e instrumentos

Finalmente, el tercer nivel de generalidad de las ideas políticas se refiere a las soluciones, a los instrumentos empleados para alcanzar los objetivos propuestos. Las ideas como soluciones se articulan de tal forma que ofrecen diferentes alternativas a los problemas y objetivos que se trazan. En términos de lo que consideramos el paradigma kirchnerista de la justicia social, tanto las soluciones aportadas por la ANSES como por el MDS intentan dar respuesta a los problemas de pobreza, indigencia, exclusión o precariedad laboral que son centrales en el discurso kirchnerista. Como se ha señalado, un paradigma supone un encuadre conceptual, una manera de comprensión institucional y colectiva de los problemas, un conjunto de significados colectivos que motivan respuestas políticas coherentes con dicho encuadre conceptual –y también criterios de evaluación sobre dichas respuestas–. En la medida en la que el kirchnerismo fue capaz de construir un contra-discurso hegemónico frente al paradigma de la década neoliberal, también fue capaz de imponer ciertos principios alternativos de lectura del orden político (Panizza, 2002). Estos principios de lectura se caracterizaron, en el caso argentino, por presentar el problema de la pobreza como inmoral, injusto e indeseable, lo cual exigía soluciones.

Tanto el MDS como la ANSES comparten un diagnóstico sobre la realidad que deben enfrentar –pobreza, indigencia, exclusión– e incluso un conjunto de objetivos –justicia e inclusión social–. Ahora bien, lo que se produjo entre ambas instituciones fue una suerte de batalla ideacional en torno a cuáles eran las mejores y más pertinentes soluciones al respecto. Como se ha podido comprobar, el contexto político que rige en el país entre 2003 y 2009 permitía que las ideas del MDS respecto de la política social resultasen más oportunas para enfrentar los objetivos y el diagnóstico de país o, en otras palabras, no encontrasen un gran cuestionamiento desde otras áreas de gobierno. Ese contexto ha sido ampliamente analizado y se explicaba por tres factores clave: en primer lugar, el fuerte énfasis que puso Néstor Kirchner en la construcción de un paradigma de crecimiento con inclusión, donde la recuperación del trabajo formal era central. En segundo lugar, la participación institucional de los movimientos de trabajadores desocupados como parte de una coalición que de actores que promovían el desarrollo de políticas de empleabilidad en el marco de la ESS. En tercer lugar, la mirada de Alicia Kirchner sobre la política social, de carácter trabajocentrista, opuesta a las transferencias de ingresos que cronificaban la pobreza, todo en un contexto en el que su vínculo personal y familiar con ambos mandatarios le daba amplios márgenes de autonomía, toma de decisiones y escaso cuestionamiento externo.

Sin embargo, si bien las ideas del MDS en materia de soluciones no fueron derrotadas por otras instancias que hayan librado una batalla explícita por imponerse a aquellas, el contexto de la crisis del agro, las elecciones de medio término de 2009, la crisis internacional y la imposibilidad de reducir las tasas de pobreza a pesar de los éxitos en la reducción de la desocupación, permitieron la emergencia de un nuevo set de consideraciones políticas del que se desprendieron un nuevo conjunto de ideas en forma de soluciones/instrumentos asumidos como apropiados para aproximarse a la solución de los problemas. Este nuevo set de consideraciones abrió la puerta a que una política hasta entonces rechazada por el MDS se convierta en la política social más representativa del kirchnerismo: la Asignación Universal por Hijo. Como se vio, la AUH nace meses después del PRIST-AT y ambas políticas conviven en el gobierno a pesar de las enormes diferencias de enfoque.

La AUH responde a un contexto en el que múltiples actores sociopolíticos venían reclamando un ingreso ciudadano o renta básica que no formaba parte de la tradición en materia de políticas públicas en Argentina¹³³, por lo que generaba discusiones incluso en el seno de quienes la defendían. Mientras unos reclamaban un ingreso ciudadano con ciertas limitaciones en el alcance y objetivos, otros la consideraban una alternativa de profunda transformación del sistema de políticas públicas sociales (Barbeito & Lo Vuolo, 2003, 2009). Las demandas del ingreso ciudadano reclamaban la puesta en marcha de una solución que, en esencia, era coherente con el paradigma kirchnerista que buscaba resolver los problemas de exclusión social y pobreza. Sin embargo, frente al creciente consenso político en torno a un ingreso ciudadano, el MDS sostenía una mirada detractora. Al hacer referencia al ingreso ciudadano, publicaciones del MDS que tienen a Alicia Kirchner como autora señalaban que “esta propuesta, **que no compartimos**, no está centrada en la búsqueda del pleno empleo, o el combate al desempleo, sino en el otorgamiento de un subsidio universal o ingreso básico (...)” (énfasis añadido, Kirchner, 2007, p. 134), y esa negativa viene dada porque desde el MDS “no estamos combatiendo la pobreza con dádivas; no subsidiamos el desempleo ni regalamos nada. Apostamos al trabajo creador y dignificador como la mejor salida de la postración individual y colectiva y a la decadencia a las que nos arrojaron como pueblo” (Kirchner, 2010, p. 86).

¹³³ Pueden consultarse las referencias a dicho debate en las fuentes citadas en el capítulo dedicado a la AUH: (Arcidiácono, 2017a; Arcidiácono et al., 2011; Barbeito & Lo Vuolo, 2003, 2009; Cena, 2016; Gaitán & Del Bono, 2020; Mazzola, 2013; Pautassi, 1998; Pautassi et al., 2013, 2014; Repetto, 2014).

La llegada de la AUH también tuvo repercusiones en la percepción que se tenía respecto de Alicia Kirchner y el MDS en el liderazgo de la política social del gobierno. En palabras de un ex trabajador de la Dirección de Patrimonio Comunitario, la AUH supone un momento bisagra entre dos etapas de la política social kirchnerista

Yo creo que hubo dos grandes momentos. Uno que sí, donde seguramente ella y todo lo que ella tiene como cosmovisión tuvo más fuerza y después creo que esa fuerza se fue perdiendo. Y la fuerza de la justicia social en los últimos años pasó más por la AUH, por la centralidad de la AUH, de la transferencia de ingresos a los bolsillos; pasó más por ahí. Si bien Alicia fue ministra hasta último momento y todo lo que quiso hacer lo hizo, pero ella tiene más una cosmovisión de la economía social de la organización social, de potenciar localidades (entrevista MDS_23_DC con el autor, 11 de octubre de 2019).

La cita anterior recoge un elemento central en el análisis, y es que más allá de los análisis estructurales del desempleo, la pobreza o la indigencia, la AUH como política pública no necesita resolver en sí misma los problemas aludidos para, aún así, aparecer como la política más representativa de la idea de justicia social kirchnerista. A pesar del esfuerzo del MDS por persuadir con la idea de que la mejor política social es el trabajo, la centralidad de la justicia social como ideal, como objetivo político, tiene en la ANSES su expresión institucional y en la AUH el instrumento más representativo para alcanzar los objetivos propuestos.

Si bien las soluciones empleadas por la ANSES hasta antes de la entrada en vigor de la AUH no fueron prácticamente cuestionadas en el seno del kirchnerismo, la AUH si entra en conflicto con el enfoque del MDS a la hora hallar instrumentos para la resolución de problemas. Sin embargo, al margen de esta clara disputa ideacional por establecer unos instrumentos por encima de otros, ambas instituciones elaboraron políticas públicas coherentes con los objetivos que perseguían y los enfoques adoptados. En concreto, la AUH basó su política pública en materia de pensiones y asignaciones familiares, con moratorias previsionales, planes de inclusión previsional e incorporación de criterios no contributivos en el esquema de seguridad social como política pública, y la reestatización de los fondos de pensiones y la creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad como decisiones que produjeron importantes cambios institucionales. Por su parte, en el MDS, centrado en un enfoque trabajista de la política social, destacan el PMO y el PRIST-AT/EH como una “nueva modalidad de intervención estatal sobre la pobreza y el desempleo” (Ciolli, 2013, p. 32), además del conjunto de medidas que acompañaron el desarrollo del cooperativismo como principales instrumentos de política social. En términos de cambios institucionales, destacan la creación de los CIC y los CDR como expresión de la lógica territorial que

promovía el organismo, y el programa PTCS como expresión de la promoción de la participación de la comunidad organizada en el proceso de co-creación y co-gestión de la política social, además de la incorporación de referentes de organizaciones sociales en las estructuras del organismo.

Instrumentos	
ANSES	MDS
Moratorias previsionales, planes de inclusión previsional, ampliación del régimen de asignaciones familiares. Reestatización de las AFJP y creación del FGS.	Enfoque territorial para la promoción de la participación y desarrollo de la comunidad organizada en el circuito del autoempleo y las cooperativas de trabajo: PMO, PRIST-AT, CIC, CDR, PTCS

Además de comparar la traducción institucional de las ideas políticas en términos de los niveles de generalidad de la propuesta metodológica de este trabajo –ideas como definición de problemas, objetivos, enfoque e ideas como instrumentos o soluciones–, los capítulos en los que se analizaron ambas instituciones permitieron identificar otros cinco ejes ideacionales respecto de cómo se tradujeron institucionalmente ciertas ideas importantes para la comprensión del paradigma de justicia social. Además, destaca un último elemento para tener en cuenta en esta comparación: la forma de liderazgo ejercida en cada organismo.

8.2.5. Otras diferencias ideacionales significativas

El primero de estos ejes tiene que ver con la idea que construyó cada organismo sobre qué es y cómo entender la política social. En el caso del MDS, la política social se enmarcó en el paradigma de la economía social y solidaria. Esto quiere decir que se trató de una mirada sobre la política social centrada en el desarrollo de un subsistema económico basado en la generación de trabajo y en cierta oposición a la economía de mercado, responsable de la desocupación y precarización de las clases trabajadoras. En esta visión de la política social, la participación de la “comunidad organizada”, expresada en movimientos y organizaciones sociales, forma parte de la columna vertebral de todo el proceso de políticas, pues es necesario elaborar una política social que atienda a la demanda de las poblaciones objeto de actuación y exige que estas puedan participar en la gestión de esta como sujetos activos, no

solo como simples receptores de la política social, como ocurría en la década anterior con los programas focalizados, centrados en la oferta.

Por su parte, la ANSES concibió la política social en el marco del paradigma de la seguridad social. Para el organismo, promover y desarrollar políticas sociales implicaba ampliar el esquema de la seguridad social. A diferencia de lo que ocurre con el MDS, en la ANSES se pretende una política social de aspiración universalista, que reconozca sus prestaciones como derechos que se asumen como inalienables y, además, pone un fuerte énfasis en la idea de una política social que elimina la intermediación política como expresión del clientelismo. Mientras que en el MDS la intermediación de los movimientos y organizaciones sociales pretende remplazar las viejas estructuras punteriles de la política social, en la ANSES no se considera la participación de la ciudadanía y/u organizaciones sociales en el proceso de elaboración-implementación de la política pública y tampoco existen instancias de intermediación.

Política social	
ANSES	MDS
Paradigma de la Seguridad Social: Ampliar los derechos de seguridad social y diseñar políticas de carácter universalista que eliminen la intermediación política y el clientelismo. No se considera la participación de la ciudadanía en el proceso de elaboración-implementación de la política pública y tampoco existen instancias de intermediación	Paradigma de la Economía Social y Solidaria: Potenciar el desarrollo de un subsistema económico basado en el trabajo y promover la participación de la "comunidad organizada", representada a través de movimientos y organizaciones sociales, en la gestión de la política social. Los destinatarios de la política social se consideran sujetos activos que participan del proceso y no solo como meros receptores pasivos de la asistencia

Otro concepto central a la hora de entender los tránsitos de ambas instituciones tiene que ver con cómo tradujeron la idea de “inclusión social”, idea central del paradigma kirchnerista. En la ANSES, se producen importantes cambios en la lógica de la inclusión social que pasan por dos ejes centrales. En primer lugar, recuperar las tasas de cobertura en el sistema de pensiones, con independencia de las vicisitudes que las personas en edad de trabajar hayan atravesado en el pasado como consecuencia de las políticas de los años 90 – cotizaciones no realizadas, desempleo de larga duración, etc.–. En segundo lugar, la inclusión social implica la protección de la familia y eso afecta especialmente a la infancia. Esto cambia la lógica de inserción en el sistema de seguridad social, por lo que desde 2009 las clases activas

en situación de desempleo, pero que tengan hijos menores 18 años a su cargo, acceden al sistema de asignaciones familiares a través de la AUH. Se trata de una ampliación limitada en la medida en la que el acceso lo brinda la condición de vulnerabilidad en la infancia, sin que se reconozca la vulnerabilidad del adulto desempleado sin cargas familiares.

Del otro lado, en el esquema institucional del MDS, la inclusión social tendrá en el trabajo formal el vehículo privilegiado para alcanzarse. Si bien es cierto que durante el kirchnerismo se produjo una fortísima expansión de las pensiones no contributivas – dependientes del MDS– el ministerio centró todos sus esfuerzos en imponer una mirada de la inclusión social centrada en el trabajo. En su enfoque, el trabajo era la única vía de inclusión social, pues no solo se trataba de generar ingresos, sino de devolver la autonomía y dignidad a los trabajadores desocupados. Esta unidireccionalidad en la mirada respecto de la inclusión social del MDS cambiará después de la aprobación de la AUH, pues al convertirse en la política más representativa del kirchnerismo –y la más presente en el discurso de Cristina Fernández– el MDS se ve obligado a matizar en su negativa a políticas de transferencias de ingresos.

Inclusión social	
ANSES	MDS
Traducción seguridad social: Ampliación –limitada– de derechos de acceso a la seguridad social, con independencia de tu tipo de inserción en el mercado laboral	Traducción trabajocentrista: El trabajo/empleo formal como vehículo privilegiado

En coherencia con lo anterior, ambas instituciones mantuvieron divergencias a la hora de identificar el público objetivo de sus intervenciones a través de políticas sociales. Si bien ambas compartían la idea del “reconocimiento de derechos” como la base fundamental de la producción de políticas públicas kirchneristas, en el MDS y la ANSES los sujetos de derechos no eran coincidentes. A grandes rasgos, la ANSES defenderá la idea de que los titulares de derechos se fueron ampliado y fueron reconocidos a través de dos instrumentos primordiales: las moratorias previsionales, que ampliaron la cobertura del sistema de pensiones hasta cuotas por encima del 90% de la población en edad de jubilarse, y la ampliación del sistema de Asignaciones Familiares hacia una lógica no contributiva con la creación de la Asignación Universal por Hijo y más tarde la Asignación Universal por Embarazo, lo que supone la incorporación de más de tres millones de beneficiarios en el

sistema de AAFP. En este sentido, si el derecho es tener acceso a la seguridad social, el público objetivo serán clases pasivas incluidas en el régimen de pensiones, clases activas empleadas a través del sistema de asignaciones familiares y clases activas desempleadas con miembros en la unidad familiar económicamente dependientes a través del componente no contributivo de las asignaciones familiares. En los tres casos, los derechos son accesibles y exigibles en función de criterios delimitados y nunca es necesario contar con instancias de intermediación para su reconocimiento. Aunque se utilicen criterios de focalización –infancia en el caso de la AUH– las prestaciones son reconocidas con aspiración de universalidad e inalienabilidad.

Por su parte, el MDS entendió que dejar atrás a los “beneficiarios” de la política social de los 90 implicaba dar fin a una política asistencialista caracterizada por planes de asistencia a la emergencia, de cobertura de necesidades básicas, y se transita a una política que cambia la lógica de “arriba-abajo” por una lógica de “abajo-arriba” donde el ministerio, a través de su implantación territorial por medio de los CDR y los CIC, junto al trabajo de las trabajadoras sociales y la comunidad organizada, es capaz de promover una lógica de economía social y solidaria que atienda no solo a las necesidades, sino que además dota a las personas en situación de vulnerabilidad de la autonomía y dignidad inalienable, que solo se alcanza a través del trabajo. Por tanto, las transferencias que atendían la emergencia debían remplazarse por retribuciones salariales. Aquí la condición del “sujeto de derecho” está vinculada con la idea del “derecho al trabajo”. De esta manera, la población objetivo será aquella franja de la sociedad en situación de vulnerabilidad y para quien se promoverán políticas de empleabilidad. Sin embargo, el “reconocimiento de derechos” aparece más como la apelación a un ideal que como una expresión de concreción del derecho, pues no existieron criterios de elegibilidad que garantizaran el acceso efectivo al derecho referido para todas las personas demandantes del mismo, lo cual generaba condiciones favorables al clientelismo (Zarazaga, 2015a).

Público objetivo/usuarios	
ANSES	MDS
Titulares de derechos: el derecho es el acceso a la protección de la seguridad social. Público objetivo: clases medias asalariadas y poblaciones vulnerables producto del desempleo, todo en un esquema de seguridad social contributiva y no contributiva.	Titulares de derechos: el derecho es el trabajo, autoempleo, la posibilidad de ingresos propios. Público objetivo: población vulnerable que está en y por debajo de la línea de la pobreza.

En todas las discusiones referidas a las políticas sociales, la cuestión del clientelismo aparece como uno de los males intrínsecos a esta. Por esta razón, ambas instituciones se posicionan respecto de clientelismo para plantear cuál es el conjunto de instrumentos/soluciones empleadas a la hora de resolver dicho problema. Para la ANSES, la ausencia de clientelismo se entiende en virtud de la eliminación de cualquier instancia de intermediación que de pie a emplear criterios discrecionales en el reconocimiento de las prestaciones; esto es, que de pie a la compra de lealtades. En palabras de Fernández, gracias a políticas como la AUH “todos y cada uno de ustedes **no van a depender más del político de turno** para poder acceder a un derecho, porque el derecho está en cabeza de ustedes y nadie les puede reclamar absolutamente nada, todo es de ustedes y solamente de ustedes. (Aplausos)” (Cristina Fernández, 23 de diciembre de 2009).

Del lado del MDS la lógica de posicionamiento frente al clientelismo fue otra. El trabajo de Perelmiter (2009, 2017) analiza las prácticas que se desarrollaron en el MDS durante la gestión de Alicia Kirchner y señala que uno de los rasgos característicos del estilo de gestión de esta institución fue la contraposición entre la cultura gerencial, modernizante y eficientista de la década de los noventa, frente a una gestión caracterizada por el vínculo de proximidad asistencial, donde prácticas como la de dar respuesta a las cartas que llegaban al ministerio o el abordaje territorial de las trabajadoras sociales recuperaban cierta “mística de la presencia”. Frente a los “funcionarios de escritorio” se apostaba por el modelo de gestión de “las margaritas”: trabajadoras sociales del círculo más cercano de la ministra. En consecuencia, la política de justicia e inclusión social obtuvo en el MDS una impronta fuertemente anclada en la mirada de proximidad humana, proximidad territorial, cercanía y contacto humano con los beneficiarios de la política pública del organismo. Por tanto, tenemos que el organismo basó un porcentaje muy importante de su política en la articulación de estructuras de intermediación –movimientos y organizaciones sociales, trabajadoras sociales– como mecanismo de lucha contra el clientelismo, pues estas estructuras, controladas y organizadas desde el ministerio, remplazarían a las viejas estructuras de intercambio clientelar entre políticos que ofrecen “planes” y clientelas que devuelven “apoyo electoral” (Auyero, 2002; Besana, 2014). Pero no solo se trataba de eliminar las estructuras de intermediación clientelares representadas por los “punteros locales”, sino también a los viejos organismos y ONG que en la década anterior fueron los promotores de las políticas focalizadas y enlatadas que obstaculizaron la promoción de los valores y principios como el trabajo en tanto forma de reproducción material y simbólica de la sociedad, la dignidad, la justicia e inclusión social. En este esquema, los movimientos y

organizaciones sociales se representan como la expresión del pueblo organizado, de la comunidad organizada, encargadas de canalizar el funcionamiento de las cooperativas de trabajo (Kasparian, 2019) en el proceso de co-creación y co-gestión de la política social. Así por ejemplo, al referirse al programa PTCS, el libro *La Bisagra* apunta a que la desmovilización y falta de concientización que se da en los años noventa produce también “un proceso de desmantelamiento de las organizaciones sobre ideales colectivos, dando lugar a la primacía del interés individual sobre el bien común, profundizando mecanismos clientelares (...)” (Kirchner, 2007, pp. 274–275).

Intermediación	
ANSES	MDS
Fuente de alimentación del clientelismo político y la compra de lealtades. El objetivo de la política social de la ANSES es eliminar el clientelismo y por tanto la intermediación	La intermediación de los movimientos y organizaciones sociales es un instrumento imprescindible en el proceso de la política social, ya que garantiza que el Estado hace una correcta lectura de las demandas de la sociedad
Clientelismo	
Se aleja del clientelismo eliminando la intermediación en el proceso de otorgamiento de prestaciones	Se aleja del clientelismo bajo la lógica del capital social: la participación de la comunidad organizada, que ahora tiene un rol activo en la política social y no es simplemente un sujeto pasivo receptor de prestaciones focalizadas y enlatadas. El clientelismo se le atribuye a la política social de tipo enlatada que generaba personas "cautivas" sin posibilidad de cuestionamiento

8.2.6. La capacidad de agencia: formatos de liderazgo en ambas instituciones

Un último aspecto sobre el que conviene prestar atención en perspectiva comparada son los tipos de liderazgo que se ejercieron sobre ambas instituciones. La cuestión del liderazgo es de especial importancia, pues pone en el centro de la discusión la capacidad de influencia, de agencia, que se puede ejercer sobre un organismo, impregnando al mismo de una mística que

produce efectos intersubjetivos a la hora de orientar el enfoque institucional y de trabajo estas organizaciones.

Si bien se ha insistido en la fuerza estructurante que tienen las ideas y los discursos sociales, la agencia de los actores políticos es central a la hora de entender la capacidad cambio, transformación o resignificación de las ideas que forman parte del paradigma dominante que se analiza. Los liderazgos, en consecuencia, son variables con gran poder explicativo a la hora de entender la capacidad de traducción institucional al de las ideas políticas.

Como se ha señalado, los discursos políticos tienen capacidad de afectar en las ideas y en los valores subyacentes de estas, alterando las estructuras de percepción y creencia de dichas ideas (Schmidt, 2002). En este sentido, la capacidad de agencia de los actores políticos para imponer una nueva trayectoria institucional deriva de su habilidad para configurar y reconfigurar los parámetros de traducción de las ideas que circunscriben y delimitan el paradigma dominante.

Liderazgo sobre el organismo	
ANSES	MDS
Presidencia, especialmente Cristina Fernández, en estrecha colaboración con Amado Boudou, director ejecutivo del organismos y más tarde ministro de Economía y vicepresidente de gobierno.	Alicia Kirchner como lideresa de una coalición de actores sociopolíticos, entre los que destacan movimientos y organizaciones sociales como agentes extra-institucionales que se incorporan a la gestión; y trabajadoras sociales como ejercicio de profesionalización del ministerio

Esta capacidad de agencia a la hora de influir en la traducción de las ideas de justicia e inclusión social ha sido especialmente llamativa en el caso del liderazgo de Alicia Kirchner en el Ministerio de Desarrollo Social. Además del vínculo familiar y político que mantenía con Néstor Kirchner, su hermano, y Cristina Fernández, su cuñada, Alicia Kirchner llega al MDS tras 16 años de carrera política al lado de su hermano, primero en la intendencia de Ríos Gallegos y después en la provincia de Santa Cruz. Esta trayectoria estuvo muy marcada por una mirada sobre la política social basada en tres pilares fundamentales: la llegada territorial, la importancia de la comunidad organizada y la productividad frente al asistencialismo. Este recorrido político, con una visión muy marcada sobre la política social, junto a la cercanía biográfica y familiar con quienes ejercieron la presidencia, se combinó con

un estilo de gestión muy característico, donde ella asumía un liderazgo que permeaba en el conjunto del organismo. Como se ha señalado, las entrevistas de campo con funcionarios del ministerio revelaban una imagen de la ministra como siendo una más del ministerio, siempre a la vanguardia, como un símbolo, como el ejemplo a seguir:

Creo que eso fue una de las cosas que tuvo Alicia Kirchner. Primero que era una persona con muchísima fuerza, con muchísimo trabajo. Muy trabajadora y que todos seguíamos los pasos de Alicia de trabajar casi 18 horas por día; de llegar a las 7:30 e irnos 9:30-10:00 de la noche. Eso impregnó en la cultura organizacional del Ministerio. Yo creo que todos estábamos muy comprometidos, primero con la situación de emergencia, con el liderazgo de Alicia, con el compromiso de Alicia, que iba más allá de lo político (entrevista MDS_15_KY con el autor, 6 de noviembre de 2019).

Hubo un cambio de paradigma cultural desde las bases. Esto se hizo no solamente de arriba hacia abajo, sino principalmente de abajo hacia arriba. Considerar a la persona como eje de nuestro trabajo y a la necesidad de la persona, pero no desde la demanda; desde ir a buscar al territorio lo que esa persona necesitaba y verla como una integralidad, verla desde su dignidad. Esto fue fundamental y la primera que bregó por eso y trabajó consustanciada en esta nueva visión fue ella. Entonces era la primera que se montaba en un burro si era necesario para llegar al punto más recóndito de la Argentina y para respetar las culturas regionales (entrevista MDS_17_MN con el autor, 22 de noviembre de 2019).

Aunque el enfoque del MDS fuese criticado desde otros espacios institucionales, Alicia Kirchner fue capaz de liderar e impregnar una nueva concepción de lo que es la política social y de cómo debe pensarse, al tiempo que lideró una coalición diversa de actores políticos que participaron en la gestión, en especial los movimientos de trabajadores desocupados que provenían de la década de los noventa y más adelante los movimientos sociales que nacieron a la luz del proyecto kirchnerista. Junto al enfoque del “uno a uno” del trabajo social, los movimientos sociales participaron en la política de economía social y solidaria, tanto en la organización de las cooperativas y reparto de trabajo con el programa PRIST-AT, así como también desde las estructuras del ministerio.

En definitiva, tenemos que la figura de Alicia Kirchner tuvo un perfil muy marcado por al menos cinco factores: a) el peso de su apellido que imprimía un carácter especial a su gestión; b) un estilo de gestión caracterizado por trazos bien definidos y un liderazgo fuerte.; c) escasa injerencia sobre el organismo desde la Presidencia; d) relativa inmunidad, autonomía e independencia respecto de otras áreas de gobierno; e) liderazgo sobre una coalición de actores muy alineados con el enfoque de su política social, pero también con influencia sobre esta. Estas características no solo tuvieron influencia hacia dentro del MDS, sino también hacia afuera en la medida en la que la visión de Alicia Kirchner pudo limitar el enfoque de

política social de todo el gobierno, al menos hasta 2009. En este sentido se expresa Fabián Repetto cuando señala que

(...) de los 4 ministros que te menciono [Filmus, Tomada, Ginés y Kirchner] quien tenía la visión más minimalista de la política social, más acotada, menos estratégica era Alicia Kirchner. Yo estoy seguro de eso –quizás me voy a un plano más de la micro conducta individual– de que es política individual de que ningún ministro se iba a pelear con la hermana del presidente, eso por definición. Entonces, las ideas si vos querés de carácter más universal y de una mirada más sistémica de cómo, aprovechando las ventajas de una economía que crecía al 7%, de un poder político en el Congreso y las provincias donde el peronismo podía claramente haber reaccionado y reajustado su matriz para salir de un modelo donde el factor del trabajo formal fuera el único factor de integración social y moverse a algún complemento de miradas más universales –cosa que se va a hacer después recién en el 2009 por lógica electoral– Alicia impuso una visión muy acotada de una estrategia de Desarrollo Social con mucha retórica anti neoliberal, pero con una práctica donde la focalización era la moneda corriente (entrevista ACADM_09_FR con el autor, 7 de octubre de 2019).

El caso de la ANSES muestra un liderazgo antagónico al que tuvo el MDS. Existen tres etapas importantes en el organismo, que coinciden con el ejercicio de la dirección ejecutiva de Sergio Massa (2002-2007), Amado Boudou (2008-2009) y Diego Bossio (2009-2015). La etapa de Sergio Massa, que se inicia con el gobierno de Duhalde, es retratada como una gestión caracterizada por el inicio de las transformaciones en el organismo: “Massa llevó a ANSES adelante, a ser uno de los más importantes del Estado (...) Sergio dio posibilidades de crecimiento a todos los trabajadores que estábamos ocupando cargos bajos” (entrevista ANSES_07_GR con el autor, 30 de octubre de 2019); pero también fue una etapa en la que “se fueron dando pasos en puntita de pie, despacito, viendo qué pasaba. Quizás lo más impactante de ese proceso es el plan de inclusión jubilatoria” (entrevista ANSES_06_MAFP con el autor, 7 de noviembre de 2019). El resultado del plan de inclusión previsional es de tal éxito en el alcance y en la legitimidad que obtiene que abre las posibilidades para que el organismo se plantee transformaciones más profundas que den fin, definitivamente, al “concepto de un organismo de seguros sociales y pasa a transformarse en un organismo de seguridad social. Ya deja de ser seguro social para ser seguridad social (entrevista ANSES_06_MAFP con el autor, 7 de noviembre de 2019).

Tras la etapa de Massa y el breve período de Claudio Moroni (de diciembre 2007 a mayo de 2008) al frente del organismo, asume como director ejecutivo Amado Boudou (2008-2009), protagonizando la etapa más dinámica y transformadora del organismo. Durante este período la relación que mantiene Amado Boudou con Cristina Fernández es de estrecha colaboración y es entonces cuando la ANSES se convierte definitivamente en uno

de los organismos más importantes del Estado, lo cual supone una implicación total de la Presidencia en la toma de decisiones del organismo. En palabras del ex secretario general de la ANSES, tras la etapa de Massa, “le toca a Boudou y a Cristina generar el paso siguiente que confirma un modelo diametralmente distinto. A partir de ahí la defensa del sistema público jubilatorio y el resto de las medidas que se tomaron son la confirmación de un rol del Estado” (entrevista ANSES_01_RR con el autor, 27 de septiembre de 2019). Las entrevistas de campo revelaban, a su vez, la importancia del liderazgo de Boudou en esa etapa. Se le atribuye a él la idea de reestatizar los fondos de pensiones y, dada la cercanía personal y política que mantiene con Cristina Kirchner, es capaz de persuadir sobre la viabilidad y trascendencia de la medida. El éxito de esta decisión no solo transforma radicalmente al organismo, sino que supone el crecimiento político de Boudou, quien en 2008 será nombrado ministro de Economía y Finanzas Públicas y en 2011 será nombrado candidato a vicepresidente como parte de la fórmula electoral liderada por Cristina Fernández.

De la mano de Diego Bossio (2009-2015) llega la AUH, la AUE y el programa Conectar Igualdad, tres de las políticas más representativas del kirchnerismo. Se trata de una etapa prolífica en políticas públicas, pero también de liderazgo de la presidenta Cristina Fernández en la toma de decisiones del organismo, especialmente con la aprobación de la AUH. Asimismo, para el exgerente Normatización de Prestaciones y Servicios, se trata de un período exitoso en virtud de la inercia heredada de las etapas anteriores:

Después viene Diego Bossio con una política totalmente distinta. Diego no sabía nada de seguridad social, es economista. En mi opinión intelectualmente mediocre, todo lo contrario que los otros dos y entonces empieza un proceso que, si bien se abren una serie de prestaciones, vienen más por inercia: concertar igualdad, todo esto se hace en la época de Diego Bossio... él lo hace todo a regañadientes (...) Lo que pasa es que la Argentina ya venía en una inercia y ANSES venía en una inercia que ni él la pudo parar (entrevista ANSES_06_MAFP con el autor, 7 de noviembre de 2019).

Si bien se trata de una etapa exitosa en materia de políticas públicas, las entrevistas de campo revelan que, al menos en el caso de la AUH, la decisión viene de la mano de Presidencia y a la ANSES y Bossio la decisión de la AUH “se nos dio cocinado el decreto. De un día para el otro aparece... me acuerdo que fue en octubre de 2009” (entrevista ANSES_05_MP con el autor, 26 de noviembre de 2019). A diferencia de lo que ocurre con la AUH, la reestatización de los fondos de pensiones y la creación del FGS son ideas que nacen en el seno del

organismo y que se convierten en realidad por la capacidad de persuasión que tiene Boudou sobre la presidenta Cristina Fernández en aquel momento.

En definitiva, el organismo estuvo liderado en sus primeras dos etapas por perfiles muy fuertes, con gran capacidad de dirección institucional y de políticas. En el caso de Massa, se trata de una etapa de “recuperación, consolidación y fortalecimiento” institucional, con el Plan de Inclusión Previsional y la Reforma Previsional como las políticas más representativas. Sin embargo, la dirección de Massa convive con el sistema de las AFJP, por lo que la lógica del organismo no cambia radicalmente hasta la llegada de Amado Boudou. La decisión de crear el SIPA supone una “revolución” institucional de tal magnitud que convierte a la ANSES en una de las instituciones centrales del aparato del Estado, no solo por el tipo de política pública que genera, sino también por la cantidad de recursos económicos que administra. Finalmente, la etapa de Bossio es la de “inercia” institucional, caracterizada por la puesta en marcha de importantes políticas, pero que su éxito se atribuye al empuje que venía dándose en el organismo y al involucramiento personal de Cristina Kirchner en la toma de decisiones del organismo. En cualquier caso, en esta última etapa se da una de las transformaciones más significativas del organismo, pues virar hacia un enfoque no contributivo de la seguridad social que provoca grandísimas transformaciones en el modelo de política pública y de concepción del público destinatario de la política.

(...) nosotros tuvimos que trabajar un montón porque en nuestras bases **la gente vulnerable no existía prácticamente**, porque acá venía aquel que quería cobrar un nacimiento, una adopción, un matrimonio y esas eran asignaciones que les correspondían a los trabajadores con relación laboral de dependencia, entonces venían acá con las partidas de nacimiento, registrábamos el grupo familiar y quedaban en nuestras bases. Ahora, **aquellas personas que no trabajaban y que por ende no cobraban ningún tipo de beneficio relacionado con las asignaciones, acá no existía; en las bases de ANSES** (entrevista ANSES_05_MP con el autor, 26 de noviembre de 2019).

De hecho, la capacidad que tuvo la ANSES de pagar la AUH tres meses después de haberse reconocido como prestación se convierte en el ejemplo por antonomasia de la capacidad institucional del organismo. Una capacidad que en palabras del ex jefe de Gabinete de Ministros se explica por varios factores, entre ellos la unidad de ideas entre las tres direcciones de la ANSES durante el kirchnerismo

Y la ANSES tiene un proceso muy fuerte, un fortalecimiento que es interrumpido durante los 12 años de Gobierno y medio. Primero con la gestión de Sergio Massa después con la de Amado Boudou y finalmente como la de Diego Bossio. Digo, siempre **fueron tres gestiones que tenían exactamente la misma direccionalidad y en las cuales nosotros de gestión**

pública decidimos trabajar muchísimo, muchísimo, y de alguna manera es una muy buena expresión de lo que se hizo ¿no? porque cuando Cristina Fernández de Kirchner anuncia un día que se empezará a pagar una asignación universal por hijo para millones y millones de niños sonaba hermoso, pero claro tienes que pensar en la fuerza de que el estado argentino estará en condiciones en pocos meses de pagarle, que le llegue un ingreso a 3 millones y medio de personas. En dos-tres meses se hizo y por qué se hizo; porque se había construido una institucionalidad de gestión política que llevó política pública a la práctica y eso fue producto de fortalecimiento del progresivo es esa área, que empezó desde la elección del nuevo régimen de empleo, planificando el sistema de concurso, generando oficinas, volviendo al territorio. Fue una política que creo que la ANSES la expresó con bastante claridad (entrevista POL_30_JMAM con el autor, 2 de octubre de 2019).

* * *

Analizadas las principales diferencias que se dan entre las dos instituciones líderes en el diseño, implementación e innovación de políticas sociales, conviene una reflexión en sentido amplio del lugar que ambas ocuparon en el cuadro más amplio del kirchnerismo y de la dicotomía señalada al principio del trabajo: la cuestión social y la condición salarial.

Se ha señalado que durante el kirchnerismo el valor del trabajo y la apuesta por la inclusión social a través del empleo formal ha sido un objetivo central, pero también un límite. Así, la puesta en marcha de políticas sociales de gran alcance como la AUH supuso el reconocimiento, implícito o explícito, de la imposibilidad de generar condiciones de trabajo formal que acaben con las tasas de pobreza que registraba el país. Ahora bien, esta tensión constante entre trabajadores ocupados, trabajadores pobres y trabajadores desocupados tuvo un claro reflejo burocrático-institucional. Siguiendo el razonamiento de Perelmiter (2016), convivieron dos modelos de bienestar: uno centrado en la mediación capital-trabajo protagonizada por sindicatos, negociaciones colectivas de salarios, inspecciones laborales y otros instrumentos implementados desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Del otro lado, el mundo de desempleo o empleo informal encontró en el Ministerio de Desarrollo Social y las organizaciones sociales el terreno de puja por recursos asistenciales, evidenciando la presencia y necesidad de una política asistencial para aquellas personas que no entraban en la órbita del Ministerio de Trabajo. El panorama entre trabajadores formales y trabajadores desocupados/informales o trabajadores pobres se veía reflejado en dos modelos de bienestar: el modelo de bienestar formal y el modelo de bienestar asistencial.

Lo que resulta especialmente interesante de esta foto fija, sobretudo en los primeros años del kirchnerismo, son la ausencia de corsés, de constreñimientos, con los que la ANSES desarrolló su política pública. En la ANSES no participaron activa y determinantemente los

sindicatos ni los movimientos sociales y, mientras el Ministerio de Trabajo continuaba desarrollando su política de empleo y salarios, la ANSES fue capaz de desplegar, de manera autónoma, una batería de políticas públicas que incorporaban a quienes hasta ese momento formaban parte del modelo de bienestar asistencial, especialmente desde la creación de la AUH. Esta autonomía e independencia institucional ayuda a comprender, más allá del argumento formal que exponen quienes trabajaban en la ANSES –los recursos humanos y capacidades tecnológicas–, porque la ANSES tuvo la capacidad de desplegar una política pública que cambiaba el paradigma de la seguridad social y que subsumía dentro de la seguridad social la política de tipo asistencialista que desplegaba el MDS. En este sentido, la pregunta que cabría formularse, aunque no pueda darse una respuesta a ella, es ¿en qué medida la ANSES habría tenido tal capacidad y alcance de políticas si estas hubiesen formado parte de la puja por recursos de poder con otros actores como por ejemplo los movimientos sociales o los sindicatos? O, de otra forma, ¿qué alcance y capacidad habría tenido el MDS contando con las condiciones de autonomía e independencia de las que gozaba la ANSES? Con esto no queremos deducir que la orientación de la política social de la ANSES y el MDS viniese dada por estas configuraciones sociales e institucionales. Por el contrario, estas preguntas nos devuelven a uno de los argumentos teóricos centrales de esta tesis; esto es, que las ideas políticas y su impacto/influencia deben ser estudiadas y tenidas en cuenta en función de los contextos sociales y políticos en los que articulan. Pensar que, por ejemplo, la “idea de justicia social” tendrá los mismos efectos en todas las áreas de gobierno implica ignorar las condiciones de recepción de esas ideas y, por tanto, supone ignorar la importancia que tienen la traducción de dichas ideas/discursos en contextos sociales, institucionales y políticos específicos. En este sentido, cabría pensar que las condiciones de recepción de las ideas políticas kirchneristas –actores involucrados y liderazgo ejercido– condicionaron que el MDS tuviera que desarrollar las políticas del “mientras tanto” (Arcidiácono, 2012b), mientras que la ANSES ostentó la cara más amable de la política social y se convirtiese en la principal institución proveedora de bienestar social en la Argentina kirchnerista. Prueba de ello es la propia evolución de los discursos presidenciales, especialmente con Cristina Fernández como presidenta, o los testimonios recogidos en las entrevistas de campo. En palabras del ex subsecretario de Derechos para la Niñez, Adolescencia y Familia

En la época del kirchnerismo la ANSES y Trabajo era como que estaban más en políticas de promoción social, más políticas a mediano y largo plazo. La sustentabilidad, el ingreso mínimo, la capacitación, el trabajo en blanco. Y Desarrollo Social más para la coyuntura; la coyuntura, la contención social, el armado social, la organización social. Me parece que el

pacto fue ese. La asistencia social, la protección social es Desarrollo. Y la promoción social en Trabajo y ANSES (entrevista MDS_20_RC con el autor, 31 de octubre de 2019).

Y de hecho, bajo la mirada de la ex directora de Promotores Territoriales, la audacia política del MDS se agota después del programa Argentina Trabaja, que coincide con la AUH. En sus palabras

Y también creo que hubo una cosa así de algunos compañeros de conformismo en términos de dormir sobre los laureles, especialmente después de lo que fue la AUH, ¿no?, la Asignación Universal por Hijo que fue... cuándo fue, justo después del Argentina Trabaja, 2009 se lanzan las dos cosas, Argentina Trabaja y la AUH y para mí fue la última política fuerte de asignación de derechos que tuvimos (entrevista MDS_16_MGC con el autor, 8 de octubre de 2019).

A esta suerte de reparto de roles debe sumarse un factor que fue clave en la trayectoria institucional del MDS: la incorporación de las organizaciones y movimientos sociales, no solo a la gestión de la política social, sino también a la gestión del organismo. En palabras del ex jefe de Gabinete, Juan Manuel Abal Medina, el rol del MDS fue central en la medida en la que aquellas organizaciones nacidas en los años 90 “intentan sindicalizar de alguna manera a los excluidos, a los desempleados, a los que en los años 90 eran los desempleados” (entrevista POL_30_JMAM con el autor, 2 de octubre de 2019) y con el kirchnerismo lo que se produce es la canalización de esa expresión de descontento organizado en lo que se conoce como economía popular, economía social y solidaria.

Pero además de las evidencias que se desprenden del análisis discursivo o del trabajo de campo, el peso en forma de gasto social del MDS y la ANSES respecto de la totalidad de la Administración Nacional, pero también el peso del MDS respecto de la ANSES dan cuenta de lugar y la evolución que ambas instituciones tuvieron en el conjunto del aparato del Estado.

Tabla 12. Gasto público de la Administración Nacional (AN) por finalidad-función y naturaleza económica. Comparación entre el MDS y la ANSES y de estas respecto del gasto total de la A. N. En millones de pesos.

Año	Total AN	Crecimiento (%)	Promoción y Asistencia Social (MDS)			Seguridad Social (ANSES)			Peso del MDS sobre la ANSES
			Gasto	Crecimiento (%)	% sobre la AN	Gasto	Crecimiento (%)	% sobre la AN	
2004	64275,4	*	4497,6	*	7,00%	24745,7	*	38,50%	18%
2005	86839,2	35%	5680,3	26%	6,54%	28867,1	17%	33,24%	20%
2006	105892,9	22%	7086,2	25%	6,69%	36580	27%	34,54%	19%
2007	142421,1	34%	3452,3	-51%	2,42%	56570	55%	39,72%	6%
2008	192974	35%	4659,7	35%	2,41%	74033	31%	38,36%	6%
2009	249914,1	30%	6930,5	49%	2,77%	98398,6	33%	39,37%	7%
2010	329034,1	32%	9382,2	35%	2,85%	131623,3	34%	40,00%	7%
2011	450548,2	37%	9619,1	3%	2,13%	175070	33%	38,86%	5%
2012	561833	25%	10809	12%	1,92%	236508,7	35%	42,10%	5%
2013	750934,9	34%	12565,6	16%	1,67%	314844,9	33%	41,93%	4%
2014	1134364,2	51%	19257	53%	1,70%	425325,8	35%	37,49%	5%
2015	1431662,1	26%	22151,5	15%	1,55%	611547,4	44%	42,72%	4%
		361%		218%			376%		

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes estadísticos de la Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Nación, ejercicios 2004 al 2015.

La Tabla 11 muestra el notable crecimiento del gasto público de la Administración Nacional (AN) durante los años kirchneristas (un 361% de crecimiento acumulado entre 2004 y 2015). Este crecimiento se distribuyó entre el conjunto de finalidades-funciones de la AN, entre las que se encuentran la promoción y asistencia social, a cargo del MDS, y la seguridad social, a

cargo de la ANSES. Si bien el crecimiento del gasto del MDS es considerable, un 218% de acumulado y una media interanual de entorno al 20%, el peso del gasto público del MDS respecto del gasto total de la AD fue disminuyendo paulatinamente. De situarse en un 7% respecto del gasto total entre los años 2004, a un descenso continuado en los años sucesivos, llegando a estar por debajo del 2% entre 2012 y 2015.

En el caso de la ANSES, el crecimiento del gasto del organismo será de un 367% en el acumulado, con un crecimiento interanual medio de entorno al 34%, casi el doble en términos relativos al crecimiento del MDS. Ahora bien, lo que resulta especialmente llamativo de las cifras recogidas en la Tabla 11 es el peso relativo que tiene el MDS respecto de la ANSES en términos de gasto público (última columna). Durante los primeros años del kirchnerismo, el gasto del MDS representaba en torno a un 20% del gasto que ejecutaba la ANSES. Sin embargo, a partir de 2007 esta tendencia se revierte drásticamente y el peso relativo del MDS respecto de la ANSES decrece de forma significativa y sostenida, llegando a caer 16 puntos porcentuales el gasto público de la primera respecto de la segunda.

Estas cifras pretenden ser una expresión más del argumento que se desarrolla en esta investigación: que las ideas políticas producen efectos institucionales y estos se reflejan en objetivos, enfoques de políticas, instrumentos, pero también en la importancia y centralidad de los organismos aludidos respecto del resto del aparato del Estado. En este sentido, la toma de decisiones políticas implica una priorización y distribución de los recursos de acuerdo con objetivos entendidos como legítimos y deseables, y la Tabla 11 ilustra en cifras la correlación de fuerzas e importancia que se dio entre el MDS y la ANSES a la hora de organizar el gasto público enmarcado en lo que denominamos “políticas sociales”.

Junto a las cifras referidas, conviene una consideración de fondo respecto de un aspecto que merece ser tratado en profundidad, pues reflejan a cabalidad el impacto de las ideas políticas en la ANSES y el MDS y el resultado de este en términos de políticas públicas.

8.2.7. Traducción y consolidación institucional de las ideas políticas: el programa Argentina Trabaja frente a la Asignación Universal por Hijo. Dos enfoques de políticas como expresión institucional de un paradigma político.

Si la AUH y el programa Argentina Trabaja son la expresión institucional más representativa de los ideales de justicia e inclusión social que persiguieron la ANSES y el MDS, las palabras de Fiaban Repetto ya citadas condensan buena parte de los argumentos que se han ido desarrollando a lo largo de esta investigación.

Esta reunión que yo te conté informal con Alicia fue entre agosto y septiembre. ¿Por qué es importante las fechas?: porque ellos se negaban –cuando digo “ellos”, sobre todo el Ministerio de Desarrollo Social– sistemáticamente a crear un programa parecido a lo que después fue Asignación Universal por Hijo (...) [en Argentina] volvía el tema social a cobrar el protagonismo que ya había tenido en el 2001- 2002; aunque no con la magnitud de crisis, ni mucho menos, y el gobierno, entre gallos y medianoches como se dice, decide, aún ya poniendo en marcha el Argentina Trabaja, además sacar la Asignación Universal por Hijo. Solo enormes conflictos de visiones al interior del gobierno explican que las dos hayan convivido casi hasta nuestros días. Porque simplemente, en algún momento, ganó la pulseada Alicia Kirchner de imponer esta visión más de cooperativa y de cooptación de los movimientos sociales, y en otro momento Cristina, convencida por alguna gente, se decidió a poner en marcha este tipo de intervención. (entrevista ACADM_09_FR con el autor, 7 de octubre de 2019).

Se ha señalado que 2008 supone un punto de inflexión en el kirchnerismo. La crisis económica internacional, pero en especial la crisis del agro que libra el gobierno de Cristina Fernández con sectores agroexportadores, marcan una nueva dinámica política que se aleja del paradigma de la transversalidad y vira hacia una radicalización nacional-popular (Svampa, 2011) y una radicalización de la política pública en sentido progresista (Varesi, 2016), con una fuerte recuperación de las matrices simbólicas del peronismo clásico (Estévez Rubín de Celis, 2020b). Tras la derrota del oficialismo, Fernández lleva a cabo una suerte de olvido, de borramiento de lo ocurrido y centra sus esfuerzos en liderar una “salida hacia adelante” que le permitiese recuperar la iniciativa política, recomponer el consenso en el seno de su administración y del kirchnerismo y ganar las elecciones presidenciales de 2011 (Bonnet, 2015). Durante los dos años que trascurren entre la derrota del campo y las elecciones de 2011, la administración de Cristina Fernández lleva a cabo la batería de medidas más ambiciosa y de mayor repercusión mediática de prácticamente todo el período kirchnerista, entre las que destacan la reestatización de los fondos de pensiones y la creación de la AUH

por parte de la ANSES; y el programa Argentina Trabajo de la mano del MDS¹³⁴. Si bien la creación de la AUH es contemporánea al programa Argentina Trabaja, a diferencia de esta última, la AUH cambia la dinámica de la política social respecto de la etapa 2003-2009 –y anterior–. En palabras de Paura y Zibecchi (2014), sobre la AUH existe cierto consenso que señala que esta significó un giro en la lógica asistencial del Estado, dialogando de otra manera con la territorialidad y la sectorialidad, con la universalización y la focalización. En este contexto, el impacto de la AUH en términos de alcance y de aceptación entre la opinión pública y diferentes espacios políticos convierte *de facto* a la ANSES en un gran ministerio social (G. Gamallo, 2017a), con un enfoque y alcance sobre la política social diferente al que sostiene el MDS y diferente al que la propia ANSES había sostenido hasta entonces:

con el nacimiento de la Asignación Universal, Desarrollo Social dejó de ser el Ministerio que trabajaba para la gente vulnerable. Es decir, ANSES sumó la pata que le faltaba, porque ANSES nunca trabajó para el sector informal; siempre trabajó para el sector formal, para aquel que cotizaba al régimen, para aquel dentro de su remuneración una parte iba para un fondo común, independientemente que tuvieras o no hijos, como para colaborar con aquel que si los tiene y conformar el pago de las asignaciones familiares; un régimen de cobertura. Pero siempre en lo que respecta al régimen formal, nunca trabajó para la gente vulnerable; eso lo hacía el Ministerio de Desarrollo Social con distintos programas que otorgaba (entrevista ANSES_05_MP con el autor, 26 de noviembre de 2019).

En realidad, [la AUH] es la primera prestación no contributiva que paga el organismo. O sea, ANSES deja de atender a una población... a los “incluidos”, para empezar a atender a población “no incluida”. (...) fue un cambio de paradigma desde todo punto de vista. Era otro público, al que ANSES no estaba acostumbrado a atender, (...) (entrevista ANSES_02_ELV con el autor, 1 de noviembre de 2019).

Quienes formaron parte de la ANSES durante aquellos años insisten en señalar que la ANSES era el único espacio institucional capaz de llevar a cabo esta medida, pero ese argumento no agota las razones por las cuales es la ANSES, y no el MDS, fuera el encargado del diseño y puesta en marcha de la medida. Como ocurre con otras políticas, el MDS pudo haber diseñado e impulsado una política como la AUH y contar con la ANSES para la liquidación de las prestaciones. Este hecho refuerza el argumento muchas veces soslayado por quienes formaron parte del MDS: la negativa a promover políticas públicas universalistas

¹³⁴ Este trabajo se centra en la institucionalidad de la política social desde la ANSES y el MDS y presta atención a las políticas más representativas de estos organismos. Sin embargo, durante el período 2008-2011, fueron especialmente llamativas, en términos de iniciativa política, la reestatización de Aerolíneas Argentinas y Austral, la adquisición de los derechos de transmisión televisiva del fútbol –programa Fútbol para Todos–, la sanción de una nueva Ley de Medios Audiovisuales, la sanción de la Ley del Matrimonio Igualitario o la organización de la Fiesta del Bicentenario (Bonnet, 2015, p. 99), además de las que ya se enumeraron en los capítulos dedicados a la ANSES y el MDS y que se detallan en los Anexos 2 y 3.

por parte de Alicia Kirchner, en un intento por promover, reforzar y desarrollar políticas orientadas a la empleabilidad, políticas de enfoque “trabajista” que, en alguna medida, obviaban que después de muchos esfuerzos en materia de mercado de trabajo y empleo, el trabajo formal no era suficiente para atajar la “cuestión social”.

Una diferencia fundamental a la hora de entender la importancia de la AUH y el PRIST-AT en las respectivas instituciones de las que proceden tiene que ver con el impacto institucional que estas políticas producen sobre la ANSES y el MDS. Por un lado, el surgimiento de la AUH “representó un viraje en la forma en que el gobierno se posicionó en torno a la discusión de transferencias de ingresos universales” (Arcidiácono et al., 2014, p. 345). Se trata de una nueva forma de concebir la provisión de bienestar, pues supone una innovación en la manera de construcción del sistema de la seguridad social, que consolida su viraje hacia una lógica de seguridad social contributiva y no contributiva y convierte al organismo en el ejemplo de una “agenda social fuertemente redistributiva del Estado. Incluso más que el ministerio, porque el Ministerio de Desarrollo social tuvo una lógica más de contención a los grupos sociales y también una lógica más micro. El ANSES tomó las políticas más universales” (entrevista POL_30_JMAM con el autor, 2 de octubre de 2019).

Por el otro lado, el PRIST-AT llega en un momento igualmente trascendente, pero no impone una nueva mirada, un nuevo enfoque, en la política social del MDS. Por el contrario, lo que viene a hacer el PRIST-AT es consolidar y profundizar el enfoque de Alicia Kirchner de la política social, que entiende que es el trabajo, y solo el trabajo, la vía para la consecución de la justicia y la inclusión social, manteniendo hasta entonces una postura crítica y contraria a las prestaciones sociales de carácter universal como la AUH o las alternativas que se venían discutiendo en el país ante la constatación de los límites que imponía el mercado formal de trabajo a la hora de generar las condiciones necesarias para eliminar la pobreza. Sin embargo, en la visión del MDS el programa Argentina Trabaja excedía de lo meramente referido a la inserción laboral de personas desempleadas. El PRIST-AT y el EH aspiraban y legitimaban su existencia en que las personas pudieran

trabajar sobre sí mismas, además de ayudar a trabajar sobre las familias en **su dignidad y sus derechos** (...) nuestro eje era **instalar capacidades en las personas**, en las organizaciones, para poder ellos mismos empoderarse e ir superando las distintas dificultades, obviamente con un Estado presente, activo y promotor. Pero lo importante es instalar permanentemente distintas capacidades y fortalezas (entrevista MDS_19_AK con el autor, 10 de octubre de 2019).

Si bien ambas medidas se enmarcan en el discurso de justicia e inclusión social del kirchnerismo, haciendo de estos vectores discursivos las marcas de identidad del enfoque de sus políticas, la traducción que ambas hicieron de estas ideas derivó, como se ve, en resultados políticos divergentes. Esto nos conduce, de nuevo, a la dicotomía planteada al principio entre la condición social y la condición salarial. Mientras que el programa PRIST-AT centró sus esfuerzos en vincular la política social a la resolución de los problemas vinculados con la cuestión salarial, la AUH lo hizo en función de la cuestión social. Esto nos habla de una mirada divergente sobre una problemática que no siempre se ha definido en los mismos términos, y he aquí uno de los elementos centrales de la perspectiva de análisis por la que apuesta este trabajo.

La importancia de definir los problemas en un sentido u otro condiciona en buena medida los potenciales instrumentos y soluciones que se plantean a estos problemas y la manera en la que colectivamente se evalúan estos instrumentos. En este sentido, tenemos que, por un lado, el MDS entendió que el trabajo formal era la única salida a la situación de pobreza e indigencia y, al mismo tiempo, que el desempleo en el país sería transitorio, por ello el objetivo era impulsar programas sociales de emergencia transitoria mientras se alcanzaban condiciones de pleno empleo. Por el otro lado, la ANSES definió el problema de pobreza y la indigencia como un problema de desprotección social y de restricciones de acceso al sistema de seguridad social, por lo que la solución a esta realidad se articuló a través de mecanismos de ampliación de los requisitos de acceso a la protección social vía seguridad social. En este escenario, la AUH, el PMO primero y el PRIST-AT después son las políticas que mejor reflejan la mirada divergente que tuvieron ambas instituciones a la hora de definir el mismo problema: la pobreza y la indigencia. Aunque el paradigma kirchnerista está caracterizado por una apelación insistente y sostenida sobre la justicia e inclusión social, las respuestas en términos de políticas muestran resultados completamente diferentes, a pesar de que ambas se inscriben en el mismo paradigma e intentan hacer frente a la misma problemática.

Ahora bien, aunque estas políticas se inscriben en el paradigma kirchnerista de la justicia social, alineándose normativamente con los imperativos éticos y morales que expresaba dicho paradigma, el análisis de las ideas políticas a partir de niveles de generalidad no solo informa sobre la influencia del paradigma en la definición de los problemas y delimitación de objetivos. Como se ha señalado oportunamente en el apartado teórico de esta investigación, pueden darse circunstancias en las que una manera de definir un problema

o de identificar una solución influyan en la construcción de un nuevo sentido de época, un nuevo zeitgeist, por ello se plantea la posibilidad de que una idea escale de un nivel de generalidad menor a uno mayor. La expresión empírica de este supuesto la encontramos en la ANSES y la AUH. Con la aprobación de la AUH no solo se consolida una nueva mirada sobre la protección social en Argentina, sino que la AUH como instrumento se convierte en el referente de este paradigma de protección social, con lo cual ya no se trata únicamente de un instrumento, sino de un referente a partir de cual pensar los límites posibles, legítimos y deseables de la protección social. En otras palabras, la AUH establece ciertos principios de lectura del orden político en torno a la justicia y protección social.

* * *

Este trabajo demuestra, por tanto, la importancia de las ideas políticas como marcos de comprensión y entendimiento de la realidad en la que nos insertamos. No se trata de negar o relativizar la existencia de la pobreza, se trata de entender el orden discursivo en el que esta se inscribe y como ese marco de entendimiento condiciona los principios de lectura que la sociedad puede tener respecto de diferentes elementos del orden político. Pero al mismo tiempo, el enfoque ideacional nos muestra que al tiempo que la “justicia e inclusión social” se consolidan como pilar fundamental del paradigma kirchnerista, todo conjunto de ideas debe encontrar un arraigo institucional y este proceso implica que los actores involucrados en las dinámicas institucionales no solo se impregnan del espíritu de época que convoca el momento político, sino que también generan márgenes de autonomía política para que la traducción de dichas ideas fuerza adquiera una expresión u otra en términos de políticas o de enfoque institucional.

Ahora bien, el impacto que tiene la AUH, tanto por el esquema de política – reconocida como derecho, sin intermediación en el otorgamiento, incluida en el esquema de AAFP de la seguridad social, etc.– como por el alcance de esta en número de beneficiarios – más de 3 millones–, la convirtieron, en palabras de la ANSES, en “la **principal política social** destinada a garantizar los derechos sociales (...) de los niños y niñas de las familias históricamente más vulnerables y postergadas de la Argentina” (énfasis añadido, Administración Nacional de la Seguridad Social, 2015, p. 147). Convertirse en la principal política social del kirchnerismo también tuvo impacto en el MDS. En primer lugar, el discurso oficial de reticencia a este tipo de políticas se tuvo que matizar. Recuperando las palabras de Alicia Kirchner ya citadas,

Si bien a través del ANSES se ejecutó la política de la Asignación Universal, nació desde el Ministerio de Desarrollo Social, primero con el Plan Familia y obviamente después por la ejecución y por el mismo presupuesto se ejecutó a través del ANSES. **La Asignación Universal para mi es uno de los grandes logros.** Pero no quedarte en eso porque la Asignación en sí mismo es un ingreso; sino todo el trabajo que se hizo, el trabajo que hicimos por ejemplo en organización con las distintas cooperativas donde la gente defendió sus derechos, instaló capacidades (entrevista MDS_19_AK con el autor, 10 de octubre de 2019).

La exministra no solo reivindica como propia del MDS dicha política, afirmación poco verosímil salvo que, una vez más, entendamos que la reconstrucción del pasado se hace en función de las contingencias del presente, sino que además la reconoce como un gran logro. El reconocer a la AUH como propia o como uno de los mayores logros expresa el impacto que supuso para el MDS el nacimiento de la AUH como instrumento y el grado de legitimidad que esta alcanzó en el proceso de su evaluación como solución a ciertos problemas que formaban parte del consenso kirchnerista.

Una vez más, si la definición de los problemas implica una disputa ideacional por delimitar los instrumentos y soluciones empleables para alcanzar los objetivos propuestos, pero también el establecimiento de criterios de evaluación sobre dichas respuestas/políticas, las última citas recogidas manifiestan el agotamiento que vivió la política del MDS como instrumentos deseables, legítimos y factibles, al tiempo que en función del éxito de la AUH se establecen los criterios para evaluar el conjunto de políticas sociales del kirchnerismo.

8.3. ¿La autonomía institucional como conclusión?

Este trabajo no introducía en su reflexión teórica la noción de autonomía institucional. Sin embargo, a medida que el análisis de la investigación avanzaba, se hacía cada vez más llamativa la idea de que tanto la ANSES como el MDS, aunque con grandes diferencias, aparecían como dos espacios institucionales que ganaban autonomía política con el kirchnerismo, sobretodo si se las analizaba en perspectiva histórica. Ahora bien, hablar de autonomía institucional requería una mínima conceptualización teórica que diese entidad al argumento al respecto. El trabajo de Daniel Carpenter (2002) sobre la construcción de autonomía burocrática en dos agencias estadounidenses entre 1862 y 1928 dio consistencia al argumento que en adelante se desarrolla.

Carpenter entiende la autonomía burocrática como una condición que adquieren ciertas instituciones cuando quienes las lideran son capaces de tomar decisiones sostenidas y en coherencia con sus deseos y, además, estas decisiones son aceptadas políticamente por otros actores, incluso cuando estos preferirían que se adoptase otras acciones o incluso ninguna. Estas decisiones no suelen ser revisadas o revertidas por las máximas autoridades, pues se entienden como eficaces e innovadoras antes los problemas que se enfrentan. De alguna manera, el autor está haciendo referencia a la legitimidad política que adquieren las decisiones que se toman desde estas instituciones, ya sea en la elaboración de políticas públicas o en la eliminación de políticas ya existentes. En sus palabras, una institución con buena reputación cuenta con talento, cohesión y eficiencia suficiente para tomar decisiones autónomas, pero además cuentan con cierto arraigo en la sociedad. En este sentido, los organismos autónomos son capaces de demostrar su "singularidad que pueden crear soluciones y prestar servicios que no se encuentran en ningún otro lugar" (traducción propia, 2002, p. 5). En otras palabras, si una administración es capaz de encontrar soluciones convincentes a un problema en otros espacios institucionales, la autonomía de aquella que previamente proveía soluciones resulta menos estable.

Ejemplificando el argumento en los casos analizados en este trabajo, la ANSES y el MDS mostraban autonomía organizativa en virtud de la capacidad que tuvieron de aportar soluciones convincentes y singulares al problema de la pobreza y la exclusión. De hecho, en un primer momento será el MDS liderado por Alicia Kirchner un claro ejemplo de ello. La decisión de simplificar y reorganizar los 76 programas enlatados en tres planes diferentes – el Plan Manos a la Obra, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y el Plan Nacional Familias– mostraba la capacidad del ministerio de tomar decisiones en coherencia con los objetivos que este establecía, en especial en el desarrollo de la economía social y solidaria como vehículo de lucha contra la pobreza y exclusión. En aquel momento, el MDS fue capaz de construir una coalición de actores que legitimaban y contribuían en el desarrollo de un enfoque de políticas basado en el triple esquema de territorialidad, participación y trabajocentrismo. Además, el ministerio fue capaz de crear reputación entre los actores involucrados en el desarrollo de la ESS, al tiempo que construía una base de poder independiente de otras agencias o espacios institucionales interesados en el desarrollo de la política social. En el marco del “crecimiento con inclusión” por el que apostaba Néstor Kirchner en sus primeros años, el MDS contó con un paraguas ideacional que daba coherencia a dicho marco y le permitía actuar según sus propias preferencias. Al menos hasta 2009, el MDS construyó capacidad política y organizativa para planificar, innovar, controlar

y modificar sus propios programas, de ahí el tránsito del plan Manos a la Obra al Argentina Trabaja. Sin embargo, la creación de la AUH en 2009 desplaza al MDS como institución privilegiada en la provisión de políticas sociales que capaces de dar solución al problema de la pobreza y exclusión, lo que hablaría de la pérdida de cierta cuota de autonomía burocrática.

Por su parte, con un modelo organizativo diferente, la ANSES también conjugó diferentes elementos que le dotaron de autonomía institucional. Al plantear que los problemas de pobreza y exclusión deben combatirse no solo con políticas de empleo, sino también con políticas expansivas del sistema de seguridad social, la ANSES fue construyendo, de manera mucho más desacelerada que el MDS, patrones de acción sostenidos y coherentes con sus propios deseos sin que estos fueran revertidos por la autoridad presidencial. Sin embargo, a diferencia del MDS, que fue capaz de impulsar con gran inmediatez políticas coherentes con sus deseos, la ANSES construyó capacidades organizativas de manera más desacelerada, pero con gran éxito. La gestión de Sergio Massa, definida en este trabajo por la “recuperación, consolidación y fortalecimiento” del organismo, dotó a este, según sus protagonistas, de fuertes capacidades para el análisis, la creación de nuevos programas, la resolución de problemas, la planificación o la administración eficiente de los programas de ponía en marcha. Pero el elemento más llamativo de la ANSES tiene que ver con la legitimidad política y reputación organizativa con la que contó. La ANSES supo construir una narrativa sobre sí misma basada en su capacidad para proporcionar beneficios, planes y soluciones a los problemas nacionales que no se encontraban en otras instituciones: la expansión del sistema de pensiones a través de las moratorias previsionales, la reestatización de los fondos de pensiones y la ampliación de los márgenes de la seguridad social hacia lo no contributivo a través de la AUH y la AUE. Este conjunto de medidas demostraba su legitimidad no solo ante las autoridades políticas, sino también ante la ciudadanía por dos vías: generaba políticas de protección social ante las clases pasivas o económicamente dependientes y generaba un modelo de provisión de bienestar capaz de prevenir el clientelismo y la corrupción política. En base a esta narrativa y a las políticas que desarrolló, la ANSES fue capaz de convencer a otras autoridades políticas y a la ciudadanía de que sus servicios públicos eran únicos y eficientes y que además era capaz de crear nuevos programas (véase Conectar Igualdad, por ejemplo). Es así como la ANSES construía la legitimidad institucional de sus acciones, y es en base a esta legitimidad, según Carpenter, que se construye el fundamento de la autonomía burocrática.

Pero el elemento más llamativo de la autonomía institucional no es que estos organismos puedan actuar a su antojo, sino que al tomar decisiones en función de sus deseos, al mismo tiempo tienen capacidad de cambiar las agendas y preferencias de las autoridades políticas. La etapa de Boudou al frente del organismo – definida como la “revolución” del organismo– es un claro ejemplo de esto. Al impulsar y persuadir a Cristina Fernández de que había llegado el momento de dar un paso más en la transformación de la seguridad social y reestatizar los fondos de pensiones, la ANSES inicia su etapa más virtuosa como organismo capaz de crear soluciones a los problemas de pobreza y exclusión que caracterizaron al kirchnerismo. Esta autonomía no pretende la competencia o el enfrentamiento con otros espacios institucionales, pero en el caso que estudiamos resulta evidente que la creación de la AUH desplaza al MDS como organismo privilegiado a la hora de aportar soluciones a uno de los problemas más importantes que el kirchnerismo quiere resolver: la protección social de las capas más vulnerables de la sociedad.

Como se ha señalado, la inquietud sobre la autonomía institucional de la ANSES y el MDS surge como consecuencia del proceso de investigación, no como resultado de una hipótesis sobre la que se pretendiese trabajar. Esto implica, por un lado, resaltar dicha autonomía como uno de los hallazgos destacados a la hora de estudiar la traducción de las ideas de justicia e inclusión social en estos organismos, pero, por el otro, implica reconocer las limitaciones a la hora de establecer conclusiones cerradas al respecto. Se entiende, por tanto, que la cuestión de la autonomía burocrática de la ANSES y el MDS no se agota en este trabajo y que, al contrario, emerge como una nueva línea de investigación para ser trabajada en otras investigaciones.

9. Capítulo VIII. Conclusiones

Delimitar la pregunta que guiará una investigación es probablemente uno de los retos más complicados, pues esta no solo pretende ser la brújula en todo el proceso investigativo, sino que su formulación contiene un sinfín de preguntas paralelas y transversales al fenómeno que investiga. Tal es el reto que impone esta que las conclusiones de la investigación no tienen más cometido que intentar dar respuesta a esa pregunta inicial. En las siguientes páginas se intentará, por tanto, sintetizar una serie de conclusiones que den luz sobre la relación entre ideas políticas e instituciones, prestando atención a cómo los procesos de cambio ideacional profundos anuncian cambios institucionales significativos.

* * *

El 27 de abril de 2003 Néstor Kirchner alcanzaba el 22,24% de los votos y pasaba a segunda vuelta o sistema de Ballotage para enfrentarse al ganador de la primera vuelta, Carlos Menem, que había obtenido el 25,45% de los votos. La segunda vuelta entre los dos candidatos debía celebrarse el domingo 18 de mayo del mismo año, pero Menem decide retirarse de la cita electoral, convencido de las escasas oportunidades que tenía de imponerse a Néstor Kirchner. Como si de una metáfora que anticipase el futuro se tratara, aquella primera vuelta electoral enfrentaba a dos candidatos antagónicos, no tanto por quienes eran, sino más bien —o sobretodo— por lo que representaba uno y lo que representaría el otro.

Si la crisis del 2001 aparecía en el imaginario argentino como una bisagra entre un pasado que moría y algo que nacía, las elecciones de 2003 podían invitar a pensar en la esperanza de que la política de los años noventa realmente no moría y que era posible que el paradigma político que había dominado durante la última década tuviese posibilidades de rearticularse, de procesar internamente las contradicciones y problemas que ante los ojos de la sociedad contenía. Pero de la misma forma que aquellas elecciones abrían las posibilidades a pensar que el menemismo como proyecto político podía seguir vivo, la renuncia de Menem a participar en la segunda vuelta se asomaba como esa metáfora del fin, de la imposibilidad de continuidad y de la asunción de exigencias colectivas de ruptura con el pasado y la necesidad de reformas, de construcción de un nuevo orden, de nuevas certezas, de nuevos horizontes de posibilidad y expectativas de futuro.

Cuatro años más tarde, el 28 de octubre de 2007, la fórmula electoral encabezada por Cristina Kirchner gana las elecciones presidenciales con el 45,28% de los votos y, dada la

diferencia de más de diez puntos respecto de la segunda candidata, Elisa Carrió (Coalición Cívica), no es necesario celebrar una segunda vuelta electoral. Si en 2003 la figura emblemática del neoliberalismo, Carlos Menem, aún tenía intención y capacidad de disputar la máxima posición de poder en el país, las elecciones de 2007 muestran un escenario en el que ninguna de las candidaturas con al menos un 5% de apoyo electoral pudiese ser asociada al neoliberalismo o política de los años noventa en sentido explícito. De hecho, la segunda candidatura con más votos está encabezada por una mujer que ya en la década del noventa había iniciado el primer proyecto de Ingreso Ciudadano para la Infancia, germen en la discusión de largo plazo sobre la necesidad de crear una política similar a la que en 2009 se aprueba con la AUH. A pesar de las diferentes posiciones ideológicas de quienes compiten en aquella cita electoral no parecía que el proyecto político de los años 90 tuviera intención de disputarle a lo que por entonces ya era nombrado como “kirchnerismo”; no existe un *locus*, una autoridad política que quiera defender las virtudes del paradigma de los años 90. Esto a pesar de que meses después de ganar esas elecciones la crisis del agro de 2008 marque un punto de inflexión en el kirchnerismo, que transita desde la transversalidad como modelo político a esquemas dicotómicos entre “nosotros” y “ellos” que hicieron que el kirchnerismo vea refundado su relato, identificando un bloque popular enfrentado a los sectores dominantes representando por los monopolios, corporaciones y sectores “gorilas” o antiperonistas.

Las elecciones de 2011 mostraban un escenario similar. Cristina Kirchner gana las elecciones con un 54% de los votos y una arrolladora diferencia sobre la segunda candidatura más votada, liderada por Hermes Binner (Frente Amplio Progresista), que alcanza un 16% de los votos; es decir, casi 40 puntos de diferencia entre la primera y el segundo. Una vez más, ninguna candidatura con más del 5% de los votos pretende representar un proyecto que mire hacia la política de los años noventa y la reivindique como propia o necesaria. El respaldo electoral a Cristina Kirchner es tan abrumador que el kirchnerismo no solo vive su momento de mayor capital político, sino que en el horizonte de aquellas elecciones no parece que ninguna de las candidaturas alternativas tuviese capacidad de presentar un proyecto alternativo de país, con aspiración de gobernabilidad y de construcción de principios de lectura del orden político alternativos a los que ofrecía el kirchnerismo. De esta manera, más de dos décadas después de que Menem ganará sus primeras elecciones, el menemismo y el kirchnerismo seguirán apareciendo como expresiones antagónicas de una manera de entender el orden político argentino, una manera de definir los problemas políticos, de

estableces prioridades, definir objetivos y de articular soluciones e instrumentos de resolución de problemas y consecución de objetivos.

Doce años después de la crisis del 2001, la secuencia de acontecimientos parece más o menos verosímil y cualquier podría caer en la tentación de pensar y afirmar que los episodios históricos se concatenaron de una forma previsible dadas las condiciones de crisis política, social, institucional y económica que ante la sociedad había desencadenado el régimen político de los 90. Preguntarse más de dos décadas después del primer triunfo de Menem “¿quién voto a Menem?” es la frase popular que mejor expresa esa sensación de “década perdida”. De hecho, la propia articulación de discursos del kirchnerismo responsabiliza a la política de los años noventa la crisis del 2001 y el estado de pauperización de la sociedad, y esto no responde a la necesidad imperiosa de contar la “verdad objetiva” sobre lo que ocurre u ocurrió, sino a la necesidad de dar sentido a los acontecimientos políticos, de construir marcos a partir de los cuales podamos entender, interpretar y experimentar “esa” realidad.

Pero a pesar de esa ilusión de invariabilidad de los acontecimientos, los procesos políticos se estructuran en función de contingencias insospechadas, impredecibles e incalculables. De alguna manera, la política podría entenderse como el juego –imposible– de pretender medir, calcular y controlar lo contingente, porque es precisamente en los márgenes de lo contingente donde los acontecimientos se precipitan. No es este el espacio para discutir la categoría ontológica de lo contingente, pero ello no impide que volvamos por un momento al marco teórico de esta investigación y recordemos que la política se inscribe en el orden de lo contingente, lo que quiere decir que, de la misma forma que las cosas ocurrieron, pudieron no haber ocurrido, o pudieron haber ocurrido de otra forma; y que por tanto solo la perspectiva del tiempo transcurrido nos dota de las condiciones de posibilidad de interpretación del pasado. Una interpretación del pasado que no ignora la posición (inter)subjetiva de quien escribe estas páginas y que, incluso asumiendo esa parcialidad subjetiva –y también histórica, pues leemos el pasado en función de las contingencias del presente–, no renuncia a la honestidad y vigilancia epistemológica que dota a esta investigación, sus conclusiones y sus limitaciones del valor científico que se le exige.

Si bien la contingencia es consustancial a la política –y a la vida en general–, la importancia de su presencia se altera en función de los momentos de inestabilidad o estabilidad política, es decir, de aquellos momentos en el que el orden de las cosas se

reproduce con relativa previsibilidad, cuando las expectativas que tenemos sobre el futuro se asientan sobre certezas, que nadie puede garantizar, pero que existen como sentido común. Cuando las personas, en definitiva, viven la idea del futuro sin la angustia de la incertidumbre, de la imposibilidad de alcanzar las aspiraciones socialmente establecidas como normales. Los contextos de crisis son, por tanto, momentos en los que las certezas se derrumban, las identidades se dislocan y es necesario encontrar nuevas certezas sobre el futuro. En estos momentos lo contingente reina ante la imposibilidad de prever cuál será el desenlace de los acontecimientos, qué lectura se hará de estos, cuál será el relato que construirá una sociedad sobre la experiencia de la crisis. De hecho, la propia categoría de crisis nos habla del momento de contingencia *par excellence*, pues los desenlaces las crisis son imposibles de anticipar, ya que no responden a aprendizajes sociales o estrategias de expertos, burócratas o formuladores de políticas. Por el contrario, las crisis generan cambios que están asociados a una alta polarización en el debate público acerca de lo deseable y lo posible en relación con los objetivos políticos más amplios. Se trata, por tanto, de momentos de gran contestación social que desencadenan en una narración de la crisis que abre la puerta a la percepción/aceptación de nuevas alternativas legítimas, a nuevas ideas que pueden aparecer como prometedoras e importantes para construir nuevos acuerdos o convergencias más o menos generales de algo nuevo y diferente para el futuro, a pesar de la existencia de una percepción colectiva que subestimaba las oportunidades, al tiempo que sobreestimaba las dificultades (Cherny et al., 2010). La crisis de 2001-2002 en Argentina refleja ese momento de ruptura con el pasado y de convergencias aún intangibles sobre la necesidad de un nuevo orden político, de unas nuevas reglas de ordenación de la sociedad, de la necesidad de restablecimiento de ciertas condiciones de “normalidad”. En este contexto, el gobierno de Duhalde primero, pero en especial el gobierno de Kirchner en 2003, aparecieron en el escenario sociopolítico como la posibilidad de una alternativa legítima a la política de los años noventa.

La impugnación que se produce de las ideas dominante en momentos de crisis implica una lucha por proporcionar diagnósticos convincentes y convenientes sobre las patologías del régimen anterior, de tal manera que se trazan nuevos objetivos y se proponen las reformas apropiadas para la resolución de la crisis. El enfoque ideacional entiende, por tanto, que las crisis son coyunturas especialmente idóneas para estudiar el poder explicativo de las ideas, de cómo estas afectan a las políticas, al comportamiento humano, a las trayectorias institucionales o incluso a cuestiones que tienen que ver con quién tiene derechos, quién no los tiene y de qué derechos hablamos. En este sentido, observamos el

kirchnerismo como la emergencia de un paradigma político poscrisis en el que se analizan las consecuencias materiales de nuevas ideas que dominaron la producción discursiva del kirchnerismo, afectando en el enfoque de políticas, en la forma de asignar derechos y nombrar a los “sujetos de derechos” y también en el establecimiento de una nueva trayectoria institucional de la ANSES y del MDS.

En las siguientes páginas se hace una reconstrucción del desarrollo de esta investigación con el único objetivo de recuperar las preguntas e hipótesis de partida y concluir en qué medida los objetivos de investigación fueron alcanzados, cuáles fueron las limitaciones teórico-metodológicas que se encontró este trabajo, qué inferencias teóricas se desprenden de la dimensión empírica del análisis y, por último, cuáles son las líneas de investigación que emergieron a la luz de los múltiples fenómenos que confluyen en el estudio de lo que antecede a todas las preguntas e hipótesis de partida: el kirchnerismo.

9.1. Del kirchnerismo como un paradigma político y de la imposibilidad de medir un paradigma

Realizar una afirmación tan contundente como que el kirchnerismo es invariablemente un nuevo paradigma político de la política argentina excede los objetivos y posibilidades de este trabajo, pues aquí nos hemos centrado en el análisis de un aspecto central en el kirchnerismo y en los efectos institucionales y de políticas que tuvieron las ideas de justicia e inclusión social. Sin embargo, incluso habiendo estudiado al kirchnerismo de forma holística; esto es, analizado cada uno de los vectores de sentido que dan tangibilidad a la noción de “kirchnerismo” como paradigma, no podríamos dar cuenta de la existencia o no de este como paradigma, pues ello implica asumir la capacidad de mensurabilidad de los paradigmas, cualquiera sea este. Como señala Hall, los paradigmas por definición nunca son totalmente mensurables en términos científicos o técnicos (P. A. Hall, 1993, p. 280) y esto nos conduce a entender la noción de paradigma como un rango de posibilidades, no un compartimento cerrado y estanco que es perfectamente delimitable.

Por tanto, discutir si el kirchnerismo es o no es un paradigma superador del paradigma de los años noventa no es crucial para entender al kirchnerismo como paradigma, por paradójica o contradictoria que resulte la ecuación. La noción de paradigmas nos permite hablar de rangos de posibilidad sobre las maneras de pensar y conceptualizar determinadas

dimensiones de la realidad política o social. Esto quiere decir que podemos hablar de un paradigma en la medida en la que este contiene su propio relato de cómo funciona el mundo –o una parcela de este–, pero esto no quiere decir que todos los actores políticos compartan un mismo relato. Un paradigma, entendido como un conjunto de ideas, está siempre sometido a la crítica y a juicios técnicos, éticos o morales sobre la idoneidad que ese relato sostiene sobre el orden político, social o económico. De lo que se trata es de entender que el kirchnerismo fue capaz de delimitar un rango respecto de lo que era justo, legítimo, deseable y factible en materia de justicia social y lo hizo a través de un discurso que, por un lado, alimentaba –y se alimentaba– de una percepción generalizada del fracaso del modelo de los noventa en materia de protección contra la pobreza, indigencia y exclusión y, por otro lado, de la emergencia, de la producción, de nuevas ideas que abrían la posibilidad a pensar cambios de paradigma, o al menos, pugnas entre diferentes paradigmas. En este proceso, siempre contingente y contestado, el kirchnerismo fue capaz de establecer ciertos vectores ideacionales que dominaron el debate público, del que también fueron parte otros actores, y que generaron un aprendizaje colectivo respecto de cuáles debían ser los principios de lectura del orden político, ya sea desde una postura opositora o de adhesión al proyecto kirchnerista. Uno de estos vectores fue la centralidad que ocupó en el discurso e imaginario kirchnerista la idea de la justicia e inclusión social.

Así, el kirchnerismo como expresión de un espíritu de época que evocaba no solo al cuestionamiento de los principios fundamentales de la política neoliberal de los años noventa, sino también a la justicia e inclusión social como pilar central de este invita a pensar en una doble clave. Por un lado, es posible analizar la centralidad del discurso kirchnerista frente a otros programas o políticas alternativas que desde lugares más periféricos apelaban a un conjunto de valores alternativos al sistema de gobierno construido por el kirchnerismo, con la esperanza de convertirse en dominantes en algún momento. Esta perspectiva invitaría a analizar las expresiones opositoras al kirchnerismo, especialmente la que pudo representar la Propuesta Republicana (PRO) o la oposición articulada desde grupos económicos, medios de comunicación o sectores movilizadores de la sociedad¹³⁵. Por otro lado, también es posible analizar el paradigma kirchnerista, en tanto rango interpretativo de diferentes elementos, entre ellos la justicia e inclusión social, a partir de las traducciones concretas que adquiere ese

¹³⁵ La articulación de la oposición al kirchnerismo ha sido objeto de estudio de diferentes investigaciones, algunas de ellas centradas en analizar la condición hegemónica del kirchnerismo y tanto los éxitos como fracasos de la articulación opositora, así como las diferentes expresiones de oposición –mediática, económica, política, etc.– (de Piero & Gradín, 2015; Gold & Peña, 2019; Levitsky & Murillo, 2008; Obradovich & Donatello, 2021; J. Rebón, 2020; Schuttenberg, 2014, entre otras Vincent, 2011).

zeitgeist en las instituciones productoras de políticas sociales. En este sentido, al entender a un paradigma como un “rango de posibilidades” o “mapa de carreteras”; esto es, un conjunto de asunciones relativamente razonadas relativas al funcionamiento de las instituciones políticas, económicas y/o sociales, podemos analizar cómo la ANSES y el MDS tomaron caminos diferentes dentro del mismo mapa de carreteras, dentro de ese rango de posibilidades que ofrecía el paradigma de la justicia e inclusión social kirchnerista.

Así, en la medida en la que hablamos de un paradigma como un rango interpretativo de la realidad, hablamos al mismo tiempo de un rango de problemas, un rango de técnicas o un rango de criterios de adecuación de los problemas, lo que permite oscilar en un sentido u otro, pero siempre dentro de ciertos márgenes sobre lo que se entiende como aceptable o justo. Esta perspectiva fue la que permitió profundizar en el análisis de dos instituciones centradas en la producción de políticas públicas de justicia social y llegar a una serie de conclusiones en torno a la posibilidad de que la ANSES y el MDS se convirtiesen en la expresión institucional más representativa del paradigma de justicia e inclusión social del kirchnerismo, aunque entre ellas el abanico de diferencias era tan grande que en sí mismas eran un ejemplo del rango de problemas, técnicas o formas de adecuación que caben en un paradigma político.

9.2. La ANSES, el MDS y sus transformaciones

La pregunta central de esta investigación pretendía problematizar sobre el impacto institucional de las ideas y discursos kirchneristas, entendidas estas como un cuestionamiento y una alternativa a la política de los años 90. El planteamiento general de esta pregunta invitaba a un análisis multidimensional sobre las transformaciones institucionales “posneoliberales” durante los años kirchneristas, lo que obligaba, al mismo tiempo, a centrar la investigación en una dimensión más concreta. Las exploraciones iniciales permitieron entender que existían al menos dos dimensiones ideacionales centrales en la producción discursiva del kirchnerismo: a) la propuesta por un modelo de desarrollo económico alternativo al de la década anterior; y b) la apelación a la justicia e inclusión social como objetivo político, pero también como imperativo moral y ético de la política. El recorte que toma esta investigación fue la trabajar en torno a la cuestión de la justicia e inclusión social y

analizar los efectos de este elemento que aparecía como estructurante del discurso kirchnerista, centrando el foco en la ANSES y el MDS.

De este doble recorte nace una batería de preguntas específicas relativas no solo al impacto de esta discursividad sobre estas instituciones, sino también respecto de las transformaciones de este paradigma de la protección y la justicia social, de la manera de definir y enmarcar los problemas de la pobreza, indigencia y exclusión, de las dinámicas institucionales de la ANSES y el MDS y las diferencias que se dieron entre estas, o sobre los instrumentos y soluciones que desarrollaron en coherencia con la traducción institucional que hacen de los problemas y objetivos políticos del discurso kirchnerista. El objetivo era, en definitiva, profundizar y evaluar la naturaleza y el impacto que las ideas políticas y discursos kirchneristas de justicia e inclusión social tienen sobre la ANSES y el MDS como expresiones institucionales del “paradigma kirchnerista”.

Para alcanzar los objetivos propuestos, el diseño metodológico de la investigación se inicia con un análisis exhaustivo de la discursividad kirchnerista durante sus doce años en el poder, con el foco puesto en dos coyunturas especialmente críticas: el primer año de gobierno de Néstor Kirchner o “la puesta en escena de un proyecto político” y el primer año de gobierno de Cristina Fernández o la “consolidación del paradigma kirchnerista”. Estas dos coyunturas críticas marcan, a su vez, las dos expresiones que adquirió la justicia e inclusión social. He aquí una de las primeras conclusiones relevantes a la hora de entender el proceso de institucionalización de este elemento central del kirchnerismo: con el gobierno de Kirchner, la cuestión de la justicia e inclusión social nace como un elemento central a la hora de definir los objetivos que perseguiría el reciente gobierno. De la centralidad del problema de la pobreza, indigencia y exclusión emerge la justicia e inclusión social como objetivo político fundamental. De ahí que uno de los elementos de sentido que mejor representan las aspiraciones políticas del kirchnerismo en aquellos años fuera el “crecimiento con inclusión”; esto es, frente a la exclusión social que había generado el modelo de crecimiento de los años noventa, la recuperación de la economía poscrisis debía caracterizarse por la inclusión social. Este momento inicial es el que marca la pauta o espíritu trabajocentrista de primer gobierno de Néstor Kirchner, pero también del MDS, cuestión sobre la que redundaremos más adelante.

La justicia e inclusión social como objetivo político central del primer kirchnerismo sufre una importante transformación en el contexto de la llegada de Cristina Fernández al

poder y la crisis del campo que se desata a los pocos meses de haber asumido la presidencia. Ese momento de “radicalización de lo nacional popular” genera un fortísimo impacto en la cuestión de la justicia social, pues ya no solo se trata de defender un paradigma de “crecimiento con inclusión”, sino que se da una inversión en el argumento: no es el crecimiento el que posibilita la inclusión, sino que es la inclusión social la condición de posibilidad para el desarrollo del modelo económico que defiende el kirchnerismo. De esta manera, la inclusión y la justicia social se convierte en el imperativo moral y ético del proyecto político kirchnerista y esto, una vez más, tendrá una clara expresión institucional en la ANSES.

De esta manera, mientras que el en gobierno de Kirchner la justicia social aparece como un objetivo central de la política, durante el gobierno de Fernández se produce un efecto de sobredeterminación de la idea de justicia social; esto es, un proceso por el cual la idea de justicia social ya no es entendida como parte de una proceso de recuperación de la economía que tenga en cuenta la necesidad de inclusión de quienes “perdieron” durante la década del 90, sino que ahora la idea de justicia social es consustancial al kirchnerismo en sentido amplio. Por ello ya no solo se asume como un objetivo de la política, sino como un conjunto de principios, valores y normas arraigados a la noción del kirchnerismo como espacio de pertenencia política y paradigma de interpretación del orden social y político.

Ahora bien, a la hora de estudiar el impacto de la justicia e inclusión social en diferentes políticas e instituciones, es imprescindible entender el orden discursivo en el que estos objetivos emergieron. Si bien la sobredeterminación de la justicia social con Cristina Fernández ofrece más elementos para entender la dimensión sociológica del paradigma de protección social kirchnerista, el gobierno de Néstor Kirchner es imprescindible para entender la manera de definir el problema central que da origen las apelaciones a la justicia social: la pobreza, indigencia y exclusión heredadas de la década anteriores. Durante la fase analítica de los discursos de Néstor Kirchner, el código “pobreza-indigencia-exclusión” emergió en 923 ocasiones, mientras que cuestiones como el desempleo o la deuda del país lo hacían en 574 y 465 veces respectivamente. Como se ha señalado, el significado de un problema no reside en el problema en sí, sino en la forma en la que discursivamente el problema se presenta ante la sociedad. Que el problema de la pobreza tuviese tal centralidad en el discurso de Néstor Kirchner responde a que dicha condición fue entendida como indeseable, injusta, inmoral y, por tanto, digna de ser revertida. Así, el alcance que tiene el problema de la pobreza en la sociedad y en el discurso kirchnerista tuvo implicaciones de

gran alcance, ya que sobre estas estructuras de sentido se construyen políticas e instituciones. Si antes decíamos que con Cristina Kirchner se da un proceso de sobredeterminación de la “justicia social”, con Néstor Kirchner se da una sobredeterminación del problema de la “pobreza, indigencia y exclusión”.

Este proceso de construcción de sentido en torno a la idea de justicia social y sus transformaciones nos conduce a concluir que, como veremos a continuación, mientras que durante el gobierno de Néstor Kirchner es el MDS el protagonista de la política social, durante el gobierno de Cristina Fernández será la ANSES el epicentro de las políticas sociales; y esto se explica a partir del cambio de enfoque sobre la cuestión de la justicia social como metonimia de lo que es el kirchnerismo. Frente a una política social de carácter trabajocentristas –MDS–, una política social reparadora de desigualdades –ANSES–.

La diferencia entre lo que ocurre con la ANSES y el MDS es que se da una disputa ideacional entre estas en lo que respecta al enfoque de la política social, es decir, en torno a los instrumentos para alcanzar este ideal; pero no en torno a los objetivos más generales de sus políticas. Esto nos habla de que los valores y las ideas en torno a la justicia social eran aceptados y compartidos por ambas instituciones. Por utilizar los términos empleados por Schmidt (2002), se dio una situación de “ausencia de discurso” en lo referido a los ideales de justicia social en la medida en la que los objetivos generales, ideas y valores arraigados en sus respectivas políticas resultaban coherentes con los principios, valores y normas del paradigma kirchnerista en torno a la justicia social. Sin embargo, los desacuerdos que se dieron entre élites políticas, agentes sociales, funcionarios, etc. fueron en torno a los instrumentos o sobre la metodología de los diferentes programas de políticas –pero no sobre los objetivos generales inscritos en los discursos sedimentados más amplios que forman parte del paradigma de justicia social dominante en el kirchnerismo.

La explicación a esta doble condición de “ausencia de discurso” ante los objetivos, ideas y valores más amplios del kirchnerismo, y la “presencia de discurso” frente a los instrumentos se explica en esta investigación a partir de la categoría de “traducción” de las ideas. Este concepto nos condujo a entender que ideas políticas y discursos ampliamente extendidos encuentran arraigo institucional a través de procesos de traducción ideacional que atienden a contextos particulares en situaciones históricas particulares, de ahí que la idea de justicia social produjese efectos sustancialmente diferentes en la ANSES y el MDS, a pesar de que ambas instituciones y sus políticas entraban en coherencia y reproducían los valores,

ideas y normas del paradigma kirchnerista. Lo que se dio entre la ANSES y el MDS fueron, en definitiva, diferencias sustanciales en el orden de interpretación de lo que significaba la justicia social, a pesar de que no dejaban de ser coherentes y de promover los valores del paradigma dominante.

El análisis de las dinámicas de la ANSES y el MDS durante el kirchnerismo nos conduce a dos conclusiones de gran valor en la comprensión del impacto de las ideas políticas en las instituciones. Se ha señalado que, mientras que el MDS desarrolló una política social de enfoque trabajocentrista, la ANSES lo hizo desde un enfoque de ampliación de la seguridad social. En ambos casos, la política que llevaron a cabo se enmarcó discursivamente en una lógica de la necesidad (*logic of necessity*), esto es, en una lógica que se ancla en una dimensión cognitiva que responde al imperativo de la “necesidad de reforma” que nace con la crisis del 2001. No cabe duda, por tanto, de que la lógica de la necesidad actuó como marco de legitimación de los enfoques institucionales y de políticas que ambas instituciones adoptaban. Por un lado, el MDS inicia desde muy temprano una reconversión de las decenas de programas sociales que tenía el organismo para pasar a trabajar en tres grandes líneas de políticas, con el argumento de que era necesario llevar a cabo otro tipo de política social que dejase atrás el asistencialismo de los años noventa y que se enfocara hacia un enfoque de la productividad, de la generación de empleo o autoempleo. Por el otro, en los primeros años del gobierno de Néstor Kirchner, la ANSES promueve diferentes planes de inclusión y reforma previsional con el objetivo de ampliar y mejorar las condiciones materiales de las personas en edad de jubilarse, también bajo el argumento de revertir las condiciones de precariedad en el sistema de pensiones heredado de los años noventa. En ambos el impulso de estos cambios responde a la lógica de la necesidad.

Sin embargo, todo conjunto de ideas articuladas en un discurso que cuestiona los fundamentos ideacionales del paradigma anterior y que aspira a construir nuevos principios de comprensión del orden político, del orden de las cosas, requiere articularse no solo en la lógica de la necesidad, sino también en la lógica de lo apropiado, de lo correcto, de la pertinencia, de lo que está bien (*logic of appropriateness*). Frente a la dimensión cognitiva de la necesidad, la lógica de la pertinencia apela a una dimensión normativa que plantea argumentos relativos al interés de que determinada política se lleve a cabo en virtud de los valores más profundos –la nación, la igualdad, la soberanía, etc.–. Aquí es donde encontramos uno de los elementos más llamativos de la comparación entre ambas instituciones. Se ha señalado que en ambos casos, tanto la ANSES como el MDS

desarrollaron un enfoque institucional y de políticas que, a pesar de sus diferencias y discrepancias, se alineaba normativamente con el paradigma de justicia social y de protagonismo del rol del Estado del kirchnerismo y, de alguna manera, pretendían dotar de contenido material a esa expresión ideacional del kirchnerismo –la política de la justicia social y el Estado presente–. Pero además de promover esos valores más profundos, se dan contextos en los que determinadas políticas incluso se puedan presentar como un mecanismo de actualización de ciertos valores y desencadenen un proceso de cambio. Este es el caso de la reestatización de los fondos de pensiones y en especial de la AUH.

Pero también se ha dicho que el MDS enfatizó en la necesidad del desarrollo de la economía social y solidaria como eje de una política social que entendía el trabajo como mecanismo privilegiado para alcanzar el ideal de justicia social. Por tanto, la dimensión normativa de este enfoque entraba en plena coherencia con la centralidad que adquiere el valor del trabajo en el discurso de Néstor Kirchner como mecanismo de salida de la pobreza e indigencia –“el crecimiento con inclusión”–, sin perjuicio de otras políticas de bienestar social no vinculadas con el mercado de trabajo. Esta dinámica tiene un cambio de rumbo con el gobierno de Cristina Fernández, quien se apoyará en el éxito económico de los años previos, pero al mismo tiempo señalará que mientras no se alcance “el verdadero objetivo que es el de trabajo decente y seguro para todos los argentinos” será el Estado presente el que siga “reparando la injusticia y la inequidad” (Fernández, 4 de diciembre de 2009). Este es el contexto de surgimiento de creación del SIPA y la AUH, sin duda dos de las políticas más representativas del kirchnerismo. Estas no solo responde a la lógica de la necesidad (dimensión cognitiva), y a la lógica de lo apropiado (dimensión normativa), sino que más allá de responder a estas dos lógicas, la AUH y el SIPA pueden entenderse como políticas que cambian la propia dinámica los valores, normas e ideas a partir de los cuales se construye la “lógica de lo apropiado”, lo que implica que, por ejemplo, la decisión de impulsar la AUH “entre gallos y medianoche”, por utilizar la expresión de Repetto, reconfigure el escenario de comprensión de lo que es correcto, necesario, legítimo en términos de políticas públicas.

En un sentido más amplio, la reestatización de los fondos de pensiones y la AUH reconfiguran el discurso kirchnerista centrado en la justicia e inclusión social, lo cual tiene implicaciones en otras dimensiones normativas del paradigma kirchnerista: se convierten en una de las políticas más representativas del Estado presente, se asumen como la expresión más representativa del restablecimiento de las desigualdades generadas por las políticas de los años 90 en el caso del SIPA –además de enmarcarse como “la recuperación de los

recursos de los trabajadores”– y de una nueva manera de entender la protección social en el caso de la AUH, reproducen los valores vinculados con la idea de “asignación y/o reconocimiento de derechos”, entre otros elementos. Así, estas dos políticas consolidan una nueva expresión del kirchnerismo, mucho más centrada en el rol del Estado como productor de políticas de protección social que como espacio de intermediación entre mercado y sociedad. El bienestar social, la justicia social, la igualdad social dejan de ser el resultado de un modelo económico virtuoso que es capaz de generar crecimiento y empleo, y ahora son fruto de un Estado promotor de políticas públicas que reconocen derechos para la población a la que las virtudes del modelo no llegan. En términos institucionales, el MDS es desplazado hacia un lugar secundario en materia de políticas sociales y la ANSES se convierte en el epicentro institucional de la redistribución, la igualdad de oportunidades, la reparación de desigualdades y la promoción de desarrollo social, lo que además implica que el propio organismo reconozca profundas transformaciones en sus funciones –diseño y ejecución de nuevos modelos de políticas de protección social–, competencias –empleados, desempleados y clases pasivas– y responsabilidades –gestionar la mitad del gasto público del gobierno central–.

La centralidad que adquiere la ANSES como espacio institucional promotor de políticas de “justicia social” engarza, como se apuntó, con un pilar fundamental del kirchnerismo: el rol del Estado. Conviene recordar que la llegada de Kirchner al poder se caracteriza por el intento de construcción de nuevos principios de legitimidad sobre este. De la legitimidad del Estado basada en la convertibilidad de los 90, con su máxima expresión de quiebre en el contexto de la crisis del 2001-2002, se propone una reconstrucción de una legitimidad basada en otros marcos discursivos, otros marcos de sentido, donde la justicia social se convierte en uno de los fundamentos de legitimidad del rol atribuido al Estado. En este sentido, entre 2009 y 2011 se da la etapa más virtuosa del kirchnerismo en materia de protección social, y la ANSES aparece como epicentro institucional de la consolidación y materialización de las promesas iniciales del kirchnerismo de reparación, promoción y garantía de derechos, de la promesa de promover un Estado reparador de desigualdades económicas y sociales hacia amplios sectores de la sociedad.

La conclusión más importante respecto de la ANSES es que la reestatización de los fondos de pensiones, pero en especial la creación de la AUH supone entender cómo una manera de definir un problema y de identificar una solución suponen la construcción de un nuevo sentido de época, un nuevo *zeitgeist*. Si se plantea la sobredeterminación de la idea de

justicia social durante el gobierno de Cristina Kirchner, la AUH aparece como el instrumento que mejor representa y materializa esa idea; que construye un nuevo sentido sobre lo que es “justo” en términos de construcción de derechos. En otras palabras, la AUH puede ser entendido como un instrumento/solución –tercer nivel de generalidad de las ideas políticas– que adquiere tal significación que construye en sí misma un espíritu de época –primer nivel de generalidad de las ideas–; esto es, que demuestra empíricamente el supuesto teórico de la posibilidad de escalamiento de las ideas políticas de un nivel de generalidad a otro.

Por su parte, el MDS atraviesa una dinámica completamente diferente a la de la ANSES, aún compartido los mismos objetivos políticos tanto en términos cognitivos como normativos. Durante los primeros años del kirchnerismo, el predominio del desempleo como factor explicativo del problema de la pobreza dotará al MDS de un paraguas de legitimidad muy importante a la hora de traducir la idea de justicia social a partir de una lógica trabajocentristas: la justicia social como la recuperación del empleo.

Al igual que con la ANSES, la “traducción” como categoría de análisis se convierte en la clave de comprensión de la trayectoria institucional del MDS, tanto en los objetivos como en la definición del problema. Así, frente a la gran problemática que representa la “cuestión social” en la Argentina pos-2001, el MDS vira hacia un enfoque que entiende que la inclusión social vendrá de la mano de la recuperación de la “condición salarial” y el enfoque de esta política estará pensada para aquellos sectores de la población que no son capaces de entrar en el mercado formal de trabajo y quienes se convierten en el público objetivo del diseño de programas de transferencias de ingresos con contraprestación laboral o programas de desarrollo de cooperativas de trabajo. De esta manera, el problema de la pobreza y exclusión social, central en el kirchnerismo, aparece en el MDS como un problema circunscrito a las disfuncionalidades de un mercado de trabajo injusto, heredado de los años noventa, que rompía con la idea de un país rico donde la lucha contra la pobreza no podía ser concebida más que de manera puntual. Esta manera de definir el problema implicó: a) excluir otras posibles definiciones del problema; b) articular una serie de instrumentos y políticas orientadas a la empleabilidad de poblaciones económicamente activas en situaciones de desempleo; y c) excluir otro tipo políticas e instrumentos –transferencias de ingresos, por ejemplo–.

La política social en el MDS tiene, en consecuencia, una clara vocación productivista, centrada en la generación de autoempleo o empleo colectivo, con fuerte participación y dinámica territorial. En este sentido, la fuerza que adquiere en el discurso institucional del MDS el paradigma del desarrollo local y la economía social excede lo meramente relativo a un enfoque de política social, ya que pretende discutir una nueva manera de pensar y vivir la economía, donde cuestiones como el empoderamiento colectivo, la mejora de la calidad de vida o la riqueza en condiciones éticas son valores rectores de esta manera de entender la producción, el trabajo y, en definitiva, la inclusión y justicia social.

En términos de impacto institucional, el giro ideacional que impulsa Alicia Kirchner con desarrollo local y la economía social y solidaria como expresión de la justicia social supone un momento de ruptura en la lógica de trabajo del MDS –del asistencialismo a la productividad–; pero además supone un momento de aprendizaje institucional que genera las condiciones necesarias para darle consistencia presente y perpetuación de futuro a esta lógica trabajocentrista de abordar la política social; primero con la creación del PMO y el conjunto de instrumentos que acompañan a este plan y después, en 2009, con la creación del PRIST-AT/Ellas Hacen.

De alguna manera, esta mirada cercenó algunos de los márgenes de acción política que le están atribuidos a un espacio institucional como el MDS, pues la negativa a desarrollar políticas públicas de transferencias de ingresos con criterios de aspiración universalista dejó que fuese la ANSES la institución que asumiese esa responsabilidad a partir de 2009, en un contexto en el que la idea de alcanzar cuotas de trabajo registrado cercanas al pleno empleo se ofrecían imposibles. La necesidad de atajar la cuestión social con otros instrumentos abría el horizonte de posibilidades ante una realidad cada vez más acuciante. A pesar de ello, el MDS no dejó de impulsar la ESS como la mejor política social, a pesar de programas como el PMO o el PRIST-AT terminaban reproduciendo cierta lógica asistencialista y focalizada, no porque fuese el objetivo, sino porque en el propio proceso de institucionalización del programa se generaban distorsiones que finalmente se traducían en transferencias monetarias que en lugar de promover emprendimientos productivos terminaban destinándose a sostener situaciones de vulnerabilidad por falta de ingreso en las familias.

Pero al margen de las virtudes o defectos que puedan identificarse en estos programas, el hecho cierto es que, al igual que el SIPA y la AUH en la ANSES, el PMO y el PRIST-AT son programas especialmente llamativos desde la óptica de los procesos de

institucionalización de las ideas políticas, pues son la materialización institucional de una manera muy concreta y particular de entender y definir los problemas públicos, y de articular soluciones al respecto. Un enfoque de políticas que, a su vez, convive y es fruto del desarrollo de un enfoque institucional caracterizado por la territorialidad y la participación. He aquí uno de los elementos más llamativos del MDS.

La territorialidad como enfoque institucional también respondió al perfil político y de liderazgo que ejerció Alicia Kirchner en el organismo y a la ruptura con la lógica de los años 90: la territorialidad frente al gerencialismo. Como se ha señalado, los amplios márgenes de autonomía, el escaso cuestionamiento en el seno del gobierno y un estilo de gestión bien definido dotaron a la ministra de condiciones de agencia política lo suficientemente anchas para perseguir el mandato de justicia social del kirchnerismo a través de una dinámica político-institucional vinculada con la proximidad, con la cercanía, con “salir de las oficinas” para llegar al territorio. Esta expresión de territorialidad tendrá dos características centrales: la profesionalización del ministerio a través de las trabajadoras sociales y la expansión institucional del ministerio a través de los Centros de Referencia y los Centros Integradores Comunitarios. Estas dos características expresan la materialización institucional de una manera de traducir otro de los elementos centrales del kirchnerismo: la “vuelta del Estado” o el “Estado presente”. Con esto, el MDS fue capaz de reproducir la lógica de la necesidad que respondía al imperativo de la “necesidad de reforma”, pero también a la lógica de la adecuación vinculada con ciertos valores más profundos del kirchnerismo relacionados con la centralidad y protagonismo del Estado como principio de lectura del orden político. En este sentido, la traducción que hace el MDS de la justicia social vinculada con un Estado se expresa en el “abordaje territorial” de la política pública.

Finalmente, la participación como tercer pilar fundamental en el enfoque institucional del MDS dota al organismo de llamativas características, que también son articuladas y leídas en términos rupturistas con la política de los años noventa: del onegenismo a la participación. Es en esta dimensión institucional donde los movimientos sociales adquieren gran protagonismo, pues no solo se trataba de promover una política social co-gestionada y co-diseñada con la “comunidad organizada”, sino también una integración institucional de organizaciones piqueteras en el juego político institucional. Y en este sentido es especialmente relevante el rol jugado y atribuido a los movimientos de trabajadores desocupados, pues si bien el kirchnerismo fue capaz de articular nuevos códigos respecto de la justicia-injusticia, igualdad-desigualdad, inclusión-exclusión, los movimientos

de trabajadores desocupados fueron actores centrales en el cuestionamiento y puesta en jaque de los principios ideacionales en los que se sostenía el orden neoliberal y fueron, además, un actor clave en la construcción de la narrativa de la crisis del 2001. De esta manera, el elemento que más sobresale de este enfoque tiene que ver con esa capacidad que tuvo el kirchnerismo en sus primeros años de contener el conflicto, pero también de generar ciertas condiciones para la emergencia de organizaciones sociales oficialistas que terminaron desplazando a las viejas organizaciones piqueteras en el juego político-institucional, sin que por ello el ministerio perdiese la mística que imprimía la interlocución e intermediación directa con esta comunidad organizada.

En definitiva, el trabajocentrismo, la territorialidad y la participación permiten concluir que las expresiones más significativas del MDS se caracterizan por la integración de actores que confluyeron en una dinámica ideacional liderada por la ministra, con enorme impacto en las estructuras del ministerio, en su metodología de trabajo y en su enfoque de políticas. De esta forma, en lugar de que los actores implicados en la gestión de la política social –movimientos sociales, trabajadoras sociales y funcionarios de carrera– se adaptasen a las lógicas institucionales del ministerio, se generaron las condiciones ideacionales suficientes sólidas para que la institución se adaptase a las condiciones de necesidad e inmediatez que imponía el espíritu de época y que encarnaban en primera persona los movimientos de trabajadores desocupados como “consecuencia” de las políticas de los años noventa y las trabajadoras sociales como “profesionales” irrenunciables para un ministerio de estas características. Además, estas tres características que definen al ministerio durante el kirchnerismo fueron consolidándose a lo largo de los diferentes gobiernos, incluso después de 2009 cuando el ministerio pierde cierto protagonismo como institución promotora de políticas sociales ante la centralidad que ocupó la AUH; a pesar de que una de las medidas de mayor universalización de derechos son las pensiones no contributivas que estaban bajo la órbita del MDS.

* * *

Las diferencias que se dieron entre la ANSES y el MDS, sistematizadas en el capítulo anterior, dan cuenta de la importancia de las ideas políticas, especialmente en momentos de crisis, en las dinámicas de cambio institucional y político. La advertencia que hacíamos al principio de este trabajo señalando que los cambios ideacionales profundos anticipan cambios institucionales resulta innegable, pero dicha premisa no adquiere suficiente entidad si no se

estructura una metodología de análisis que permita la operacionalización de las ideas. En este caso, dicha operacionalización se basó en dos pilares centrales; a saber, la conceptualización de las ideas en función del nivel de generalidad en el que actúan y, por el otro, a partir de la categoría de “traducción”, lo que obliga a analizar el impacto de las ideas en función de los contextos sociales, políticos e históricos en los que operan.

En este sentido, los resultados finales de la investigación nos permiten concluir que las hipótesis de partida resultan afirmativas. En términos teóricos, el ejemplo kirchnerista en Argentina demuestra el poder político de las ideas a la hora de (re)configurar las maneras en las que colectivamente se interpreta el orden sociopolítico, estableciendo nuevas fronteras morales, éticas y política respecto de los criterios de legitimidad, deseabilidad, factibilidad y posibilidad en las maneras de definir los problemas, establecer objetivos políticos y articular soluciones al respecto. Esta reconfiguración actúa tanto en términos. En términos empíricos, si bien la hipótesis resulta demostrada, conviene algunas cautelas. Si bien es cierto que en análisis de la discursividad kirchnerista da cuenta del protagonismo de Néstor Kirchner y Cristina Fernández en el cuestionamiento de las bases fundamentales del sistema político y económico de los años noventa, no es posible atribuir al kirchnerismo la construcción de un nuevo paradigma con condiciones de agencia plenas. El cuestionamiento de los fundamentos del paradigma de los años noventa es más bien de tipo sociológico y, en este contexto, el kirchnerismo es importante como expresión de la emergencia como nuevo *locus* de la autoridad sobre la política. En este sentido, lo especialmente interesante de haber analizado al kirchnerismo como *locus* de autoridad política que representa un nuevo sentido de épica tiene que ver con la capacidad que tuvo de dotar a este *zeitgeist* de un contenido vinculado con la idea de justicia e inclusión social.

Este elemento ideacional, la justicia social, encontró en el MDS y la ANSES – instituciones especialmente sensibles a la política social– una expresión institucional clara. Ahora bien, la investigación demuestra, en forma sucinta, que el proceso de institucionalización de las ideas de justicia e inclusión social en la ANSES y el MDS tuvo expresiones disímiles e incluso antagónicas. Por un lado, el Ministerio de Desarrollo Social se caracterizó por la construcción de un sistema de políticas sociales caracterizado por la idea de un Estado promotor –no paternalista– basado en la participación, la organización popular y el desarrollo de la economía social y solidaria como vectores indispensables para la consecución de la inclusión social. Por el otro, la Administración Nacional de la Seguridad Social desarrolló un conjunto de ideas, traducidas en políticas, que buscaban la eliminación

de instancias de intermediación entre beneficiarios de la política pública y la administración que las concedía –no clientelista– con el objetivo de promover autonomía e inclusión social a partir de políticas públicas de aspiración universal, basadas en transferencias de ingresos enmarcadas en el sistema de seguridad social. De acuerdo con la mirada del MDS, que explicitaba la negación a una política social paternalista, la forma de trabajo de la ANSES entraba dentro de los esquemas paternalistas que aquella denunciaba, mientras que para la ANSES, insistente en la idea de eliminar intermediaciones clientelares, la forma de trabajo del MDS representaba precisamente aquello que criticaba. Estas diferencias revelan que las ideas políticas y su impacto/influencia deben ser estudiadas y tenidas en cuenta en función de los contextos sociales y políticos en los que articulan. Pensar que, por ejemplo, la “idea de justicia social” tendrá los mismos efectos en todas las áreas de gobierno implica ignorar las condiciones de recepción de esas ideas y, por tanto, supone ignorar la importancia que tienen la traducción de dichas ideas/discursos en contextos sociales, institucionales y políticos específicos. En este sentido, cabría pensar que las condiciones de recepción de las ideas políticas kirchneristas –actores involucrados y liderazgo ejercido– condicionaron que el MDS tuviera que desarrollar las políticas del “mientras tanto”, mientras que la ANSES ostentó la cara más amable de la política social y se convirtió en la principal institución proveedora de bienestar social en la Argentina kirchnerista.

Pero la investigación no se agota con la confirmación o refutación de las hipótesis de partida, pues el desarrollo empírico de este trabajo nos condujo dos hallazgos o inferencias teóricas que en sí mismas se convierten en futuras líneas de investigación, pero sobre las que conviene referirse: la retroalimentación de políticas o *policy feedback* y la autonomía institucional.

9.3. La AUH, el SIPA y el *policy feedback*

Una de las características más llamativas de la Asignación Universal por Hijo tiene que ver con que no solo cambia el enfoque de políticas de la ANSES, generando importantes cambios institucionales en el organismo, sino que cambia la lógica de la política social *in extenso*. El MDS no fue ajeno a esta nueva expresión de la política social, pues desde el momento de entrada en vigor de la AUH, el abanico de potenciales beneficiarios a los que se dirigía el MDS se convierten en potenciales beneficiarios de la ANSES. Pero al margen

del impacto que políticas como la AUH tuvieron en la ANSES o en el MDS, cuestión analizada en el capítulo anterior, la AUH –y también la creación del SIPA– muestran la importancia que pueden tener las políticas públicas sobre la política; esto es, el *policy feedback* o retroalimentación que produce a nivel político una política pública.

El concepto de *policy feedback*, central en el enfoque del institucionalismo histórico, ha sido recogido por Béland (2010, 2019) con el objetivo de aprovechar su fuerza a la hora de explicar el cambio y la continuidad, pero dotándole de una dimensión ideacional en su concepción epistemológica. En sentido estricto, el concepto hace referencia a la capacidad que tiene una política concreta –la AUH, por ejemplo– de generar grupos/redes de interés que estén dispuestas a pelear por la expansión de este tipo de políticas o, al menos, preservar dichas políticas en tiempos de reestructuración o recortes. Así, la AUH aparecía en el análisis como una política pública que expresaba el alto grado de sedimentación que tuvo la idea de justicia social, no solo a nivel institucional, sino también en el debate público. Esto condujo al análisis a conclusiones paralelas vinculadas con entender la fuerza que políticas públicas del presente pueden tener en el futuro haciendo que se construyan nuevos “sentidos comunes” que alejan dichos instrumentos –AUH– de las discusiones políticas más vivas y engarzadas en una sociedad. Estos nuevos “sentidos comunes” cambian los principios doctrinarios respecto de una problemática y pueden hacer que el nuevo modelo difícilmente puede ser cambiado o desplazado hacia los márgenes. Así, solo cambios ideacionales profundos podrían concebir nuevos principios doctrinarios, nuevos principios rectores del enfoque institucional y de políticas en materia de pensiones.

En este sentido, el análisis de la dinámica institucional de la ANSES ha estado muy asociada a la puesta en marcha de la Asignación Universal por Hijo. A pesar de las limitaciones o críticas que se formulan en torno a esta política, la tendencia general entre los diferentes perfiles entrevistados en el trabajo de campo es la de reconocer en la AUH un cambio en la lógica de la política social en Argentina, no solo por el alcance de la medida, sino también por su creación en el plano de la seguridad social. En este sentido, aunque esta investigación no indaga las dinámicas políticas ni de políticas posteriores a los gobiernos kirchneristas, el trabajo de campo fue realizado en 2019, durante la presidencia de Mauricio Macri (Cambiemos). A la hora de hacer referencias a los posibles consensos sociales que construyó el kirchnerismo, muchas respuestas aludían a la AUH como una de las pocas políticas de protección social que no fueron objeto de reforma por parte del gobierno de Cambiemos: “Macri dio continuidad a las políticas sociales, especialmente a la AUH”

(entrevista ACADM_28_LG con el autor, 30 de octubre de 2019); “Ese consenso político fue tan amplio que es siempre recordado que el actual presidente Mauricio Macri para ganar la elección tuvo que de alguna manera adherir a ese consenso cuando dijo que iba a mantener la Asignación Universal por Hijo, voy mantener la política social...” (entrevista POL_30_JMAM con el autor, 2 de octubre de 2019); “Este gobierno de Macri, en la esfera social, me parece que mantuvo bastante todo lo que hizo el kirchnerismo” (entrevista MDS_20_RC con el autor, 31 de octubre de 2019).

Este argumento podría llevarnos a formular una pregunta que vaya más allá de lo que pudieron manifestar quienes fueron entrevistados: ¿en qué medida la expansión de la política de seguridad social –pensiones y AUH– durante el kirchnerismo afectó al comportamiento y percepción de los votantes y ciudadanos en Argentina a la hora de escoger opciones políticas que no pongan en cuestionamiento elementos que forman parte del “piso mínimo de protección social argentino”? O, planteando en otros términos, ¿en qué medida las políticas de expansión de la seguridad social por parte de la ANSES gozaron de legitimidad suficiente para que no se cuestionase su pertinencia, necesidad, factibilidad o legitimidad desde posiciones opositoras al kirchnerismo?

Indagar sobre el *policy feedback* del proceso de expansión de la política de seguridad social durante el kirchnerismo, en especial con la incorporación de la AUH en el sistema de asignaciones familiares, abre una interesantísima línea de investigación que ayudaría a comprender los legados que dejan en el futuro políticas de tal alcance, no solo en cuanto a su diseño en términos de beneficiarios, sino en cuanto a sus anclajes institucionales.

Se trata, en definitiva, de un proceso político de 12 años que se construye a partir de una impugnación explícita de los que identifica como los pilares ideacionales fundamentales de la década de los años noventa, que avanza en la consolidación de una manera de definir los problemas públicos y que construye un paradigma de la protección, de la justicia social que se ve reflejada en instituciones como la ANSES, en el enfoque de sus políticas y también en el imaginario social más amplio que, pese a posiciones críticas y opositoras, comparte cierto consenso sobre la necesidad de protección de sectores excluidos de la sociedad, con un *proxi* de definición de la exclusión vinculada con las poblaciones económicamente dependientes –infancia y tercera edad principalmente–. Una suerte de sentido común que delimita la legitimidad, necesidad, factibilidad de ciertas políticas y que hace muy difícil su

reforma si esta no viene acompañada, a su vez, de una impugnación de ciertos pilares de sentido vinculados con es “piso mínimo de protección social” que construyó el kirchnerismo.

9.4. La autonomía institucional

Una de las conclusiones más llamativas de este trabajo tiene que ver con la autonomía política con la que contó Néstor Kirchner y luego se hizo extensible a Cristina Kirchner tras las crisis del 2001 y del 2008. Se ha señalado que los actores políticos juegan un papel más autónomo cuando el sistema institucional en el que se desenvuelven entra o está en una situación de crisis. Si bien esta no es una regla que pueda aplicarse de forma universal, en el caso argentino resulta palpable que la crisis política e institucional del 2001-2002 adquiere tal magnitud que se traduce en una suerte de mandato social por generar las condiciones de recomposición del sistema político y del vínculo representativo. Se trata, en efecto, de un contexto muy propicio para que la intervención política no solo abra paso a nuevos marcadores de certeza, a nuevas ideas políticas dominantes, sino también a un amplio margen de autonomía política para generar cambios institucionales. En otras palabras, la pérdida de legitimidad de los fundamentos ideacionales en los que se sostenían las instituciones provocó una menor constricción en la autonomía y capacidad de toma de decisiones de Néstor Kirchner y Cristina Kirchner.

Pero la cualidad de “autonomía” se hizo especialmente llamativa en términos de autonomía institucional o autonomía burocrática a la hora de estudiar la ANSES y el MDS. Este elemento apareció en la investigación como un hallazgo, pero al mismo tiempo como una nueva línea de investigación que no se agota en este trabajo. Aunque con enormes diferencias, ambas instituciones mantuvieron e incluso supieron conquistar importantes márgenes de autonomía en sus procesos de toma de decisiones en virtud de la capacidad que tuvieron de aportar soluciones convincentes y singulares al problema de la pobreza y la exclusión.

En el caso del MDS, Alicia Kirchner influyó enormemente en la lógica del organismo con dos características especialmente llamativas: por un lado, un fuerte liderazgo y un estilo de gestión bien definido que contribuyó a la hora de imprimir una mirada propia respecto de la justicia e inclusión social en forma de política pública dentro del ministerio, con prácticamente ninguna injerencia ni liderazgo sobre el organismo desde presidencia de

gobierno. Por otro lado, una posición de inmunidad, autonomía e independencia en el conjunto del gobierno derivadas de la condición de hermana del presidente, primero y cuñada de la presidenta, después, que evitaba críticas y/o interferencias desde otras áreas de gobierno.

Especialmente durante los primeros cinco años de gobierno, Alicia Kirchner puso en marcha un enfoque de políticas que pretendía romper con la lógica de la década anterior y que enfatizaba en la empleabilidad de las personas en situación de vulnerabilidad como mecanismo de consecuencia de la justicia social. Esta capacidad de cambio en el proceso de toma de decisiones contrastaba con la escasa presencia de estas políticas en el discurso de Néstor Kirchner y que, al contrario de ser indicativas de una suerte de marginalidad de dicho espacio institucional, daban cuenta de la autonomía con la que contó el organismo. Esta dinámica, que se extendió incluso después de la entrada en vigor de la AUH, convirtió al MDS en una “estancia particular” en la que nuevos enfoques de políticas tenían cabida, pero también configuraciones institucionales que respondían a la pluralidad de actores que participaron en el juego de reparto político dentro del organismo.

Se trató, en definitiva, de una “autonomía en solitario”, amparada por la escasa influencia del MDS en otras áreas de gobierno —y viceversa—, un estilo de gestión bien definido y un vínculo familiar con quienes ejercían la presidencia. Así se configuraron condiciones de agencia política lo suficientemente anchas para perseguir el mandato de justicia social del kirchnerismo a través de una dinámica político-institucional vinculada con una mirada muy personal del trabajo ministerial en el área de desarrollo social.

El caso de la ANSES es un caso de “autonomía virtuosa”, pues vino de la mano de procesos de institucionalización ideacional diferentes. La creación del SIPA y de la AUH, junto a una batería más amplia de políticas públicas, convirtieron a la ANSES en una de las instituciones privilegiadas del período kirchnerista, tanto en términos de alcance de sus políticas, como de gestión de recursos. Con las primeras reformas en el sistema previsional, la ANSES fue ganando márgenes en la toma de decisiones en materia de políticas sociales que en ocasiones entraban en directa confrontación con el enfoque de política social que promovía, desarrollaba y lideraba el Ministerio de Desarrollo Social, institución llamada a marcar la pauta de la política social del gobierno, no solo por la naturaleza del ministerio, sino también por su liderazgo de Alicia Kirchner del CNCPS.

A diferencia del triple enfoque territorialidad-participación-economía social y solidaria del MDS, la ANSES planteó que los problemas de pobreza y exclusión deben combatirse no solo con políticas de empleo, sino también con políticas expansivas del sistema de seguridad social. De esta forma, y de manera mucho más desacelerada que el MDS, la ANSES fue construyendo patrones de acción sostenidos y coherentes con sus propios deseos, que no solo no fueron revertidos por la autoridad presidencial, sino que esta, a partir de 2008, promueve el impulso de las capacidades institucionales del organismo a la hora de producir políticas innovadores y singulares en materia de protección social. Así, como se ha señalado, el elemento más llamativo de la ANSES tiene que ver con la legitimidad política y reputación organizativa que fue capaz de edificar anclada en una narrativa sobre sí misma basada en su capacidad para proporcionar beneficios, planes y soluciones a los problemas nacionales que no se encontraban en otras instituciones: la expansión del sistema de pensiones a través de las moratorias previsionales, la reestatización de los fondos de pensiones y la ampliación de los márgenes de la seguridad social hacia lo no contributivo a través de la AUH y la AUE. Este conjunto de medidas demostraba su legitimidad no solo ante las autoridades políticas, sino también ante la ciudadanía por dos vías: generaba políticas de protección social ante las clases pasivas o económicamente dependientes y generaba un modelo de provisión de bienestar capaz de prevenir el clientelismo y la corrupción política. En base a esta narrativa y a las políticas que desarrolló, la ANSES fue capaz de convencer a otras autoridades políticas y a la ciudadanía de que sus servicios públicos eran únicos y eficientes y que además era capaz de crear nuevos programas (véase Conectar Igualdad, por ejemplo). Es así como la ANSES construía la legitimidad institucional de sus acciones, y es en base a esta legitimidad, según Carpenter, que se construye el fundamento de la autonomía burocrática.

Resulta evidente, en consecuencia, que el profundo proceso de transformación instruccional que sufre la ANSES se expresa en que el paradigma kirchnerista vinculado con la justicia e inclusión social adquiere un altísimo grado de arraigo en el organismo objeto de estudio y de ello dan cuenta sus políticas, el enfoque de estas, el elemento rupturista que las caracteriza respecto de la década anterior, el testimonio de sus funcionarios y responsables políticos, y también las publicaciones oficiales que emanaron del organismo. En definitiva, estos cambios institucionales se pueden resumir en tres factores ya señalados: fuerte consolidación de la autonomía institucional, creciente prestigio y reputación del organismo y alta capacidad de innovación política.

9.5. Futuras líneas de investigación

La revisión de la literatura referida a las ideas políticas, narrativas, discursos, etc. demuestra la existencia de un amplio interés por el estudio de procesos políticos, sociales o institucionales centrados en factores ideacionales. A pesar de ello, la dispersión entre este tipo de trabajos hace bastante difícil que esta tradición encuentre un lugar destacado dentro de la ciencia política (Parsons, 2007). De alguna manera, pareciese que las fronteras conceptuales y terminológicas entre unos conceptos y otros son más bien artificiales y responden al interés que las diferentes investigaciones prestan sobre determinado tipo de ideas o conjunto de ideas –discurso, narrativas, marcos, hegemonía, populismo, paradigma, etc.–, impidiendo el diálogo con otros trabajos precisamente por los efectos frontera de la dispersión conceptual, cuando en muchas ocasiones el fondo de las discusiones es similar. Romper estas fronteras conceptuales y terminológicas podría abrir las posibilidades a diálogos más fructíferos acerca del rol de las ideas en la ciencia política (Béland, 2019). En este sentido, una de las líneas de investigación potencialmente más fructíferas es de tipo teórica e invita a recoger los principales conceptos de diferentes escuelas con el fin de tender puentes entre estas y establecer analogías conceptuales que permitan un uso más universal de los conceptos.

Sin embargo, el desarrollo de la presente investigación generó por momentos muchas más dudas que certezas o conclusiones respecto del objeto de estudio. Las propias delimitaciones de la tesis hablan no solo de aquello que quiso analizarse, sino también –o sobretodo– de aquello que no formó parte de esta investigación, pero que emergía como potencial línea de investigación paralela. En esta línea, tres fenómenos han sido especialmente llamativos para ser investigados en el futuro.

En primer lugar, las identidades políticas como fenómeno político ampliamente estudiado no es ninguna novedad en las ciencias sociales. Al contrario, es una agenda de investigación enormemente prolífica que, además, ha tenido un importante desarrollo en América Latina durante el conocido “giro a la izquierda latinoamericano”. Sin embargo, menos interés se ha prestado a la relación que se da entre procesos de cambio institucional y emergencia o transformación de las identidades políticas. Preguntarse en qué medida el kirchnerismo y sus narrativas respecto del rol del Estado contribuyeron a forjar una identidad kirchnerista aparecía en el trabajo de campo como una constante. Además, la teoría con la que se trabajó invitaba a pensar que la relación entre instituciones e identidades es estrecha

e incluso de mutua constitución. Para autores como Panizza, un actor político establece su hegemonía cuando es capaz de establecer los principios de lectura del orden político a través de los cuales se construyen identidades y prácticas comunes (Panizza, 2002). Bèland y Cox, por su parte, sostienen que las ideas no solo son el fundamento de las instituciones, sino que estas —las instituciones— también ayudan a nutrir las identidades y construir valores. Pero también trabajos empíricos como el de Roger Smith (2006), quien inscribe su trabajo en el enfoque de la historia conceptual y concluye que las identidades raciales no emergen orgánicamente de las experiencias sociales o tradiciones ideológicas, sino que las identidades raciales se pueden crear por instituciones gubernamentales relativamente autónomas en función de diferentes tradiciones de ideas —supremacismo blanco o transformativo igualitario—, estableciendo etiquetas como “blancos”, “negros” o “razas diferentes”.

En este sentido, futuras líneas de investigación intentarán contestar a preguntas como ¿en qué medida las instituciones políticas contribuyen o participan en la construcción de identidades políticas? O, más concretamente, ¿en qué medida el kirchnerismo puede entenderse como una identidad que también se construyó desde lo institucional?

En segundo lugar, a la hora de estudiar los procesos de cambio político en América Latina en general y en Argentina en particular, sobrevuela una visión sobre lo que ocurrió en estos países durante el llamado “giro a la izquierda” caracterizada por el populismo como adjetivo, ya sea en un sentido peyorativo o no. De hecho, esta caracterización de “populista” suele estar vinculada con períodos de expansión de los regímenes de protección social, no solo durante el giro a la izquierda, sino también en otros momentos del siglo XX. En el caso argentino este hecho es insoslayable y se vincula tanto con la experiencia del peronismo clásico en los años cuarenta como con el kirchnerismo durante sus doce años de gobierno. El populismo se convierte, en suma, en ese espectro conceptual que intenta definir una suerte de peculiaridad específicamente latinoamericana y que habitualmente suele definirse por su carácter antiinstitucional. En este sentido, la relación conceptual que se establece entre las categorías de populismo e instituciones está trasfondo de esta investigación; cuestión que, salvo excepciones (Cadahia, Coronel, Guanche, & Stoessel, 2020; Coronel & Cadahia, 2018; Ramírez Gallegos & Stoessel, 2017; Rinesi, 2015), no ha sido tratada en profundidad. En un reciente ensayo publicado al respecto (Estévez Rubín de Celis, 2021) se explora esta cuestión a partir de una revisión de la literatura sobre el populismo, especialmente en América Latina, y se constata que las teorías al respecto han pivotado sobre la premisa antiinstitucionalista del populismo. Mientras unas sitúan al populismo como una suerte de anomalía democrática

por su carácter antiinstitucional, otras, en un ejercicio de comprensión positiva del fenómeno como expresión democrática, sostiene que la institucionalidad es el momento de la muerte de la política, la muerte del populismo como auténtica aspiración para la construcción de una subjetividad popular.

Si se toma al kirchnerismo como un ejemplo de populismo contemporáneo y se dialoga con otras aproximaciones al populismo que intentan reconciliar esta relación de mutua exclusión entre instituciones y populismo, tenemos que el caso argentino aquí analizado arroja conclusiones interesantes que convendría analizar más en profundidad. La premisa desde la que se plantea esta línea de investigación entiende que el populismo no solo lleva a cabo un cuestionamiento de los principios ideacionales del régimen político, sino que, en su aspiración de consistencia presente y perpetuación futura, el populismo también pretende institucionalizar nuevas ideas políticas y nuevos principios de lectura del orden político. En este sentido, las ideas de "inclusión y justicia social" que acompañaron el discurso kirchnerista y su reflejo en el campo institucional sirven como punto de partida para entender mejor la relación que se da entre el fenómeno del populismo y la institucionalización de las ideas que acompañan a los gobiernos populistas, en este caso los gobiernos kirchneristas. Al fin y al cabo, las instituciones "no constituyen solamente sistemas de reglas o modos de organizar y de distribuir funciones. Son siempre la puesta en acto –más o menos fiel, más o menos distorsionada– de ciertos valores, ideas y normas y es por eso que unas y otras –instituciones y prácticas– pueden ser pensadas como una especie de lenguaje objetivo que habla la sociedad" (citado por Muñoz, 2012, p. 44).

En tercer lugar, los gobiernos latinoamericanos enmarcados en el "giro a la izquierda" se han caracterizado por compartir ciertos vectores de sentido que han alimentado la solidaridad y el vínculo político entre estos. Uno de ellos –probablemente el más llamativo–, ha sido el emerger como alternativas políticas que cuestionaban los principios ideacionales de los gobiernos neoliberales de la década anterior. Lula Da Silva como antinomia a Enrique Cardoso, Evo Morales frente a Gonzalo Sánchez de Losada o Hugo Chávez frente a Carlos Andrés Pérez son solo algunos ejemplos de liderazgos emergidos tras fuertes crisis del modelo monetarista o neoliberal y que podrían calificarse como gobiernos "posneoliberales" en alusión a esta suerte de cuestionamiento y superación del neoliberalismo (Goodale & Postero, 2013; Grugel & Riggirozzi, 2012; Kaltwasser, 2011; Macdonald & Ruckert, 2009; Nercesian, 2017; Riggirozzi, 2009; Ruckert et al., 2017; Stefanoni, 2012). El ejemplo argentino es llamativo en este sentido.

Ahora bien, como se ha señalado de manera insistente, el concepto de “traducción” de las ideas ha sido central en el abordaje empírico del fenómeno que estudiamos. De la misma forma que fue necesario traducir en términos institucionales la idea de justicia e inclusión social kirchnerista, pensar que el “posneoliberalismo” tuvo una expresión homogénea en la región podría conducirnos a conclusiones simples que poco dan cuenta del impacto de las ideas políticas en función de los contextos en los que adquieren consistencia. En este sentido, analizar la traducción que tuvo en términos institucionales, de políticas e identitarios la idea de “posneoliberal” se convierte en una próspera línea de investigación. De hecho, el proyecto de investigación posdoctoral que sigue a esta investigación se pregunta por la traducción que tuvo en términos institucionales y de políticas la idea de “posneoliberalismo” en América Latina. Para ello, se pretende analizar tres casos paradigmáticos –Ecuador, Bolivia y Argentina–, tanto por la cercanía política e ideológica que tuvieron, como por la hipótesis con la que se trabajaría. Esta hipótesis entendería que el caso ecuatoriano es de un posneoliberalismo centrado en la reforma del modelo productivo y del desarrollo de capacidades de planificación estatal; el caso boliviano hablaría de un posneoliberalismo centrado en el reconocimiento simbólico y material de las comunidades indígena-originario-campesinas; mientras que el caso argentino nos hablaría de un posneoliberalismo centrado en las políticas públicas de lucha contra la pobreza y la exclusión.

9.6. Palabras finales

El enfoque ideacional del institucionalismo nos ha proporcionado un conjunto de herramientas conceptuales capaces de explicar el cambio endógeno en las instituciones y políticas. Al contrario de lo que ocurría con el institucionalismo histórico, del que se asume heredero el enfoque ideacional, el institucionalismo ideacional no recurre a eventos externos para explicar cambios institucionales profundos, sino que lo hace a partir de los cambios que se producen en las ideas políticas sobre las que se fundamentan las instituciones; es decir, explica los cambios a partir de elementos endógenos, no exógenos. Esta mirada ofrece una fuerte capacidad explicativa de cambios profundos, especialmente tras momentos de crisis, pero al mismo tiempo presenta algunas limitaciones que a lo largo de la tesis se hacen evidentes. En especial, nos referimos a una limitación y a una pregunta no resuelta en el plano teórico.

La principal limitación se refiere al diseño metodológico de la investigación. La revisión de la literatura ofrecía múltiples posibilidades. Aunque aquí se defiende la pertenencia de un diseño basado en tres niveles de generalidad de las ideas y un fuerte énfasis en la necesidad de analizar las ideas y discursos en función de factores contextuales que exigen su traducción, la operacionalización de las ideas políticas como variables no resulta sencilla y en ocasiones estas se exponen un grado demasiado elevado de sobreinterpretación, pues resulta imposible tener bajo control todas las variables sociales que puedan estar ejerciendo influencia en el proceso de producción de sentido de los discursos e ideas. Uno de los ejemplos más llamativo en este sentido es la influencia que ejercen los medios de comunicación, generadores de opinión pública u organismos que participan en los debates nacionales. Si bien la distancia con el objeto de estudio puede ser una ventaja a la hora de evitar contaminar el análisis por efecto de hiper socialización con el objeto, esa misma distancia priva al investigador de conocer las discusiones más micro sobre los procesos políticos; le priva de poder interpretar los fenómenos teniendo en cuenta elementos de la microsociología en la que los discursos e ideas se insertan.

Por otra parte, a la hora de escoger las herramientas de análisis del corpus con el que se trabaja, *softwares* de análisis cualitativo ampliamente reconocidos en las ciencias sociales como Atals.ti también presentan limitaciones. Aunque la naturaleza de la investigación exige un análisis de tipo cualitativo, ello no impide que en el diseño de la investigación se tenga en cuenta la utilización de *softwares* de análisis cuantitativo que permitan un análisis mucho más profundo de un corpus analítico compuesto por 2845 alocuciones. La utilización de herramientas de análisis estadísticas no impide la interpretación de dichos datos de manera cualitativa, pues muchas veces son estas herramientas las que permiten identificar correlaciones útiles en la interpretación cualitativa. Lo mismo ocurre con la posibilidad de analizar medios de comunicación como periódicos a lo largo de varios años. Por medio de herramientas estadísticas y lenguaje de programación es posible elaborar algoritmos bien entrenados capaces de identificar información relevante entre grandes cantidades de fuentes de datos.

La pregunta que esta tesis tiene no resuelve en el plano teórico tiene que ver con las posibilidades de delimitar lo que empíricamente supone un “paradigma”. Ya se ha señalado que el concepto es de tipo sociológico y que, por tanto, la capacidad de medirlo científicamente es imposible. Sin embargo, sobre lo que nos cuestionamos no es sobre la condición sociológica del concepto, sino sobre la relación de yuxtaposición que pueda darse

entre diferentes paradigmas. Por ejemplo, si se analiza la consolidación política de un contradiscurso que cuestiona los fundamentos ideacionales del paradigma dominante –el monetarismo sobre el keynesianismo o el posneoliberalismo sobre el neoliberalismo, por ejemplo–, ¿implica que hablamos de un paradigma en sentido amplio, como contenedor único de las dinámicas sociopolíticas y económicas al interior de este; o estamos hablando de un paradigma que cuestiona una parte de los fundamentos ideacionales del régimen político, pero no necesariamente al régimen político en su conjunto? En el caso argentino aquí analizado, el paradigma de la justicia social se analiza como uno de los vectores ideacionales más fuertes del kirchnerismo, pero incluso siendo el vector único, ¿ello implicaría hablar de cambios en el paradigma que cuestionen el sistema presidencial de representación, o la configuración federal de las provincias que componen el Estado, o incluso la democracia como sistema de representación? La respuesta en este caso es evidentemente negativa: ninguno de estos supuestos ha formado parte de las aspiraciones del kirchnerismo. Sin embargo, dado que el enfoque ideacional asume que cualquier forma institucional se fundamenta en ideas políticas, la forma de Estado federal, la democracia como forma de gobierno, el capitalismo como sistema económico o el presidencialismo también son la expresión institucional de ideas sedimentadas. Por tanto, si estas características responden a un paradigma dominante, ¿en qué medida se relacionan con otros paradigmas dominantes? ¿deben establecerse niveles de jerarquía entre paradigmas? ¿si la justicia social en efecto fue un pilar de sentido privilegiado del kirchnerismo, qué relación existió entre este y otros paradigmas? ¿en qué medida la yuxtaposición de paradigma afecta en el análisis del paradigma de la justicia social kirchnerista?

Pero no solo se trata de preguntarse por la relación de yuxtaposición entre paradigmas, sino también preguntarse en qué medida el enfoque ideacional deja de ser útil en el análisis institucional. En este sentido, entendemos que el enfoque ideacional ofrece potentes herramientas para entender los marcos más generales a partir de los cuales las instituciones deben ser entendidas, pero siempre en un sentido macro y como punto de partida irrenunciable para otras investigaciones. De esta manera, la escuela ideacional no aspira a poder dar cuenta de micro-dinámicas institucionales –modificaciones en los reglamentos de expedición de documentos oficiales, por ejemplo–, sino de entender macro-procesos institucionales que sirven como punto de partida para cualquier otro análisis más micro. En este sentido, esta tesis no evalúa el impacto o alcance de, por ejemplo, la AUH; sin embargo, entiende que cualquier investigación que pretenda una cabal comprensión del

impacto y alcance de esta política, debe tener en cuenta los elementos ideacionales que configuraron las condiciones de posibilidad de dicha política.

En definitiva, el carácter empírico de esta investigación revela el potencial explicativo del institucionalismo ideacional. Ello no quiere decir que sea un enfoque omnicomprendivo de las dinámicas institucionales y de políticas. De hecho, el enfoque ofrece grandes virtudes a la hora de comprender el proceso de diseño de políticas públicas, pero al mismo tiempo presenta limitaciones claras a la hora de evaluar políticas públicas o analizar elementos organizacionales de las instituciones, por poner dos ejemplos. Sin embargo, como enfoque tiene la virtud de otorgar un rol ontológico a las ideas políticas a la hora de entender procesos de cambio y estabilidad en la dinámica política, las instituciones y los enfoques de políticas públicas. En este sentido, esta investigación no se ha limitado a la reflexión/revisión teórica del “poder de las ideas” como factores de cambio o estabilidad, sino que ha profundizado en su aplicabilidad empírica a partir de cuatro elementos: un análisis discursivo anclado en el contexto a partir del cual entender la centralidad de determinadas ideas políticas; la construcción de dos objetos de estudio que, aunque dialogan entre ellos, se construyen por separado; y, finalmente, la comparación entre estos con el fin de entender que el impacto de las ideas políticas no está dado simplemente por la existencia de dichas ideas, sino que estas adquieren entidad al momento de entrar en contacto con los contextos particulares en los que se institucionalizan. A pesar de las limitaciones de esta investigación, el institucionalismo ideacional es capaz de demostrar empíricamente que “las ideas importan”, que producen efectos, que se institucionalizan y que, en definitiva, son centrales en el análisis político.

10. Bibliografía citada

- Aboy Carlés, Gerardo. (2001). *Las dos fronteras de la Democracia Argentina. La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*. Rosario: Homo Sapiens.
- Aboy Carlés, Gerardo. (2004). Repensando el populismo. In K. Weyland, C. de la Torre, G. Aboy Carlés, & H. Ibarra (Eds.), *Diálogos. Releer los populismos* (pp. 79–126). Quito: Centro Andino de Acción Popular.
- Adelantado, J., & Scherer, E. (2009). ¿Dificultan las políticas sociales focalizadas el desarrollo de la Democracia en América Latina? *SER Social*, (18), 127–158. https://doi.org/10.26512/ser_social.v0i18.12991
- Administración Nacional de la Seguridad Social. (2013). *Inclusión vs. privilegios*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ANSES-Presidencia de la Nación.
- Administración Nacional de la Seguridad Social. (2015). *Libro blanco de gestión ANSES (2009-2015)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Administración Nacional de la Seguridad Social. (2017). Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Decreto 1602/09. *Boletín Mensual ANSES*, octubre.
- Aguilar Villanueva, L. (1993). Estudio introductorio. In L. Aguilar Villanueva (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 15–72). México D.F.: Porrúa.
- Alasuutari, P. (2015). The Discursive Side of New Institutionalism. *Cultural Sociology*, 9(2), 162–184. <https://doi.org/10.1177/1749975514561805>
- Aldoory, L. (2005). A (Re)Conceived Feminist Paradigm for Public Relations: A Case for Substantial Improvement. *Journal of Communication*, 55(4), 668–684. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.2005.tb03016.x>
- Alonso, G. (2007a). Acerca del clientelismo y la política social: reflexiones en torno al caso argentino. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, 37, 1–10.
- Alonso, G. (2007b). Elementos para el análisis de las capacidades estatales. In G. A. Alonso (Ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social* (pp. 17–40). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Alonso, G. A., & Di Costa, V. (2015). Más allá del principio contributivo: cambios y continuidades en la política social argentina, 2003-2011. *Estudios Sociológicos*, 33(97), 31–62.

- Altamirano, C. (2013). El momento alfonsinista. *PolHis: Boletín Bibliográfico Electrónico*, 6(12), 10–17.
- Ambrosi, D., & Stern, L. (2014). El Estado, el territorio de la política social y la intervención ¿lo(fo)calizada? Interpelaciones rizomáticas desde los Centros de Referencia. In *XI Congreso Argentino de Antropología Social* (p. 23). Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- Amin, A. (2010). The Remainders of Race. *Theory, Culture & Society*, 27(1), 1–23. <https://doi.org/10.1177/0263276409350361>
- Andrenacci, L., Falappa, F., & Lvovich, D. (2004). Acerca del Estado de Bienestar en el Peronismo Clásico (1943-1955). In J. Bertranou, J. M. Palacio, & G. M. Serrano (Eds.), *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina* (pp. 83–114). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Aquín, N. (2018). Políticas sociales: algunos problemas en su implementación. *Revista de Políticas Sociales*, 5(6), 73–83.
- Arcidiácono, P. (2004). Trueque y plan jefas y jefes de hogar desocupados dos estrategias de contención social ante la crisis del 2002. *Laboratorio*, 14, 22–26.
- Arcidiácono, P. (2012a). La pobreza nuevamente en la agenda. El surgimiento de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH). In P. Arcidiácono (Ed.), *La política del “mientras tanto” Programas sociales después de la crisis 2001-2002* (pp. 139–152). Buenos Aires: Biblos.
- Arcidiácono, P. (2012b). *La política del “mientras tanto”. Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires: Biblos.
- Arcidiácono, P. (2017a). Asignación Universal por Hijo: Rupturas y continuidades en el campo de las transferencias de ingresos en Argentina. *Igualdad, Autonomía Personal y Derechos Sociales*, 6, 25–45.
- Arcidiácono, P. (2017b). La masividad de las transferencias de ingresos y los márgenes de la burocracia para recrear la política pública. Una mirada sobre la asignación universal por hijo en Argentina. *Política / Revista de Ciencia Política*, 55(135–154). <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2017.50794>
- Arcidiácono, P., & Bermúdez, Á. (2015a). Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales. El boom de las cooperativas del Programa Ingreso Social con Trabajo–Argentina Trabaja. *Revista Del Centro de Estudios de Sociología Del Trabajo*, 7, 3–36.

- Arcidiácono, P., & Bermúdez, Á. (2015b). La expansión del cooperativismo de trabajo bajo programas: una mirada sobre el Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja. In L. Pautassi & G. Gamallo (Eds.), *El bienestar en brechas: las políticas sociales en la Argentina de la posconvertibilidad* (pp. 137–166). Buenos Aires: Biblos.
- Arcidiácono, P., & Bermúdez, Á. (2018). “Ellas hacen”. Programas sociales y exigencias a las mujeres en Argentina. *Revista Estudos Feministas*, 26(2), 1–16. <https://doi.org/10.1590/1806-9584-2018v26n245297>
- Arcidiácono, P., Carmona Barrenechea, V., & Straschnoy, M. (2011). La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades, ¿hacia un esquema universal? *Margen: Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, 61, 1–16.
- Arcidiácono, P., Kalpschtrej, K., & Bermúdez, Á. (2014). ¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado? El Programa Argentina Trabaja. *Trabajo y Sociedad*, 22, 341–356.
- Arditi, B. (2009). El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal? *Ciências Sociais Unisinos*, 45(3), 232–246. <https://doi.org/10.4013/csu.2009.45.3.06>
- Armony, V., & Kessler, G. (2004). Imágenes de una sociedad en crisis. Cuestión social, pobreza y desempleo. In M. Novaro & V. Palermo (Eds.), *La historia reciente. Argentina en democracia* (pp. 91–113). Buenos Aires: Edhasa.
- Arza, C. (2018). Child-centered social policies in Argentina: Expansion, segmentation, and social stratification. *Social Policy & Administration*, 52, 1217–1232. <https://doi.org/10.1111/spol.12436>
- Assusa, G. (2019). *El mito de la patria choriplanera. Una sociología de la cultura del trabajo en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Teseopress.
- Auyero, J. (2002). Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva. *Perfiles Latinoamericanos*, 20, 33–52.
- Avigur-Eshel, A., & Berkovich, I. (2019). Introducing managerialism into national educational contexts through pseudo-conflict: A discursive institutionalist analysis. *International Journal of Educational Development*, 68, 1–8. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2019.04.003>
- Azzolini, N. (2015). Democracia, libertad y justicia social: revisando la campaña electoral de la Unión Democrática en las elecciones presidenciales de 1946. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 20(1), 43–75.

- Baba, K. (2015). Power and Institutional Change: Re-Reforms of Latin American Pension Systems in a Comparative Perspective. *Comparative Political Studies*, 48(14), 1847–1878. <https://doi.org/10.1177/0010414015600466>
- Bacchi, C. (2005). Discourse, Discourse Everywhere: Subject “Agency” in Feminist Discourse Methodology. *NORA - Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 13(3), 198–209. <https://doi.org/10.1080/08038740600600407>
- Bacchi, C., & Rönblom, M. (2014). Feminist Discursive Institutionalism—A Poststructural Alternative. *NORA - Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 22(3), 170–186. <https://doi.org/10.1080/08038740.2013.864701>
- Bakewell, O. (2010). Some Reflections on Structure and Agency in Migration Theory. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(10), 1689–1708. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2010.489382>
- Balsa, J. (2006). Las tres lógicas de la construcción de la hegemonía. *Theomai*, 14, 16–36.
- Barbehön, M., Münch, S., & Lamping, W. (2015). Problem definition and agenda-setting in critical perspective. In F. Fischer, D. Torgerson, A. Durnová, & M. Orsini (Eds.), *Handbook of Critical Policy Studies* (pp. 241–258). Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Barbeito, A., & Lo Vuolo, R. (2003). El ingreso ciudadano en la agenda de políticas públicas de la Argentina. In J. Giraldo Ramírez (Ed.), *La renta básica: Más allá de la sociedad salarial* (pp. 185–218). Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Barbeito, A., & Lo Vuolo, R. (2009). Ingreso ciudadano para la niñez. Reelaborando ideas para construir una sociedad más igualitaria. *Documentos de Trabajo CIEPP*, 70.
- Barbosa, S. (2010). Menemismo y kirchnerismo en Argentina: un análisis político discursivo de su construcción hegemónica. *Pensamento Plural*, 6, 11–34. <https://doi.org/10.15210/PP.V0I6.3653>
- Barros, S. (2002). *Orden, Democracia y Estabilidad. Discurso y política en la Argentina entre 1976 y 1991*. Córdoba: Alción Editora.
- Barry, C. (2009). *Evita capitana: El Partido Peronista Femenino 1949-1955*. Buenos Aires: EDUNTREF.
- Bazzalo, A. (2011). Discursos habilitantes y nuevos escenarios en las políticas sociales Matrices, factores y ámbitos de reproducción: El caso de los Centros de Referencia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*,

1(2), 101–110.

- Beccaria, A., & Danani, C. (2014). El sistema previsional: aspectos institucionales y protección, entre la transformación y la normalización (2003–2013). In C. Danani & S. Hintze (Eds.), *Protecciones y desprotecciones (ii): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina* (pp. 67–128). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Becerra, M., & Vanina López, S. (2009). La contienda mediática: temas, fuentes y actores en la prensa por el conflicto entre el gobierno y las entidades del campo argentino en 2008. *Revista de Ciencias Sociales. Segunda Época*, 16, 9–30.
- Bèland, D. (2010). Reconsidering Policy Feedback: How policies affect politics. *Administration & Society*, 42(5), 568–590. <https://doi.org/10.1177/0095399710377444>
- Bèland, D. (2019). *How Ideas and Institutions Shape the Politics of Public Policy*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108634700>
- Bèland, D. (2005a). *History and politics from the New Deal to the privatization debate*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Bèland, D. (2005b). Ideas and Social Policy: An Institutionalist Perspective. *Social Policy & Administration*, 39(1), 1–18.
- Bèland, D. (2005c). *Social security: history and politics from the New Deal to de privatization debate*. (D. Bèland, Ed.). Kansas: University Press of Kansas.
- Bèland, D. (2007). Ideas and Institutional Change in Social Security: Conversion, Layering, and Policy Drift. *Social Science Quarterly*, 88(1), 20–38.
- Bèland, D. (2010). *What is social policy? Understanding the welfare state*. Cambridge and Malden: Polity Press.
- Bèland, D., Carstensen, M. B., & Seabrooke, L. (2016). Ideas, Political Power and Public Policy. *Journal of European Public Policy*, 23(3), 315–317. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1122163>
- Bèland, D., & Cox, R. H. (2011). Introduction: Ideas and Politics. In D. Bèland & R. H. Cox (Eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research* (pp. 3–22). New York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199736430.001.0001>
- Bèland, D., & Cox, R. H. (2016). Ideas as coalition magnets: coalition building, policy entrepreneurs, and power relations. *Journal of European Public Policy*, 23(3). <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1115533>

- Bèland, D., & Powell, M. (2016). Continuity and Change in Social Policy. *Social Policy and Administration*, 50(2), 129–147. <https://doi.org/10.1111/spol.12207>
- Bèland, D., & Waddan, A. (2012). *The Politics of Policy Change*. Washington D. C.: Georgetown University Press.
- Bell, S. (2011). Do We Really Need a New “Constructivist Institutionalism” to Explain Institutional Change? *British Journal of Political Science*, 41(4), 883–906.
- Benclowicz, J. D. (2011). Repensando los orígenes del movimiento piquetero: Miseria y experiencias de lucha antes de las contrarreformas de la década de 1990 en el norte argentino. *Latin American Research Review*, 46(2), 79–103.
- Berman, S. (2011). Ideology, History, and Politics. In D. Bèland & R. H. Cox (Eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research* (pp. 105–126). New York: Oxford University Press.
- Bertranou, F., Centrángolo, Ó., Grushka, C., & Casanova, L. (2012). Más allá de la privatización y la reestatización del sistema previsional de Argentina. Cobertura, fragmentación y sostenibilidad. *Desarrollo Económico*, 52(2012), 3–30.
- Bertranou, F., & Grushka, C. (2002). Beneficios sociales y pobreza en Argentina: estudio del programa de pensiones no contributivas. In F. Bertranou, C. Solorio, & W. van Ginneken (Eds.), *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay* (pp. 31–62). Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo.
- Besana, P. B. (2014). ¿Clientelismo o algo más? Relato sobre el rol de un puntero en la provisión de servicios básicos colectivos en un asentamiento de la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina. *Política. Revista de Ciencia Política*, 52(1), 39–60. <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2014.33098>
- Biglieri, P. (2010). El retomo del pueblo argentino: entre la autorización y la asamblea. La emergencia de la era kirchnerista. *Studia Politicae*, 20, 133–159.
- Biglieri, P. (2011). El enfoque discursivo de la política: a propósito del debate sobre el pueblo como sujeto de una posible política emancipatoria. Laclau, Žižek y de Ipola. *Debates y Combates*, 1, 91–111.
- Biglieri, P., & Perelló, G. (2007). *En el Nombre del Pueblo: la emergencia del populismo kirchnerista*. Buenos Aires: UNSAM EDITA.
- Bleiker, R. (2003). Discourse and Human Agency. *Contemporary Political Theory*, 2(1), 25–47. <https://doi.org/10.1057/palgrave.cpt.9300073>

- Blühdorn, I. (2000). *Post-Ecologist Politics: Social Theory and the Abdication of the Ecologist Paradigm*. London and New York: Routledge.
- Blühdorn, I. (2002). Unsustainability as a frame of mind-and how we disguise it: The silent counter-revolution and the politics of simulation. *The Trumpeter*, 18(1), 11.
- Blühdorn, I., & Welsh, I. (2007). Eco-politics beyond the paradigm of sustainability: A conceptual framework and research agenda. *Environmental Politics*, 16(2), 185–205. <https://doi.org/10.1080/09644010701211650>
- Blyth, M. (2002). *Great Transformations. Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. New York: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139087230>
- Blyth, M. (2013). *Austerity. The history of a dangerous idea*. Oxford: Oxford University Press.
- Bonnet, A. (2007). *La hegemonía menemista: el neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*. Buenos Aires: Prometeo.
- Bonnet, A. (2015). *La insurrección como restauración. El Kirchnerismo*. Buenos Aires: Prometeo.
- Bonvecchi, A. (2006). Determinismo y contingencia en las interpretaciones políticas. *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 2(3), 509–536.
- Bonvecchi, A. (2008). Políticas sociales subnacionales en países federales: Argentina en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico*, 48(190–191), 307–339.
- Bonvecchi, A., & Giraudy, A. (2008). Argentina: victoria presidencial oficialista y tensiones en el esquema macroeconómico. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 28(1), 35–59. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2008000100003>
- Bosomworth, K. (2018). A discursive–institutional perspective on transformative governance: A case from a fire management policy sector. *Environmental Policy and Governance*, 28(6), 415–425. <https://doi.org/10.1002/eet.1806>
- Boswell, C., & Hampshire, J. (2017). Ideas and agency in immigration policy: A discursive institutionalist approach. *European Journal of Political Research*, 56(1), 133–150. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12170>
- Boyanovsky, C. (2012). *El aluvión. Del Piquete al Gobierno: Los movimientos sociales y el Kirchnerismo*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Bracco, J., Gasparini, L., & Tornarolli, L. (2019). Explorando los Cambios de la Pobreza en Argentina: 2003-2015. *Documentos de Trabajo CEDLAS*, 245, 42.

- Braun, K. (2015). Between representation and narration: analysing policy frames. In F. Fischer, D. Torgerson, A. Durnová, & M. Orsini (Eds.), *Handbook of Critical Policy Studies* (pp. 441–461). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Bressano, C., Galvani, M., & Guevara, S. (2004). Piqueteros: la organización frente a la política estatal. In G. Galafassi, P. Lenguita, & R. Salazar Pérez (Eds.), *Nuevas Practicas Políticas Insumisas En Argentina: Aprendizaje Para Latinoamerica* (pp. 120–148). Buenos Aires: Libros en Red.
- Cadahia, L., Coronel, V., Guanche, J., & Stoessel, S. (2020). Hacia una nueva lógica del populismo: de la ruptura de las instituciones a la institucionalidad rupturista. *Recerca. Revista de Pensament i Anàlisi*, (25), 25–46. <https://doi.org/10.6035/Recerca.2020.25.1.3>
- Calabria, A., Grushka, C., & Zirulnik, F. (2020). Análisis de la evolución del financiamiento y gasto de la ANSES en el período 2008-2019. *Asociación Argentina de Economía Política*, 4321.
- Calvo, E., & Murillo, M. V. (2012). Argentina: The Persistence of Peronism. *Journal of Democracy*, 23(2), 148–161. <https://doi.org/10.1353/jod.2012.0029>
- Campbell, J. L. (2004). *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9780691216348>
- Campbell, J. L., & Pedersen, O. K. (2001). Introduction. The rise of neoliberalism and institutional analysis. In J. L. Campbell & O. K. Pedersen (Eds.), *The rise of neoliberalism and institutional analysis* (pp. 1–24). Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Campione, D., & Rajland, B. (2006). Piqueteros y trabajadores ocupados en la Argentina de 2001 en adelante: novedades y continuidades en su participación y organización en los conflictos. In G. Caetano (Ed.), *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina* (pp. 297–330). Buenos Aires: CLACSO.
- Cantamutto, F. (2016). Kirchnerism in Argentina: A Populist Dispute for Hegemony. *International Critical Thought*, 6(2), 227–244. <https://doi.org/10.1080/21598282.2016.1172325>
- Cantamutto, F. (2017). Fases del kirchnerismo: de la ruptura a la afirmación particularista. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, (74), 63–89. <https://doi.org/10.29101/crcs.v0i74.4382>
- Cantamutto, F., & Velázquez, A. (2015). Cambios en la configuración política del Estado en Argentina: de la Convertibilidad a Néstor Kirchner. In F. Cantamutto, A. Velázquez, &

- A. Costantino (Eds.), *De la democracia liberal a la soberanía popular. Vol. 2, Gobiernos latinoamericanos: los desafíos del Estado, la acumulación y la seguridad* (pp. 89–122). Buenos Aires: CLACSO.
- Cao, H., Rey, M., & Laguado, A. C. (2015). *El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración pública argentina (1958-2015)*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Carivenc, D. M. (2019). El programa institucional de los CICs. Reconstrucción del sujeto y los valores. *ConCienciaSocial. Revista Digital de Trabajo Social*, 2(4), 118–134.
- Carpenter, D. (2002). *The Forging of Bureaucratic Autonomy. Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton and Oxford: Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9780691214078>
- Carrero, V., Soriano, R. M., & Trinidad, A. (2012). *Teoría fundamentada “Grounded Theory”. El desarrollo de teoría desde la generalización conceptual*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Carstensen, M. B., & Schmidt, V. (2018). Power and changing modes of governance in the euro crisis. *Governance*, 31(4), 609–624. <https://doi.org/10.1111/gove.12318>
- Castrelo, V., & Franceschetti, M. S. (2019). Apuntes sobre lo patológico. La Nación y su caracterización del kirchnerismo durante las elecciones presidenciales de 2015. *Anuario de La Facultad de Ciencias Humanas*, 15(15), 63–76. <https://doi.org/10.19137/an1505>
- Catterberg, G., & Palanza, V. (2012). Argentina: dispersión de la oposición y el auge de Cristina Fernández de Kirchner. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 32(1), 3–30. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2012000100001>
- Cena, R. (2016). Ingreso Ciudadano en Argentina: hacia un estado de la cuestión. In A. De Sena (Ed.), *Del ingreso universal a las transferencias condicionadas, itinerarios sinuosos* (pp. 53–70). Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.
- Cetrángolo, Ó., & Grushka, C. (2020). *El sistema de pensiones en la Argentina. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Chaves Solca, F. (2014). Kirchnerismo y Movimientos Sociales. Algunas reflexiones críticas para pensar las implicancias sobre la resignificación del Estado. *Debates Urgentes*, 3(4), 13–38.
- Cheresky, I. (2003). En nombre del pueblo y de las convicciones: posibilidades y límites del gobierno sustentado en la opinión pública. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis*

Político, 9, 83–123.

- Cheresky, I. (2009). ¿El fin de un ciclo político? In I. Cheresky (Ed.), *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*. Rosario: Homo Sapiens.
- Cherny, N. (2011). Una mirada a las elecciones presidenciales argentinas de 2011. *IBEROAMERICANA*, 11(44), 135–139. <https://doi.org/https://doi.org/10.18441/ibam.11.2011.44.135-139>
- Cherny, N., Feierherd, G., & Novaro, M. (2010). El presidencialismo argentino: de la crisis a la recomposición del poder (2003-2007). *América Latina Hoy*, 54, 15–41. <https://doi.org/10.14201/alh.6954>
- Chiara, M., Crojethovic, M., & Ariovich, A. (2017). El universalismo en salud en Argentina entre 2003 y 2015: balances y desafíos desde una aproximación macroinstitucional. *Salud Colectiva*, 13(4), 663. <https://doi.org/10.18294/sc.2017.1312>
- Chiquito, A. B., & Rojas Mayer, E. (2019). *La pobreza en la prensa: palabras clave en los diarios de Argentina, Brasil, Colombia y México*. (A. B. Chiquito & E. Rojas Mayer, Eds.). Buenos Aires: CLACSO.
- Ciolfi, V. (2013). *La economía social como herramienta de política estatal: un abordaje desde el Plan Manos a la Obra (Argentina 2003-2009)*. Buenos Aires: CLACSO.
- Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas. (1984). *Nunca más: Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*. Buenos Aires: Eudeba.
- Consejo Intergubernamental de Programa MOST. (2015). *Radiografías de las políticas sociales del Siglo XXI. Las miradas populares*. Buenos Aires: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura | Consejo Intergubernamental de Programa MOST.
- Córdoba, M. L. (2014). Confrontaciones impensadas: el kirchnerismo y la politización antagónica de los medios. *Sudamérica*, 3, 197–216.
- Coronel, V., & Cadahia, L. (2018). Populismo republicano: mas allá de “Estado versus pueblo.” *Nueva Sociedad*, 273, 72–82.
- Corral, D. (2007). La seducción del instante y el hastío de la duración. El liderazgo de “Chacho” Álvarez y el devenir de la centroizquierda en los 90. In E. Rinesi, G. Nardacchione, & G. Vommaro (Eds.), *Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente* (pp. 151–217). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.

- Cortés, M. (2009). Movimientos sociales y Estado en el “kirchnerismo”. Tradición, autonomía y conflicto. In A. Massetti, E. Villanueva, & M. Gómez (Eds.), *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del bicentenario* (pp. 97–118). Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Costa, M. I., Curcio, J., & Grushka, C. (2014). La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012). In C. Danani & S. Hintze (Eds.), *Protecciones y desprotecciones (ii): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina* (pp. 17–66). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Costa, M. I., & Hintze, S. (2014). Capacidad protectoria de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: problemas y debates a cuatro años de su implementación. In C. Danani & S. Hintze (Eds.), *Protecciones y desprotecciones (ii): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina* (pp. 243–279). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Courtois, A., & Veiga, A. (2020). Brexit and higher education in Europe: the role of ideas in shaping internationalisation strategies in times of uncertainty. *Higher Education*, 79(5), 811–827. <https://doi.org/10.1007/s10734-019-00439-8>
- Coutinho, M. E. (2018). De la periferia al centro. El derrotero institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros en la Presidencia argentina. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 102, 477–492.
- Cox, R. H. (2001). The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but Not in Germany. *World Politics*, 53(3), 463–498.
- Critchley, S. (2008). ¿Hay un déficit normativo en la teoría de la hegemonía? In S. Critchley & O. Marchart (Eds.), *Laclau. Aproximaciones críticas a su obra* (pp. 145–156). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Crovara, M. E. (2004). Pobreza y estigma en una villa miseria argentina. *Política y Cultura*, 22, 29–45.
- Cuesta, M., & Wegelin, L. (2017). Imaginarios de justicia social en las subjetividades argentinas contemporáneas. *Methaodos Revista de Ciencias Sociales*, 5(2), 243–259. <https://doi.org/10.17502/m.rcs.v5i2.150>
- Curcio, J. (2011). Descripción del Sistema de Seguridad Social: componentes al cabo de la

- década del '90 y de la primera década del siglo XXI. In C. Danani & S. Hintze (Eds.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010* (pp. 33–60). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Curcio, J., Beccaria, A., & Fournier, M. (2011). Sistema de Seguridad Social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990 y 2010. In C. Danani & S. Hintze (Eds.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010* (pp. 61–102). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- D'Adamo, O., García Beaudoux, V., & Slavinsky, G. (2013). Argentina: de la crisis de 2001 a un nuevo presidente. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, (17), 146–150. <https://doi.org/10.17141/iconos.17.2003.509>
- Dagatti, M. (2016). El anacronismo democrático. Militancia y democracia en las memorias generacionales del primer kirchnerismo. *CONfines*, 12(22), 37–78.
- Damill, M., Frenkel, R., & Rapetti, M. (2005). La deuda argentina: historia, default y reestructuración. *Desarrollo Económico*, 45(178), 187–233.
- Danani, C., & Beccaria, A. (2011). La (contra)reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección. In C. Danani & S. Hintze (Eds.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010* (pp. 103–152). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Dawson, J., & Hanley, S. (2019). Foreground Liberalism, Background Nationalism: A Discursive-institutionalist Account of EU Leverage and 'Democratic Backsliding' in East Central Europe. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 57(4), 710–728. <https://doi.org/10.1111/jcms.12845>
- de Diego, J. (2014). ¿Discurso político o politicidad de los discursos? Una propuesta para pensar la relación entre kirchnerismo y prensa. In I. L. Gindin (Ed.), *Kirchnerismo, mediatización e identidades políticas: reflexiones en torno a la política, el periodismo y el discurso (2003-2008)* (pp. 12–31). Rosario: UNR Editora.
- de Diego, J. (2017a). La prensa de confrontación en la Argentina del primer kirchnerismo (2003-2007). Gramáticas coyunturales y gramáticas político-ideológicas. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 62(231), 305–333. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(17\)30047-8](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(17)30047-8)
- de Diego, J. (2017b). La prensa escrita durante el gobierno de Néstor Kirchner. Periodismo

- de opinión y disputas por el sentido político frente al proceso de construcción del kirchnerismo. *Improntas*, 4, e018. <https://doi.org/10.24215/24690457e018>
- de Pablo, J. C. (1990). The three major debtors. Argentina. In J. Williamson (Ed.), *Latin American adjustment. How much has happened?* (pp. 111–128). Washington D. C.: Institute for International Economics.
- de Piero, S. (2014). Los Centros Integradores Comunitarios: Nuevos modos de territorialidad del Estado Nación. In R. Grandinetti, D. Beretta, G. Schweinheim, & M. Rey (Eds.), *Retos e innovaciones de la Administración Pública para el desarrollo democrático en el Siglo XXI* (pp. 105–116). Rosario: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) | Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.
- de Piero, S. (2016). *El Estado como promotor de la participación comunitaria: representaciones y prácticas en tensión en los Centros Integradores Comunitarios*. Universidad Nacional de Quilmes.
- de Piero, S., & Gradín, A. (2015). La sociedad civil “desorganizada”. Protestas y oposición en la sociedad civil a los gobiernos kirchneristas. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 5, 19–39.
- De Sena, A., Cena, R., & Dettano, A. (2018). Entre los programas de transferencias condicionadas de ingresos y las asignaciones familiares: disputas por los sentidos alrededor de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social en Argentina. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, 72(oct), 233–264.
- De Sena, A., & Chahbenderian, F. (2011). Argentina, ¿trabaja?: Algunas reflexiones y miradas del Plan “Ingreso Social con Trabajo.” *Polis (Santiago)*, 10(30), 77–98. <https://doi.org/10.4067/S0718-65682011000300004>
- Del Prado, L. (2017). Las Mesas de Gestión de los Centros Integradores Comunitarios: ¿participación de la comunidad y democratización de las políticas sociales? *De Prácticas y Discursos*, 6(7), 1–19. <https://doi.org/10.30972/dpd.571200>
- Del Prado, L. (2018). Los textos de Alicia Kirchner: de la “nueva era” al “proyecto nacional y popular.” *Fronteras*, 10, 85–97.
- Delfini, M., & Picchetti, V. (2005). Desigualdad y pobreza en Argentina en los noventa. *Política y Cultura*, 24, 187–206.
- Delfini, M., & Ventrici, P. (2016). ¿Qué hay de nuevo en el sindicalismo argentino? Relaciones laborales y reconfiguración sindical en el kirchnerismo. *Trabajo y Sociedad*, 27, 23–41.

- della Porta, D. (2008). Comparative analysis: case-oriented versus variable-oriented research. In D. Della Porta & M. Keating (Eds.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective* (pp. 198–222). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511801938.012>
- Díaz-Parra, I., Roca, B., & Romano, S. (2015). Political activists' frames in times of post-politics: evidence from Kirchnerism in Argentina and Podemos in Spain. *Contemporary Social Science*, 10(4), 386–400. <https://doi.org/10.1080/21582041.2016.1218042>
- Díaz Langou, G., Potenza Dal Masetto, F., & Forteza, P. (2010). Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión. *Documento de Trabajo CIEPP*, 45, 1–181.
- Dick, H. P., & Wirtz, K. (2011). Racializing Discourses. *Journal of Linguistic Anthropology*, 21(1), 2–10. <https://doi.org/10.1111/j.1548-1395.2011.01094.x>
- Dinerstein, A. C. (2003). ¡Que se Vayan Todos! Popular Insurrection and the Asambleas Barriales in Argentina. *Bulletin of Latin American Research*, 22(2), 187–200. <https://doi.org/10.1111/1470-9856.00072>
- Durrheim, K., & Dixon, J. (2000). Theories of culture in racist discourse. *Race and Society*, 3(2), 93–109. [https://doi.org/10.1016/S1090-9524\(01\)00024-9](https://doi.org/10.1016/S1090-9524(01)00024-9)
- Eickhoff, G. (1996). El 17 de Octubre al revés: la desmovilización del pueblo peronista por medio del renunciamento de Eva perón. *Desarrollo Económico*, 36(142), 635–660. <https://doi.org/10.2307/3467364>
- Elam, D. (1994). *Feminism and deconstruction*. London and New York: Routledge.
- Elisalde, R. (2016a). El peronismo como estrategia de los trabajadores: políticas socioeconómicas y educativas (1943-1955). In R. Elisalde, O. Scher, & R. García (Eds.), *Historia social de la Argentina contemporánea (1930-2003)* (pp. 43–84). Buenos Aires: Eudeba.
- Elisalde, R. (2016b). La era menemista y el gobierno de la Alianza: neoliberalismo, conflicto social y crisis (1989-2003). In R. Elisalde, O. Scher, & R. García (Eds.), *Historia social de la Argentina contemporánea (1930-2003)*. Buenos Aires: Eudeba.
- Erikson, J. (2019). An Ideational Approach to Gendered Institutional Change: Revisiting the Institutionalization of a New Prostitution Regime in Sweden. *NORA - Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 27(1), 22–40. <https://doi.org/10.1080/08038740.2019.1566174>

- Escudé, C. (2009). Piqueteros al gobierno: un experimento populista argentino, 2003-2007. *EIHAL: Estudios Interdisciplinarios de America Latina y El Caribe*, 20(1), 117–145.
- Estévez Rubín de Celis, J. I. (2020a). Morfologías del peronismo clásico en el discurso de Cristina Fernández (2007-2011). *Perfiles Latinoamericanos*, 28(55). <https://doi.org/10.18504/pl2855-005-2020>
- Estévez Rubín de Celis, J. I. (2020b). Morfologías del peronismo clásico en el discurso de Cristina Fernández (2007-2011). *Perfiles Latinoamericanos*, 28(55). <https://doi.org/10.18504/pl2855-005-2020>
- Estévez Rubín de Celis, J. I. (2021). The complex conceptual relationship between political institutions and populism. Approaches from the Argentinean case and the idea of social justice. *International and Area Studies Library & European Union Center at the University of Illinois at Urbana-Champaign Exhibit*, 18.
- Etchemendy, S. (2011). El sindicalismo argentino en la era pos-liberal (2003-2011). In A. Malamud & M. De Luca (Eds.), *La política en tiempos de los Kirchner* (pp. 155–166). Buenos Aires: Eudeba.
- Etchemendy, S. (2013). La ‘doble alianza’ gobierno-sindicatos en el kirchnerismo (2003-2011). Orígenes, evidencia y perspectivas. In C. H. Acuña (Ed.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (pp. 291–324). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Etchemendy, S. (2019). The Rise of Segmented Neo-Corporatism in South America: Wage Coordination in Argentina and Uruguay (2005-2015). *Comparative Political Studies*, 52(10), 1427–1465. <https://doi.org/10.1177/0010414019830729>
- Etchemendy, S., & Collier, R. B. (2007). Down but Not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina (2003–2007). *Politics & Society*, 35(3), 363–401. <https://doi.org/10.1177/0032329207304318>
- Etchemendy, S., & Garay, C. (2011). Argentina: left populism in comparative perspective, 2003-2009. In S. Levitsky & K. Robert (Eds.), *The Resurgence of the Latin American Left* (pp. 283–305). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Etchemendy, S., & Palermo, V. (1998). Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995). *Desarrollo Económico*, 37(148), 559–590. <https://doi.org/https://doi.org/3467412>

- Fair, H. (2008a). El conflicto entre el Gobierno y el campo en Argentina. Lineamientos políticos, estrategias discursivas y discusiones teóricas a partir de un abordaje multidisciplinar. *Iberóforum. Revista de Ciencias Sociales de La Universidad Iberoamericana*, 3(6), 82–106.
- Fair, H. (2008b). El Plan de Convertibilidad y el sindicalismo durante la primera presidencia de Menem. *Trabajo y Sociedad*, 10(9), 1–17.
- Fair, H. (2008c). El proceso de reformas estructurales en Argentina. Un análisis del primer gobierno de Menem. *Revista OIKOS*, 12(25), 35–49.
- Fair, H. (2009a). El Discurso de Ruptura Social del Menemismo. *Estudios Sociales*, 37(1), 127–161. <https://doi.org/10.14409/es.v37i1.2645>
- Fair, H. (2009b). El Discurso de Ruptura Social del Menemismo. *Estudios Sociales*, 37(1), 127–161. <https://doi.org/10.14409/es.v37i1.2645>
- Fair, H. (2013). La dinámica de consolidación de la hegemonía neoliberal y del liderazgo menemista en la Argentina (1993-1995). *Papel Político*, 18(2), 437–477.
- Fair, H. (2014a). El (no) debate político e ideológico en torno al núcleo nodal de la hegemonía neoliberal en la Argentina. El caso del significativo estabilidad durante la etapa de sedimentación de la hegemonía menemista. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 19(2), 583–65385.
- Fair, H. (2014b). La readaptación ideológica del orden neoliberal en el discurso menemista. *Si Somos Americanos*, 14(2), 103–132. <https://doi.org/10.4067/S0719-09482014000200005>
- Fair, H. (2014c). Los debates en torno al núcleo central de la hegemonía neoliberal en la Argentina. Los casos de la Convertibilidad y la devaluación. *Política y Sociedad*, 51(3), 727–755. https://doi.org/10.5209/rev_POSO.2014.v51.n3.42642
- Fairbrass, J. (2011). Exploring Corporate Social Responsibility Policy in the European Union: A Discursive Institutional Analysis. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 49(5), 949–970. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02162.x>
- Falappa, F., & Mossier, V. (2014). Las Asignaciones Familiares en la Argentina: de sus primeras formas a la institucionalización (1917-1991). In C. Danani & S. Hintze (Eds.), *Protecciones y desprotecciones (ii): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina* (pp. 173–241). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Félix, M. (2016). Till Death Do Us Part? Kirchnerism, Neodevelopmentalism and the

- Struggle for Hegemony in Argentina. In I. Schmidt (Ed.), *The Three Worlds of Social Democracy: A Global View* (pp. 91–106). London: Pluto Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt1dwstk8.7>
- Fernández, J. L., & Sznajder, B. (2017). Alrededor de la medición de la pobreza en la prensa. Dilemas, demandas y saberes. *Revista Sociedad*, 37, 113–133.
- Ferrari Mango, C. (2019). La política pública y sus elementos constitutivos: una mirada desde el Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina. *Trabajo y Sociedad*, 33, 349–369.
- Ferrari Mango, C. (2021). Aportes para una periodización: del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro. *Estudios Sociales Contemporáneos*, 1(24), 163–187. <https://doi.org/10.48162/rev.48.007>
- Fioretos, O., Falleti, T. G., & Sheingate, A. (2016a). *Historical Institutionalism in Political Science*. (O. Fioretos, T. G. Falleti, & A. Sheingate, Eds.) (Vol. 1). Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199662814.013.1>
- Fioretos, O., Falleti, T. G., & Sheingate, A. (Eds.). (2016b). *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism* (Vol. 1). Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199662814.001.0001>
- Fischer, F. (2015). In pursuit of usable knowledge: critical policy analysis and the argumentative turn. In F. Fischer, D. Torgerson, A. Durnová, & M. Orsini (Eds.), *Handbook of Critical Policy Studies* (pp. 47–66). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Flax, R. (2016). La articulación hegemónica en el discurso de la agrupación La Cámpora. *Revista Mexicana de Sociología*, 78(1), 89–118.
- Fremon, D. (2014). *The Jim Crow Laws and Racism in United States History*. Berkeley: Enslow Publishers.
- Gaitán, F., & Del Bono, C. (2020). La Renta Básica (o Ingreso Ciudadano) universal e incondicional. El debate en Argentina. *Documentos de Trabajo CIEPP*, 106, 2–75.
- Gamallo, G. (2003). La política social de la Alianza: el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. *Socialis. Reflexiones Latinoamericanas Sobre Política Social*, 7, 79–100.
- Gamallo, G. (2017a). *El gobierno de la pobreza en la Argentina de la posconvertibilidad: el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro de Estudios para el Cambio Estructural.
- Gamallo, G. (2017b). Homo data. Acerca del convenio entre ANSES y la Secretaría de

- Comunicación Pública. In P. Secchi, K. Kalpschtrej, & P. Arcidiácono (Eds.), *Poder Ciudadano : corrupción y transparencia : informe 2016-2017* (pp. 281–298). Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Gamallo, G. (2019). Prestaciones no contributivas en Argentina. Sobre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2000-2018). *Estudios Sociales Del Estado*, 5(10), 16–59. <https://doi.org/10.35305/ese.v5i10.189>
- Gamallo, L. (2014). Usando a Gramsci: El debate acerca de la hegemonía kirchnerista. *Sudamérica*, 3, 173–195.
- Garay, C. (2007). Social Policy and Collective Action: Unemployed Workers, Community Associations, and Protest in Argentina. *Politics & Society*, 35(2), 301–328. <https://doi.org/10.1177/0032329207300392>
- Garay, C. (2016). *Social Policy Expansion in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316585405>
- Garcé, A. (2015). El institucionalismo discursivo como oportunidad. La ciencia política latinoamericana y el estado del arte en la literatura sobre el poder político de las ideas. *Política y Gobierno*, 22(1), 199–226.
- Garguin, E. (2007). “Los Argentinos Descendemos de los Barcos”: The Racial Articulation of Middle Class Identity in Argentina (1920–1960). *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 2(2), 161–184. <https://doi.org/10.1080/17442220701489563>
- Garner, B., & Grazian, D. (2016). Naturalizing Gender through Childhood Socialization Messages in a Zoo. *Social Psychology Quarterly*, 79(3), 181–198. <https://doi.org/10.1177/0190272516656620>
- Gené, M., Heredia, M., & Perelmiter, L. (2021). El carácter múltiple de la racionalidad estatal: ministerios, funcionarios y desafíos de gobierno en la Argentina. *Sociohistórica*, 48(e139), 1–18. <https://doi.org/10.24215/18521606e139>
- Gerchunoff, P., & Torre, J. C. (1996). La política de liberalización económica en la administración de Menem. *Desarrollo Económico*, 36(143), 733. <https://doi.org/10.2307/3467293>
- Giarracca, N. (2003). De las fincas y las casas a las rutas y las plazas: las protestas y las organizaciones sociales en la Argentina de los mundos “rururbanos”. Una mirada desde América Latina. *Sociologías*, 5(8), 250–283. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222003000200009>

- Giddens, A. (1979). Agency, structure. In *Central problems in social theory. Action, structure and contradiction in social analysis* (pp. 49–95). Hampshire and London: Palgrave Macmillan.
- Gillard, R. (2016). Unravelling the United Kingdom's climate policy consensus: The power of ideas, discourse and institutions. *Global Environmental Change*, 40, 26–36. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2016.06.012>
- Gofas, A., & Hay, C. (2010). The ideational turn and the persistence of perennial dualisms. In A. Gofas & C. Hay (Eds.), *The Role of Ideas in Political Analysis: A Portrait of Contemporary Debates*. New York: Routledge.
- Goffman, E. (2006). *Frame analysis: los marcos de la experiencia*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Golbert, L. (2004). *¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan jefas y jefes de hogar desocupados*. Santiago de Chile.
- Gold, T., & Peña, A. M. (2019). Protests, signaling, and elections: conceptualizing opposition-movement interactions during Argentina's anti-government protests (2012–2013). *Social Movement Studies*, 18(3), 324–345. <https://doi.org/10.1080/14742837.2018.1555751>
- Goldstein, J., & Keohane, R. O. (1993). Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework. In J. Goldstein & R. O. Keohane (Eds.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. (p. 308). New York: Cornell University Press.
- Gómez, M. (2009). Acerca del protagonismo político y la participación estatal de los movimientos sociales populares: falacias, alucinaciones y cegueras del paradigma normal de análisis. In A. Massetti, E. Villanueva, & M. Gómez (Eds.), *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del bicentenario* (pp. 65–96). Buenos Aires: Nueva Trilce.
- González, E. (2021, February 28). La crisis perpetua de Argentina. *El País*. Retrieved from <https://elpais.com/internacional/2021-02-27/la-crisis-permanente-de-argentina.html>
- Goodale, M., & Postero, N. (Eds.). (2013). *Neoliberalism, Interrupted. Social Change and Contested Governance in Contemporary Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Gottschall, M. (2002). The ethical implications of the deconstruction of gender. *Journal of the American Academy of Religion*, 70(2), 279–299. <https://doi.org/10.1093/jaar/70.2.279>
- Gradin, A. (2012). Militar el Estado: las prácticas de gestión del Movimiento Barrios de Pie en el Programa de Promotores para el cambio social durante el periodo 2005 - 2008.

- Gradin, A. (2014). Los Movimientos de Desocupados y el Estado: el estilo de gestión de los programas de promoción social implementados por el Movimiento Barrios de Pie en el Ministerio de Desarrollo Social de la nación, durante el período 2003-2009. In P. Forni & L. Castronuovo (Eds.), *Ni piqueteros ni punteros. Organizaciones Populares durante el Kirchnerismo* (pp. 45–68). La Plata: EDULP.
- Gradin, A. (2018). *Estado, territorio y participación política. Los estilos de gestión del Movimiento Barrios en Pie (2003-2009)*. Buenos Aires: UBA Sociales–Teseopress.
- Grassi, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal: la otra década infame*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Grassi, E. (2012). La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición. *E-L@tina*, 10(39), 5–34.
- Grassi, E., & Ayalón, N. (2005). Condiciones de empleo y pobreza en la Argentina. Las consecuencias de la política neoliberal de los años 90. *Rev. Fac. Cien. Ecón. Univ. Nac. Mayor de San Marcos*, 10(25), 111–128.
- Grassi, E., Hintze, S., & Neufeld, M. R. (1994). *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Grimson, A., Castellani, A., & Roig, A. (2012). Institutional Change and Development in Argentina. In A. Portes & L. D. Smith (Eds.), *Institutions Count. Their Role and Significance in Latin American Development* (pp. 39–59). Los Angeles and London: University of California Press.
- Grosso, A. (2009). *Los dos príncipes: Juan D. Perón y Getulio Vargas: un estudio comparado del populismo latinoamericano*. Villa María: Eduvim.
- Grube, D., & van Acker, E. (2017). Rhetorically defining a social institution: how leaders have framed same-sex marriage. *Australian Journal of Political Science*, 52(2), 183–198.
<https://doi.org/10.1080/10361146.2016.1260683>
- Grugel, J., & Riggirozzi, P. (2009). The End of the Embrace? Neoliberalism and Alternatives to Neoliberalism in Latin America. In J. Grugel & P. Riggirozzi (Eds.), *Governance after Neoliberalism in Latin America* (pp. 1–24). New York: Palgrave Macmillan.
- Grugel, J., & Riggirozzi, P. (2012). Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis. *Development and Change*, 43(1), 1–21.

<https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2011.01746.x>

- Grushka, C. (2014). Evaluación y perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino. In C. Danani & S. Hintze (Eds.), *Protecciones y desprotecciones (ii): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina* (pp. 129–172). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Gualtieri, S. (2001). Becoming “White”: Race, Religion and the Foundations of Syrian/Lebanese Ethnicity in the United States. *Journal of American Ethnic History*, 20(4), 29–58.
- Guano, E. (2004). The Denial of Citizenship: “barbaric” Buenos Aires and the middle-class imaginary. *City & Society*, 16(1), 69–97. <https://doi.org/10.1525/city.2004.16.1.69>
- Guimenez, S., & Hopp, M. (2011). Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”: una mirada reflexiva desde el corazón de su implementación. In *IV Encuentro Internacional de Trabajo Social*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Hall, P. A. (1989a). Conclusion: the politics of Keynesian ideas. In P. A. Hall (Ed.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations* (pp. 361–391). Princeton: Princeton University Press.
- Hall, P. A. (1989b). Introduction. In *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations* (pp. 3–26). Princeton: Princeton University Press.
- Hall, P. A. (1989c). *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Hall, P. A. (1992). The movement from Keynesianism to monetarism: institutional analysis and British economic policy in the 1970s. In S. Steinmo, K. Thelen, & F. Longstreth (Eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (pp. 90–113). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275–296.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Hall, S. (2011). Introducción: ¿quién necesita identidad? In S. Hall & P. Du Gay (Eds.), *Cuestiones de identidad cultural* (pp. 13–39). Buenos Aires: Amorrortu.
- Hansen, R., & King, D. (2001). Eugenic Ideas, Political Interests, and Policy Variance:

- Immigration and Sterilization Policy in Britain and the U.S. *World Politics*, 53(2), 237–263. <https://doi.org/10.1353/wp.2001.0003>
- Hašková, H., & Dudová, R. (2017). Institutions and Discourses on Childcare for Children Under the Age of Three in a Comparative French-Czech Perspective. *Sociological Research Online*, 22(3), 120–142. <https://doi.org/10.1177/1360780417725940>
- Hay, C. (2001). The “Crisis” of Keynesianism and the Rise of Neoliberalism in Britain: An Ideational Institutional Approach. In J. L. Campbell & O. K. Pedersen (Eds.), *The Rise of neoliberalism and Institutional analysis* (pp. 193–218). Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Hay, C. (2006). Constructivist Institutionalism. In R. A. W. Rhodes, S. A. Binder, & B. A. Rockman (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (pp. 56–74). New York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548460.001.0001>
- Hay, C. (2011). Ideas and Construction of Interests. In D. Bèland & R. H. Cox (Eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research* (pp. 65–82). New York: Oxford University Press.
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2006). Introduction. In G. Helmke & S. Levitsky (Eds.), *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America* (pp. 1–30). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Hinojosa, A. R. (2009). *Buscando la vida: Familias bolivianas transnacionales en España*. (PIEB & CLACSO, Eds.). La Paz.
- Hintze, J. (2009). Modelos organizativos para la gestión de lo social y sus lógicas. In M. Chiara & M. M. Di Virgilio (Eds.), *La gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 87–118). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Hintze, S., & Costa, M. I. (2011). La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección. In C. Danani & S. Hintze (Eds.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010* (pp. 153–186). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Hirschfeld, L. (1997). The Conceptual Politics of Race: Lessons from Our Children. *American Anthropological Association*, 25(1), 63–92.
- Hopp, M. V. (2017). Transformaciones en las políticas sociales de promoción de la economía social y del trabajo en la economía popular en la Argentina actual. *Cartografías Del Sur. Revista de Ciencias, Artes y Tecnología*, 6, 19–40. <https://doi.org/10.35428/cds.v0i6.86>

- Hora, R. (2010). La crisis del campo del otoño 2008. *Desarrollo Económico*, 50(197), 81–111.
- Howarth, D. (2000a). Developing Discourse Theory. In D. Howarth (Ed.), *Discourse* (pp. 126–142). Buckingham and Philadelphia: Open University Press.
- Howarth, D. (2000b). *Discourse*. Buckingham and Philadelphia: Open University Press.
- Hwang, S. (2008). Utilizing Qualitative Data Analysis Software. *Social Science Computer Review*, 26(4), 519–527. <https://doi.org/10.1177/0894439307312485>
- Iacoviello, M., & Llano, M. (2017). Confianza mata mérito: el impacto de la concentración de poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el Estado argentino. *Temas y Debates*, 33(21), 91–105.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2016). *La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC.
- Isuani, A. (2012). Instrumentos de políticas públicas: Factores claves de las capacidades estatales. *Documentos y Aportes En Administración Pública y Gestión Estatal*, 19, 51–74.
- James, D. (1987). 17 y 18 de octubre de 1945: el peronismo, la protesta de masas y la clase obrera Argentina. *Desarrollo Económico*, 27(107), 445–461. <https://doi.org/10.2307/3467059>
- Kaltwasser, C. R. (2011). Toward Post-Neoliberalism in Latin America? *Latin American Research Review*, 46(2), 225–234. <https://doi.org/10.1353/lar.2011.0029>
- Kane, E., & Schippers, M. (1996). Men's and women's beliefs about gender and sexuality. *Gender & Society*, 10(5), 650–665. <https://doi.org/10.1177/089124396010005009>
- Karlsson, M., Hallsén, S., & Svahn, J. (2019). Sweden: Parental involvement in Sweden exemplified through national policy on homework support. In A. Paseka & D. Byrne (Eds.), *Parental Involvement Across European Education Systems: Critical Perspectives* (pp. 120–132). Oxford and New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351066341-10>
- Kasman, R. (2007). El proceso de consolidación del sistema de partidos en Argentina. Democratización y elecciones del 2007. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 7, 7–34.
- Kasparian, D. (2019). De la inducción estatal a la cooperativa sin punteros. El conflicto constituyente en una cooperativa del Programa Argentina Trabaja. *Argumentos. Revista de Crítica Social*, 19, 112–140.
- Kern, A., & Nemiña, P. (2017). La relación entre la Argentina y el FMI en el marco de las

- transformaciones del orden internacional. Difusión de poder y nuevas alianzas en política exterior. In A. Pucciarelli & A. Castellani (Eds.), *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal* (pp. 241–266). Buenos Aires: Siglo XXI.
- King, D. S. (1992). The establishment of work–welfare programs in the United States and Britain: Politics, ideas, and institutions. In S. Steinmo, K. Thelen, & F. Longstreth (Eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (pp. 217–250). Cambridge: Cambridge University Press.
- Kirchner, A. (2007). *La bisagra. Políticas sociales en acción*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.
- Kirchner, A. (2010). *Políticas Sociales del Bicentenario. Un Modelo Nacional y Popular. Tomo I*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.
- Kitzberger, P. (2012). “La madre de todas las batallas”: el kirchnerismo y los medios de comunicación. In A. Malamud & M. De Luca (Eds.), *La política en tiempos de los Kirchner* (pp. 179–192). Buenos Aires: Eudeba.
- Kjær, P., & Pedersen, O. K. (2001). Translating Liberalization. Neoliberalism in the Danish Negotiated Economy. In J. L. Campbell & O. K. Pedersen (Eds.), *The Rise of neoliberalism and Institutional analysis* (pp. 219–248). Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Kobayashi, A., & Peake, L. (1994). Unnatural discourse. ‘Race’ and gender in geography. *Gender, Place & Culture*, 1(2), 225–243. <https://doi.org/10.1080/09663699408721211>
- Kostzer, D. (2008). Argentina: A Case Study on the Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, or the Employment Road to Economic Recovery. *SSRN Electronic Journal*, 534, 30. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1132772>
- Kratochwil, F. (2008). Constructivism: what it is (not) and how it matters. In D. Della Porta & M. Keating (Eds.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective* (pp. 80–98). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511801938.006>
- Kulawik, T. (2009). Staking the Frame of a Feminist Discursive Institutionalism. *Politics & Gender*, 5(2), 262–271. <https://doi.org/10.1017/S1743923X0900021X>
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. (2007). Why do empty signifiers matter to politics? In E. Laclau (Ed.), *Emancipation(s)* (pp. 36–46). London and New York: Verso.

- Laclau, E. (2009). Populismo ¿qué nos dice el nombre? In F. Panizza (Ed.), *El populismo como espejo de la democracia* (pp. 51–70). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. (2013). Argentina: anotaciones preliminares sobre los umbrales de la política. *Debates y Combates*, (5).
- Laclau, E., & Mouffe, C. (2015). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo XXI.
- Ladi, S., Lazarou, E., & Hauck, J. (2018). Brazilian think tanks and the rise of austerity discourse. *Policy and Society*, 37(2), 222–242. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1397396>
- Lakoff, G. (2011). *No pienses en un elefante: Lenguaje y debate político*. Madrid: Editorial Complutense.
- Lapegna, P. (2017). The political economy of the agro-export boom under the Kirchners: Hegemony and passive revolution in Argentina. *Journal of Agrarian Change*, 17(2), 313–329. <https://doi.org/10.1111/joac.12205>
- Larsson, O. L. (2015). Using Post-Structuralism to Explore The Full Impact of Ideas on Politics. *Critical Review*, 27(2), 174–197. <https://doi.org/10.1080/08913811.2015.1073883>
- Larsson, O. L. (2018). Advancing Post-Structural Institutionalism: Discourses, Subjects, Power Asymmetries, and Institutional Change. *Critical Review*, 30(3–4), 325–346. <https://doi.org/10.1080/08913811.2018.1567982>
- Legrain, M. (2004). *La crisis argentina de diciembre de 2001. Debilidad institucional y falta de legitimidad del estado* (Documento de Trabajo-Serie Desarrollo y Cooperación. Instituto Complutense de Estudios Internacionales). Madrid.
- Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2008). Argentina: From Kirchner to Kirchner. *Journal of Democracy*, 19(2), 16–30. <https://doi.org/10.1353/jod.2008.0030>
- Lo Vuolo, R. (2009). Asignación por Hijo. *Análisis de Coyuntura-Ciepp*, 22, 25.
- Lo Vuolo, R. (2010). El programa “Argentina Trabaja” y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país. *Centro Interdisciplinario Para El Estudio de Políticas Públicas. Documentos de Trabajo*, 75, 1–20.
- Lo Vuolo, R. (2011). Los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y las perspectivas de la renta básica o ingreso ciudadano: un análisis en base a los

- programas “Bolsa familia” de Brasil y “Asignación universal por hijo para protección social.” *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 6, 93–222.
<https://doi.org/https://doi.org/10.46661/revintpensampolit.1869>
- Lo Vuolo, R., & Barbeito, A. (1998). Las políticas sociales en la Argentina contemporánea. In R. Lo Vuolo & A. Barbeito (Eds.), *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: Miño y Davila-Ciepp.
- Lobato, M. Z., & Tornay, L. (2005). La política como espectáculo: imágenes del 17 de octubre. In S. Senén González & G. Lerman (Eds.), *El 17 de octubre de 1945. Antes, durante y después* (pp. 221–240). Buenos Aires: Lumiere.
- Lombardo, E., & Forest, M. (2015). The Europeanization of gender equality policies: A discursive–sociological approach. *Comparative European Politics*, 13(2), 222–239.
<https://doi.org/10.1057/cep.2013.18>
- Longa, F. (2017a). Cuando los movimientos llegan a la oficina. Dilemas del Movimiento Evita en un gobierno municipal de Buenos Aires, Argentina (2004-2015). *(Con) Textos: Revista d'antropologia i Investigació Social*, 7, 39–56.
- Longa, F. (2017b). La etapa kirchnerista. Nuevo ‘momento constitutivo’ entre movimientos sociales y Estado en Argentina. *Sociohistórica*, 39(1), 1–22.
<https://doi.org/10.24215/18521606e023>
- Longa, F. (2018). ¿Tirando viejos por la ventana? Militancia juvenil y gestión estatal en el Movimiento Evita de Argentina (2005-2015). *ANFORA*, 25(45), 197–218.
<https://doi.org/10.30854/anf.v25.n45.2018.518>
- Longa, F. (2019a). ¿Cooptados o autónomos? Notas para revisar –y reorientar– los estudios entre movimientos sociales y Estado en la Argentina contemporánea. *REVISTA SAAP*, 13(2), 257–25872. <https://doi.org/10.46468/rsaap.13.2.A2>
- Longa, F. (2019b). ¿Desde abajo o desde arriba? Acerca del debate teórico entre Estado y movimientos sociales en la Argentina reciente. *OLAC–Observatorio Latinoamericano y Caribeño*, 3(2), 109–126.
- Longa, F. (2019c). “Fuimos leales pero no obsecuentes”. La cooptación de los movimientos sociales vista desde el Movimiento Evita (2005-2015). *Studia Politicae*, 46, 69–101.
<https://doi.org/10.22529/sp.2018.46.03>
- Longa, F. (2019d). *Historia del Movimiento Evita. La organización social que entró al estado sin abandonar la calle*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- López, A., & Zeller, N. (2020). Argentina: Evolución histórica del personal del Estado nacional (1960-2015). *Cuadernos Del INAP*, 1(4), 88.
- López, S. L. (2008). Implementación del Proyecto de Centros Integradores Comunitarios en el Municipio de Berisso (2004 - 2007). In *V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata*. (p. 20). Universidad Nacional de La Plata.
- Lvovich, D. (2006). Sindicatos y empresarios frente al problema de la seguridad social en los albores del peronismo. In D. Lvovich & J. Suriano (Eds.), *Las políticas sociales en perspectiva histórica: Argentina, 1870-1952* (pp. 135–168). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Macdonald, L., & Ruckert, A. (Eds.). (2009). *Post-Neoliberalism in the Americas*. London: Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/9780230232822>
- Magrini, A. L., & Virginia, Q. (2011). A 10 años de diciembre de 2001: De la protesta social, luchas, desafíos y reinversiones de lo político. *Estudios*, 26, 59–79.
- Makuc, M. E. (2014). Las políticas neoliberales en Chile y Brasil una paradoja dentro del “giro a la izquierda.” *Revista Divergencia*, 3(5), 35–49.
- Mallardi, M., & Fernández, E. (2019). La protección social en la Argentina: algunos elementos para caracterizar las Pensiones No Contributivas Asistenciales. *Documentos de Trabajo CIEPP*, 103, 5–38.
- Mancilla, N. (2017). *Estado y Participación Comunitaria: Las Mesas de Gestión Local en los Centros Integradores Comunitarios de la ciudad de Rosario en el período 2008 – 2015*. Universidad Nacional de Rosario.
- Maneiro, M. (2015). Representaciones sociales sobre el Programa Argentina Trabaja en las clases populares urbanas. *Pesquisa Aplicada*, 18(1), 62–73.
- Marchart, O. (2008). La política y la diferencia ontológica. Acerca de lo “estrictamente filosófico” en la obra de Laclau. In S. Critchley & O. Marchart (Eds.), *Laclau. Aproximaciones críticas a su obra* (pp. 77–98). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Marticorena, C. (2015a). Avances en el estudio de la relación entre sindicalismo y kirchnerismo. *Sociobistorica*, 36, 1–22.
- Marticorena, C. (2015b). “Revitalización” sindical y negociación colectiva en Argentina (2003-2011). *Perfiles Latinoamericanos*, 23(46), 173–195.
- Masi, A. A. (2013). El impacto de la dimensión económica sobre los liderazgos presidenciales. El caso de Raúl Alfonsín (1983-1989). *Historia Actual Online*, 31, 159–

- Massa, S. T., & Fernández Pastor, M. A. (2007). *De la exclusión a la inclusión social. Reformas de la reforma de la seguridad social en la República Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Massariol, D. N. (2021). Horizonte iusnaturalista de impronta cristiano-humanista en la «justicia social» del programa estético oficial peronista (1946-1955). *Derecho y Ciencias Sociales*, 24(86), 79–99. <https://doi.org/10.24215/18522971e086>
- Massetti, A. (2006). “Piqueteros eran los de antes”: Sobre las transformaciones en la Protesta Piquetera. *Laboratorio*, 8(19), 29–36.
- Massetti, A. (2010). Limitaciones de los movimientos sociales en la construcción de un estado progresista en Argentina. *Argumentos. Revista de Crítica Social*, 12, 81–108.
- Massetti, A. (2011). Las tres transformaciones de la política pública asistencial y su relación con las organizaciones sociopolíticas (2003-2009). *Entramados y Perspectivas Revista DE LA CARRERA de Sociología*, 1(1), 9–36.
- Mazzola, R. (2013). *Nuevo paradigma: la Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: CEDEP-Prometeo Libros.
- Mehta, J. (2011). The Varied Roles of Ideas in Politics. From “Whether” to “How.” In D. Bèland & R. H. Cox (Eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research* (pp. 23–46). New York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199736430.001.0001>
- Mehta, J. (2013). How Paradigms Create Politics. *American Educational Research Journal*, 50(2), 285–324. <https://doi.org/10.3102/0002831212471417>
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos: las clases populares en la era democrática, Argentina, 1983-2003*. Buenos Aires: Gorla.
- Mesa-Lago, C. (2009). La ley de reforma de la previsión social argentina. Antecedentes, razones, características y análisis de posibles resultados y riesgos. *Nueva Sociedad*, 219, 14–30.
- Messina, G. (2014). Transformaciones y reformas en el sistema de pensiones argentino entre 2003 y 2013. Evaluando las políticas de inclusión más allá de lo contributivo. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 11, 38–51.
- Messina, G. (2017). La ilusión trabajo-céntrica: contradicciones del régimen de bienestar argentino bajo el kirchnerismo. *Trabajo y Sociedad*, 29, 583–610.

- Messina, G. M. (2018). La alternativa inconclusa: políticas progresistas, heterogeneidad estructural y fragmentación del régimen de bienestar argentino, 2003-2015. *Estado & Comunes, Revista de Políticas y Problemas Públicos*, 1(6), 73–97. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n6.2018.70
- Midaglia, C., Castillo, M., & Fuentes, G. (2010). El significado político de los ministerios sociales en Argentina, Chile y Uruguay. *Estado, Gobierno y Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*, 16–16, 123–154. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2011.11469>
- Ministerio de Desarrollo Social. (2016). *Informe del Ingreso Social con Trabajo-PRIST*. Buenos Aires: SIEMPRO-Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2015a). *Centros de Referencia*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2015b). *Centros Integradores Comunitarios*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2015c). *Programa Promotores para el Cambio Social. Presentación y objetivos*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social. (2005). Prospectiva de la Previsión Social. Valuación financiera actuarial del SIJP 2005/2050. *Serie de Publicaciones de La Secretaría de Seguridad Social*, II(3), 99.
- Mirza Perpignani, C. A. (2021). Democratización y bienestar. Comparando dos casos: Frente Nacional contra la Pobreza (Argentina) y CONALCAM (Bolivia). *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 66(243), 295–324. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2021.243.72572>
- Montero, A. S. (2012). *¡Y al final un día volvimos! Los usos de la memoria en el discurso kirchnerista (2003-2007)*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Montero, A. S., & Cané, M. (2018). Claves de lectura sobre la crisis argentina del año 2001. La encrucijada de las ciencias sociales. *Studia Politicae*, 43, 5–34. <https://doi.org/10.22529/sp.2018.43.01>
- Montero, A. S., & Vincent, L. (2013). Del “peronismo impuro” al “kirchnerismo puro”: la construcción de una nueva identidad política durante la Presidencia de Néstor Kirchner en Argentina (2003-2007). *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 18(1), 123–157.

- Moreno, J. L. (2004). Dos siglos de política social en el Río de la Plata: un panorama de su construcción. In J. Bertranou, J. M. Palacio, & G. M. Serrano (Eds.), *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina* (pp. 69–81). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Morresi, S. (2007). ¿Más allá del neoliberalismo? Estado y neoliberalismo en los años noventa. In E. Rinesi, G. Nardacchione, & G. Vommaro (Eds.), *Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente* (pp. 117–150). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Moscovich, L. (2012). From Top to Bottom (and Back to the Top Again): Federal Spending, Sub-national Coalitions, and Protests in Argentina, 2002–2006. *Journal of Politics in Latin America*, 4(1), 35–72. <https://doi.org/10.1177/1866802X1200400102>
- Moulaert, F., Jessop, B., & Mehmood, A. (2016). Agency, structure, institutions, discourse (ASID) in urban and regional development. *International Journal of Urban Sciences*, 20(2), 167–187. <https://doi.org/10.1080/12265934.2016.1182054>
- Muñoz, M. A. (2005). La difícil construcción de una identidad colectiva: “Los piqueteros.” *AIBR. Revista de Antropología Iberoamericana*, 43(septiembre-octubre), 1–24.
- Muñoz, M. A. (2012). *Sísifo en Argentina: orden, conflicto y sujetos políticos*. Villa María: Eduvim.
- Muñoz, M. A., & Retamozo, M. (2008). Hegemonía y discurso en la Argentina contemporánea. Efectos políticos de los usos de “pueblo” en la retórica de Néstor Kirchner. *Perfiles Latinoamericanos*, 16(31), 121–149.
- Muraca, M. (2007). Hegemonía y discurso político en Argentina, 1976-1985. In E. Rinesi, G. Nardacchione, & G. Vommaro (Eds.), *Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente* (pp. 57–116). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Murillo, M. V. (1997). La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem. *Desarrollo Económico*, 37(147), 419–446. <https://doi.org/https://doi.org/3467188>
- Mustapic, A. M. (2002). Argentina: la crisis de representación y los partidos políticos. *América Latina Hoy*, 32, 163–183.
- Natalucci, A. (2008). De los barrios a la plaza. Desplazamientos en la trayectoria del Movimiento Evita. In S. Pereyra, G. Pérez, & F. Schuster (Eds.), *La Huella Piquetera, Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001*. Buenos Aires: Editorial Al Margen.

- Natalucci, A. (2011). Entre la movilización y la institucionalización. Los dilemas de los movimientos sociales (Argentina, 2001-2010). *Polis, Revista de La Universidad Bolivariana*, 10(28), 193–219.
- Natalucci, A. (2012a). Los movimentistas. Expectativas y desafíos del Movimiento Evita en el espacio kirchneristas (2003-2010). In G. Pérez & A. Natalucci (Eds.), *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia K* (pp. 27–56). Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Natalucci, A. (2012b). Políticas sociales y disputas territoriales: El caso del programa “Argentina Trabaja.” *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 2(3), 126–147. <https://doi.org/10.18294/rppp.2012.614>
- Natalucci, A. (2014). La recreación de la gramática movimentista de acción colectiva: movimientos sociales y nuevas institucionalidades. In P. Forni & L. Castronuovo (Eds.), *Ni piqueteros ni punteros. Organizaciones Populares durante el Kirchnerismo* (pp. 149–166). La Plata: EDULP.
- Natalucci, A., Pérez, G., Schuster, F., & Gattoni, M. S. (2013). Territorios disputados. Movilización política y procesos de institucionalización en niveles locales de gobierno (Argentina, 2003-2011). *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 2(2), 139–159.
- Nercesian, I. (2017). Debates en torno a los gobiernos posneoliberales. Un estado de la cuestión. *Pilquen Sección Ciencias Sociales*, 20(3), 1–18.
- Nicholls, A., & Teasdale, S. (2021). Dynamic persistence in UK policy making: the evolution of social investment ideas and policy instruments. *Public Management Review*, 23(6), 802–817. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1699948>
- North, P. (2008). Voices from the trueque: barter networks and resistance to neoliberalism in Argentina. In A. Smith, A. Stenning, & K. Willis (Eds.), *Social Justice and Neoliberalism: Global Perspectives* (pp. 16–38). London and New York: Zed Books.
- O'Donnell, G. A. (1996). Illusions About Consolidation. *Journal of Democracy*, 7(2), 34–51. <https://doi.org/10.1353/jod.1996.0034>
- Obradovich, G., & Donatello, L. (2021). Las transformaciones recientes en la Unión Cívica Radical. Renovación partidaria, polarización política y oposición al kirchnerismo (2008-2015). *Tramas Sociales. Revista Del Gabinete de Estudios e Investigaciones En Sociología.*, 3(3), 165–191.
- Oudenampsen, M. (2020). Between conflict and consensus: The Dutch depoliticized

- paradigm shift of the 1980s. *Comparative European Politics*, 18(5), 771–792. <https://doi.org/10.1057/s41295-020-00208-3>
- Ozarow, D., Levey, C., & Wylde, C. (2014a). Introduction. Revisiting the Argentine Crisis a Decade on: Changes and Continuities. In *Argentina Since the 2001 Crisis* (pp. 1–19). New York: Palgrave Macmillan US. https://doi.org/10.1057/9781137434265_1
- Ozarow, D., Levey, C., & Wylde, C. (2014b). Introduction. Revisiting the Argentine Crisis a Decade on: Changes and Continuities. In *Argentina Since the 2001 Crisis* (pp. 1–19). New York: Palgrave Macmillan US. https://doi.org/10.1057/9781137434265_1
- Palmer, J. (2010). Stopping the unstoppable? A discursive-institutionalist analysis of renewable transport fuel policy. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28, 992–1010. <https://doi.org/10.1068/c09206j>
- Palomino, H. (2005). Los sindicatos y los movimientos sociales emergentes del colapso neoliberal en Argentina. In E. de la Garza Toledo (Ed.), *Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina* (pp. 19–52). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO.
- Palti, J. E. (2010). *Verdades y saberes del marxismo. Reacciones de una tradición política ante su “crisis.”* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Panizza, F. (2002). Discurso e instituciones en la reforma de la administración pública uruguaya. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 13, 59–93.
- Panizza, F., & Miorelli, R. (2013). Taking Discourse Seriously: Discursive Institutionalism and Post-structuralist Discourse Theory. *POLITICAL STUDIES*, 61, 301–318. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00967.x>
- Park, J. H., Gabbadon, N. G., & Chernin, A. R. (2006). Naturalizing Racial Differences Through Comedy: Asian, Black, and White Views on Racial Stereotypes in Rush Hour 2. *Journal of Communication*, 56(1), 157–177. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.2006.00008.x>
- Parsons, C. (2007). *How to map arguments in political science*. Oxford: Oxford University Press.
- Pautassi, L. (1998). ¿Primero... las damas? La Situación de la Mujer Frente a la Propuesta del Ingreso Ciudadano. *Estudios Feministas*, 6(1), 46–70.
- Pautassi, L. (2004). *Beneficios y beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina*. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo.

- Pautassi, L., Arcidiácono, P., & Royo, L. (2010). Idas y vueltas en las políticas sociales: el protagonismo de la pobreza en la agenda política. In Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (Ed.), *Informe anual de derechos humanos*. (pp. 223–261). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Pautassi, L., Arcidiácono, P., & Straschnoy, M. (2013). Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos. *CEPAL - Serie Políticas Sociales*, 184, 5–57.
- Pautassi, L., Arcidiácono, P., & Straschnoy, M. (2014). Condicionando el cuidado. La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social en Argentina. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 50, 61–75.
- Perelmiter, L. (2009). Militar el Estado. La incorporación de movimientos sociales de desocupados en la gestión de políticas sociales. Argentina (2003–2008). In A. Massetti, E. Villanueva, & M. Gómez (Eds.), *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del bicentenario* (pp. 137–156). Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Perelmiter, L. (2012). Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003–2008). *Estudios Sociológicos*, 30(89), 431–458.
- Perelmiter, L. (2016). *Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado Argentino*. Buenos Aires: UNSAM EDITA.
- Perelmiter, L. (2017). Ganar proximidad. Estado, gestión social y territorio en la Argentina kirchnerista. In A. Pucciarelli & A. Castellani (Eds.), *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal* (pp. 267–292). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Pereyra, S. (2017). Protest, Social Movements, and Malaise in Political Representation in Argentina. In A. Joignant, M. Morales, & C. Fuentes (Eds.), *Malaise in Representation in Latin American Countries. Chile, Argentina, and Uruguay* (pp. 235–256). New York: Palgrave Macmillan.
- Pérez Amsler, J. (2018). Centro Integrador Comunitario (CIC) Barrio “El Martillo.” In P. Weissmann (Ed.), *Hacia una educación para el buen vivir. Aportes desde las Pedagogías Críticas* (pp. 85–95). Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Pérez, G. (2013). 19 y 20D (2001). Quilombo y política. *Observatorio Latinoamericano*, 12, 50–64.
- Pérez, G. J., & Natalucci, A. (2010). La matriz movimientista de acción colectiva en

- Argentina: la experiencia del espacio militante kirchnerista. *América Latina Hoy*, 54, 97–112. <https://doi.org/10.14201/alh.6957>
- Pérez, G., & Natalucci, A. (2015). *El kirchnerismo como problema sociológico*. Buenos Aires: CEIL – CONICET.
- Peters, G. (2019a). *Institutional Theory in Political Science. The “new institutionalism.”* Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Peters, G. (2019b). The legacy of the past: Historical institutionalism. In G. Peters (Ed.), *Institutional Theory in Political Science. The “new institutionalism”* (pp. 80–102). Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Polleta, F., & Ho, M. K. (2006). Frames and their consequences. In R. E. Goodin & C. Tilly (Eds.), *The Oxford handbook of contextual political analysis* (pp. 187–209). Oxford: Oxford University Press.
- Porta, F., Santarcángelo, J. E., & Schteingart, D. (2017). Un proyecto político con objetivos económicos. Los límites de la estrategia kirchnerista. In A. Pucciarelli & A. Castellani (Eds.), *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal* (pp. 99–144). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Preatoni, B. (2009). La construcción del otro negativo en el discurso kirchnerista. Clarín: el adversario ideal. Ley de Medios y resurrección. *La Trama de La Comunicación*, 15(41–55).
- Prevost, G. (2012). Argentina’s social movements: confrontation and co-optation. In G. Prevost, H. E. Vanden, & C. Oliva Campos (Eds.), *Social Movements and Leftist Governments in Latin America: Confrontation or Co-optation?* (pp. 22–33). London and New York: Zed Books.
- Prevost, G., Vanden, H. E., & Oliva Campos, C. (2012). Introduction. In G. Prevost, C. Oliva Campos, & H. E. Vanden (Eds.), *Social Movements and Leftist Governments in Latin America: Confrontation or Co-optation?* (pp. 1–21). London and New York: Zed Books.
- Pucciarelli, A., & Castellani, A. (2014). Introducción. Los años de la Alianza: transformaciones de la crisis de acumulación en crisis orgánica. In A. Pucciarelli & A. Castellani (Eds.), *Los años de la Alianza: La crisis del orden neoliberal*. Siglo XXI.
- Pucciarelli, A., & Castellani, A. (2017). El kirchnerismo y la conformación de un régimen de hegemonía escindida. In A. Pucciarelli & A. Castellani (Eds.), *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal* (pp. 15–34). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Quiroga, H. (2009). Las transformaciones políticas de la democracia. Partidos y espacio

- público. In I. Cheresky (Ed.), *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina* (pp. 69–96). Rosario: Homo Sapiens.
- Ragin, C. (2004). Turning the tables: How case-oriented research challenges variable-oriented research. In D. Collier & H. Brady (Eds.), *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards* (pp. 123–138). Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Rajland, B. (2008). Movilización social y transformación política en Argentina: de autonomías, articulaciones, rupturas y cooptaciones. In M. López Maya, N. Iñigo Carrera, & P. Calveiro (Eds.), *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina* (pp. 339–363). Buenos Aires: CLACSO.
- Ramírez Gallegos, F., & Stoessel, S. (2017). El incómodo lugar de las instituciones en la «populismología» latinoamericana, *Estudios P*, 106–127.
- Ratto, M. C., & Montero, J. R. (2013). Modelos de voto en Argentina: las elecciones presidenciales de 2007. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 18(2), 323–364.
- Raus, D. M. (2017). “Salir del infierno”. La transición política en la crisis de la convertibilidad. In A. Pucciarelli & A. Castellani (Eds.), *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal* (pp. 61–95). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Rayner, J. (2015). Is There a Fourth Institutionalism? Ideas, Institutions and the Explanation of Policy Change. In J. Hogan & M. Howlett (Eds.), *Policy Paradigms in Theory and Practice. Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics* (pp. 61–80). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Rebón, J. (2020). La política en las calles. Aproximaciones desde la Argentina reciente. *Revista de Ciencias Sociales*, 33(47), 15–42. <https://doi.org/10.26489/rvs.v32i44.1>
- Rebón, M., & Roffler, E. (2008). Balances y Perspectivas de las Políticas Socioproductivas: El Caso del Plan Nacional Manos a la Obra. *Medio Ambiente y Urbanización*, 68(1), 75–94.
- Recalde, H. (2013). *Las presidencias de Carlos Saúl Menem y Fernando De la Rúa (1989-2001). Del ingreso al primer mundo a la crisis de diciembre de 2001*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- Rein, M., & Schön, D. (1993). Reframing Policy Discourse. In F. Fischer & J. Forester (Eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (pp. 145–166). London: Duke University Press.
- Repetto, F. (2000). Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la

- pobreza en los '90. *Desarrollo Económico*, 39(156), 597–618.
<https://doi.org/https://doi.org/3455834>
- Repetto, F. (2002). *Argentina, Chile y México en la primera década del siglo XXI: las políticas frente a la pobreza como desafío de “segunda generación*. Banco Interamericano de Desarrollo. Informe preparado para la Tercera Reunión de Pobreza y Redes de Protección Social.
- Repetto, F. (2007). Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas... O la búsqueda del “tesoro perdido” de ña política social latinoamericana. In G. A. Alonso (Ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social* (pp. 41–83). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Repetto, F. (2010). Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas. In *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina* (pp. 47–84). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Repetto, F. (2014). Políticas sociales. Una mirada político-institucional a sus reformas, desafíos e impactos. In C. H. Acuña (Ed.), *El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina* (pp. 19–69). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI-Fundación OSDE.
- Repetto, F., & Andrenacci, L. (2006). Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina. In L. Andrenacci (Ed.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*2. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Repetto, F., Díaz Langou, G., & Marazzi, V. (2009). ¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es sólo la punta del ovillo. *Centro de Implementación de Políticas Públicas Para La Equidad y El Crecimiento*, 67, 1–12.
- Repetto, F., Potenza Dal Masetto, F., & Vilas, M. J. (2006). Plan “Jefes y Jefas de hogar desocupados en Argentina” (2002-2003): Un estudio de caso sobre la forma en que la política social se vincula a la emergencia política y socio-económica. *Estudio Realizado Para El Instituto Interamericano Para El Desarrollo Social (INDES)*, 58.
- Repoll, J. (2010). Política y medios de comunicación en Argentina. Kirchner, Clarín y la Ley. *Andamios*, 7(14), 35–67. <https://doi.org/10.29092/uacm.v7i14.100>
- Retamozo, M. (2006). El movimiento de trabajadores desocupados en Argentina. Cambios estructurales, subjetividad y acción colectiva en el orden social neoliberal. *Argumentos. Estudios Críticos De La Sociedad*, 50, 145–166.

- Retamozo, M., & Trujillo, L. (2019). El kirchnerismo y sus estrategias políticas en Argentina: Desde la transversalidad hasta Unidad Ciudadana. *Izquierdas*, (45), 185–214. <https://doi.org/10.4067/S0718-50492019000100185>
- Rhodes, R. A. W. (1995). The institutional approach. In D. Marsh & G. Stoker (Eds.), *Theory and methods in political science* (pp. 42–57). London: Macmillan Press.
- Riggirozzi, P. (2009). After Neoliberalism in Argentina: Reasserting Nationalism in an Open Economy. In J. Grugel & P. Riggirozzi (Eds.), *Governance after Neoliberalism in Latin America* (pp. 89–112). New York: Palgrave Macmillan.
- Rinesi, E. (2003). *Política y tragedia. Hamlet, entre Hobbes y Maquiavelo*. Buenos Aires: Colihue.
- Rinesi, E. (2015). Populismo y republicanismo. *Revista Ensamble Primavera*, 2(3), 84–94.
- Rinesi, E., & Vommaro, G. (2007). Notas sobre la democracia, la representación y algunos problemas conexos. In E. Rinesi, G. Nardacchione, & G. Vommaro (Eds.), *Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente* (pp. 419–469). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Rizzo, N. (2018). Funcionarios públicos de elite. La creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales en Argentina. *Estudios Políticos*, (52), 82–105. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a05>
- Rocca Rivarola, D. (2009). El MST en Brasil y las organizaciones sociales kirchneristas en Argentina. Roles, identificación y relaciones dentro del conglomerado oficialista. *Sociohistórica*, 26, 13–49.
- Rocca Rivarola, D. (2014). ¿Y el partido? Militancia oficialista y jóvenes en el período kirchnerista. *Sociales En Debate*, 6, 33–42.
- Rocca Rivarola, D. (2015). “De Néstor y Cristina. De Perón y Evita”. Reflexiones sobre lo acontecido con la militancia kirchnerista y la identidad peronista desde 2003 hasta hoy. *Revista SAAP*, 9(1), 143–14732.
- Rocca Rivarola, D. (2016). La Cámpora movilizada: Observación participante y reflexiones sobre la militancia oficialista durante el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015). *Sures*, 7, 1–22.
- Rocca Rivarola, D. (2019). Militancia y Estado: concepciones y prácticas en organizaciones afines al gobierno en Brasil (2003-2016) y Argentina (2003-2015). *Perfiles Latinoamericanos*, 27(54), 51–81. <https://doi.org/10.18504/pl2754-003-2019>

- Rohrer, J. (2008). Disrupting the ‘melting pot’: racial discourse in Hawai’i and the naturalization of haole. *Ethnic and Racial Studies*, 31(6), 1110–1125. <https://doi.org/10.1080/01419870701682329>
- Romero Gonzaga, R. (2019). Los Discursos de los Organismos Financieros y de Cooperación Internacional sobre la Obligatoriedad de la Educación Secundaria Baja, 1960-2015. Una Perspectiva desde el Institucionalismo Discursivo y el Análisis Crítico del Discurso. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(157), 1–30. <https://doi.org/10.14507/epaa.27.4245>
- Ross, P. (1993). Justicia Social: Una evaluación de los logros del peronismo clásico. *Anuario IEHS: Instituto de Estudios Histórico Sociales*, 8, 105–124.
- Rossi, F. (2014). Conciliar agendas múltiples: la lucha de los sindicatos contra el neoliberalismo en Argentina. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 105, 165–189.
- Rothenberg, P. (1990). The Construction, Deconstruction, and Reconstruction of Difference. *Hypatia*, 5(1), 42–57. <https://doi.org/10.1111/j.1527-2001.1990.tb00389.x>
- Rottenberg, C. (2019). Women Who Work: The limits of the neoliberal feminist paradigm. *Gender, Work & Organization*, 26(8), 1073–1082. <https://doi.org/10.1111/gwao.12287>
- Ruckert, A., Macdonald, L., & Proulx, K. R. (2017). Post-neoliberalism in Latin America: a conceptual review. *Third World Quarterly*, 38(7), 1583–1602. <https://doi.org/10.1080/01436597.2016.1259558>
- Sabariog Puig, M., Vilà Baños, R., & Sandín Esteban, M. de la P. (2014). El análisis cualitativo de datos con ATLAS.ti. *REIRE: Revista d’innovació i Recerca En Educació*, 7(2), 119–133.
- Salas, A. (2017). “¡Pueblo se escribe con mayúscula! ¡Lo ha decidido Perón!”: lenguaje y justicia social durante el primer peronismo. *Revista Latinoamericana de Estudios Del Discurso*, 17(2), 104–122. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.35956/v.17.n2.2017.p.104-122>
- Salas, E. (2001). Los casos del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, y del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos en Argentina. In *Argentina. La modernización de la Administración Pública en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Salvia, A., Tuñón, I., & Poy, S. (2015). Asignación Universal por Hijo para Protección Social: impacto sobre el bienestar económico y el desarrollo humano de la infancia. *Población*

¿Sociedad, 22(2), 101–134.

- San Martín Cantero, D. (2014). Teoría fundamentada y Atlas.ti: recursos metodológicos para la investigación educativa. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 16(1), 104–122.
- Sánchez, M. del R., & London, S. (2020). La pobreza y el discurso de los mass media. Un estudio de la prensa local argentina. *Ámbitos. Revista Internacional de Comunicación*, (49), 136–157. <https://doi.org/10.12795/Ambitos.2020.i49.09>
- Sanders, E. (2008). *Historical Institutionalism*. (R. A. W. Rhodes, S. Binder, & B. Rockman, Eds.). Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548460.003.0003>
- Scala, L. M. (2008). Plan Manos a la Obra: ¿En busca de la inclusión social? *Otra Economía*, 2(2), 118–134.
- Schmidt, V. (2002). *The Futures of European Capitalism*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199253684.001.0001>
- Schmidt, V. (2006). Institutionalism. In C. Hay, M. Lister, & D. Marsh (Eds.), *The State. Theories and Issues* (pp. 98–117). New York: Palgrave Macmillan.
- Schmidt, V. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 303–326. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>
- Schmidt, V. (2010a). Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism. In D. Béland & R. H. Cox (Eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research* (pp. 47–64). New York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199736430.001.0001>
- Schmidt, V. (2010b). Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘new institutionalism.’ *European Political Science Review*, 2(01), 1–25. <https://doi.org/10.1017/S175577390999021X>
- Schmidt, V. (2015). Discursive institutionalism: understanding policy in context. In F. Fischer, D. Torgerson, A. Durnová, & M. Orsini (Eds.), *Handbook of Critical Policy Studies* (pp. 171–189). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Schmidt, V. (2017a). Britain-out and Trump-in: a discursive institutionalist analysis of the British referendum on the EU and the US presidential election. *Review of International Political Economy*, 24(2), 248–269. <https://doi.org/10.1080/09692290.2017.1304974>

- Schmidt, V. (2017b). Theorizing Ideas and Discourse in Political Science: Intersubjectivity, Neo-Institutionalism, and the Power of Ideas. *Critical Review*, 29(2), 248–263. <https://doi.org/10.1080/08913811.2017.1366665>
- Schuttenberg, M. (2012). Los movimientos sociales “nacional populares” en la etapa kirchnerista: una revisión crítica de la bibliografía sobre el período. *Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, 6(2), 191–207.
- Schuttenberg, M. (2014). La oposición al kirchnerismo. Una aproximación a los posicionamientos y reconfiguraciones de la ‘centro derecha’ (2003-2011). *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*, 3, 51–74.
- Scillamá, M. (2007). La tristeza de la ciencia política y los límites del autonomismo para pensar el diciembre argentino. In E. Rinesi, G. Nardacchione, & G. Vommaro (Eds.), *Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente* (pp. 313–343). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. (2006a). *La construcción pública del Desarrollo Local. La experiencia del Plan Nacional “Manos a la Obra” 2006*. (A. Radic, Ed.). Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación | Organización de Estados Iberoamericanos | PNUD Argentina.
- Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. (2006b). *Lineamientos de Políticas Sociales*. (Secretarías de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, Ed.). Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.
- Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. (2007). *Evaluación de medio término. Plan Nacional Manos a la Obra. Estudio cualitativo: análisis de casos*. (E. Roffler & M. Rebón, Eds.). Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación | Organización de Estados Iberoamericanos | PNUD Argentina.
- Secretaría Técnica Permanente. (n.d.). *Sistematización e Intercambio de Información sobre Experiencias en Políticas Sociales. Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”*. (Secretaría Técnica Permanente, Ed.). Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Seoane, J., Taddei, E., & Algranati, C. (2006). Las nuevas configuraciones de los movimientos populares en América Latina. In A. Borón & G. Lechini (Eds.), *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina* (pp. 227–250). Buenos Aires: CLACSO.

- Shah, H. (2010). Race, Nation, and Citizenship: Asian Indians and the Idea of Whiteness in the U.S. Press, 1906-1923. *Howard Journal of Communications*, 10(4), 249–267. <https://doi.org/10.1080/106461799246744>
- Sibbing, L. V., & Candel, J. J. L. (2021). Realizing urban food policy: a discursive institutionalist analysis of Ede municipality. *Food Security*, 13(3), 571–582. <https://doi.org/10.1007/s12571-020-01126-8>
- Sibeon, R. (1999). Agency, Structure, and Social Change as Cross-Disciplinary Concepts. *Politics*, 19(3), 139–144. <https://doi.org/10.1111/1467-9256.00097>
- Sidicaro, R. (2005). *Los tres peronismos. Estado y poder económico: 1946-55 / 1973-76 / 1989-99*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Sigal, S. (2006). La plaza de Perón. In S. Sigal (Ed.), *La Plaza de Mayo. Una crónica* (pp. 263–322). Avellaneda: Siglo XXI.
- Simón Arce, R. Á. (2008). El trabajo y la conformación de la identidad piquetera. *ITINERARIOS*, 7, 241–259.
- Sivesind, K., & Wahlström, N. (2017). Curriculum and Leadership in Transnational Reform Policy: A Discursive-Institutionalist Approach. In M. Uljens & R. Ylimaki (Eds.), *Bridging Educational Leadership, Curriculum Theory and Didaktik: Non-affirmative theory of education* (pp. 439–462). Gewerbestrasse: Springer Nature. https://doi.org/10.1007/978-3-319-58650-2_14
- Smith, R. M. (2006). Which Comes First, the Ideas or the Institutions? In I. Shapiro, S. Skowronek, & D. Galvin (Eds.), *Rethinking Political Institutions. The Art of the State*. New York and London: New York University Press.
- Soares, M. M., & Machado, J. A. (2020). Effects of Federalism on Social Policies in a Comparative Perspective: Argentina and Brazil. *Brazilian Political Science Review*, 14(3), 37. <https://doi.org/10.1590/1981-3821202000030003>
- Soldano, D., & Andrenacci, L. (2005). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. In L. Andrenacci (Ed.), *Problemas de política social en la Argentina Contemporánea* (pp. 22–90). Buenos Aires: Prometeo.
- Stawski, M. (2004). El populismo paralelo: política social de la Fundación Eva Perón (1948-1955). In P. Berrotarán, A. Jáuregui, & M. Rougier (Eds.), *Sueños de bienestar en la nueva Argentina. Estado y políticas públicas durante el peronismo (1946-1955)* (pp. 193–227). Buenos Aires: Imago Mundi.

- Stawski, M. (2009). *Asistencia social y buenos negocios. Política de la Fundación Eva Perón, 1948-1955*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Stefanoni, P. (2012). Posneoliberalismo cuesta arriba. Los modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador en debate. *Nueva Sociedad*, 239(3), 51–64.
- Steinmo, S., Thelen, K., & Longstreth, F. (Eds.). (1992). *Structuring Politics: Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge and New York: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511528125>
- Straschnoy, M. (2016). Las condicionalidades de la Asignación Universal por Hijo. Un análisis desde el enfoque de derechos y de las capacidades estatales. *Revista Administración Pública y Sociedad*, 2, 60–78.
- Svampa, M. (2006). La Argentina: Movimientos Sociales e Izquierdas. *Entre Voces. Revista Del Grupo Democracia y Desarrollo Local*, 5.
- 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*, 9(24), 17–49.
- Svampa, M. (2011). Argentina, una década después. Del ‘que se vaya todos’ a la exacerbación de lo nacional-popular. *Nueva Sociedad*, 235, 17–34.
- Svampa, M. (2012). Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. *OSAL - Observatorio Social de América Latina*, 13(32), 15–38.
- Svampa, M. (2013). Tras las lecturas y las huellas de diciembre de 2001. In S. Pereyra, G. Vommaro, & G. Pérez (Eds.), *La grieta: Política, economía y cultura después de 2001* (pp. 21–32). Buenos Aires: Biblos.
- Svampa, M. (2014). Revisiting Argentina 2001–13: From “¡Que se vayan todos!” to the Peronist Decade. In C. Levey, D. Ozarow, & C. Wylde (Eds.), *Argentina Since the 2001 Crisis* (pp. 155–173). New York: Palgrave Macmillan US. <https://doi.org/10.1057/9781137434265>
- Svampa, M., & Pereyra, S. (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.
- Thwaites Rey, M. (2004). *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*. Buenos Aires: Prometeo.
- Thwaites Rey, M., & Ouviaña, H. (2018). El ciclo de impugnación al neoliberalismo en

- América Latina: auge y fractura. In M. Thwaites Rey & H. Ouviaña (Eds.), *Estados en disputa: auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina* (p. 17,64). Buenos Aires: El Colectivo-IEALC-CLACSO.
- Tirenni, J. (2013). La política social argentina ante los desafíos de un Estado inclusivo (2003-2013). *Revista Estado y Políticas Públicas*, 1, 123–140.
- Tischauser, L. (2012). *Jim Crow Laws*. Santa Bárbara: Greenwood.
- Torfin, J. (1999). *New Theories of Discourse: Laclau, Mouffe and Žižek*. Oxford: Blackwell.
- Torre, J. C. (1995a). El 17 de Octubre en perspectiva. In J. C. Torre (Ed.), *El 17 de octubre de 1945* (pp. 7–21). Buenos Aires: Ariel.
- Torre, J. C. (1995b). La CGT en el 17 de octubre de 1945. In J. C. Torre (Ed.), *El 17 de octubre de 1945* (pp. 23–81). Buenos Aires: Ariel.
- Torre, J. C. (1998). *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*. Buenos Aires, Barcelona y México D.F.: Paidós.
- Torre, J. C. (2005). ¿Qué hubiera ocurrido si hubiese fracasado el 17 de octubre de 1945? In S. Senén González & G. Lerman (Eds.), *El 17 de octubre de 1945. Antes, durante y después* (pp. 55–92). Buenos Aires: Lumiere.
- Trotta, M. (2013). Transiciones teórico-metodológicas de las concepciones de la política social en Argentina durante el período 2003-2010. El caso del Programa de Centros Integradores Comunitarios, Zona sur del Área Metropolitana de Buenos Aires, 3(5), 93–101.
- Tuñón, I., & Salvia, A. (2016). Infancias vulnerables y sistemas de protección social: la asignación por hijos en la Argentina. In M. González Contró, R. Mercer, & A. Minujin (Eds.), *Lo esencial no puede ser invisible a los ojos: pobreza e infancia en América Latina* (pp. 179–200). Ciudad de México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, FLACSO México, CROP.
- Valles, M. (2002). *Cuadernos metodológicos: Entrevistas cualitativas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- van Hulst, M., & Yanow, D. (2016). From Policy “Frames” to “Framing”: Theorizing a More Dynamic, Political Approach. *American Review of Public Administration*, 46(1), 92–112. <https://doi.org/10.1177/0275074014533142>
- Varesi, G. Á. (2014). La construcción de la hegemonía kirchnerista en Argentina (2003-2007).

- Temas y Debates*, 18(28), 57–80.
- Varesi, G. Á. (2016). Acumulación y hegemonía en Argentina durante el kirchnerismo. *Revista Problemas Del Desarrollo*, 187(47), 63–87.
- Varesi, G. Á. (2021). La Argentina kirchnerista (2003-2015) analizada desde una perspectiva gramsciana. Apuntes para un balance. *Política y Sociedad*, 58(1), 1–13. <https://doi.org/10.5209/poso.62036>
- Vázquez, M. (2014). «Militar la gestión»: una aproximación a las relaciones entre activismo y trabajo en el Estado a partir de las gestiones de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en Argentina. *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, 41(74), 71–102.
- Vázquez, M. (2015). Entre la movilización y el estado: Las políticas participativas de juventud en la Argentina actual. *Ultima Década*, 23(43), 163–206. <https://doi.org/10.4067/S0718-22362015000200007>
- Vázquez, M., & Vommaro, P. (2012). La fuerza de los jóvenes: aproximaciones a la militancia kirchnerista desde La Cámpora. In G. Pérez & A. Natalucci (Eds.), *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia K* (pp. 149–174). Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Verloo, M., & Lombardo, E. (2007). Contested Gender Equality and Policy Variety in Europe: Introducing a Critical Frame Analysis Approach. In M. Verloo (Ed.), *Multiple Meanings of Gender Equality: A Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe* (pp. 21–50). Budapest: Central European University Press.
- Vilas, C. (2021). Política, estado y clases en el kirchnerismo: una interpretación. In G. Vommaro (Ed.), *Estado, democracia y derechos en Argentina. Controversias en torno a los años kirchneristas* (pp. 21–54). Los Polvorines: CLACSO-Ediciones UNGS.
- Villegas, B. (2015). Licencias parentales y aborto: Construcción política y traducción discursiva en la agenda de género en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 24(2), 85–103.
- Vincent, L. (2011). La disputa por la mediación durante el kirchnerismo en Argentina. *Confinde de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 7(13), 49–81.
- Vincent, L. (2017). El kirchnerismo y los medios : entre el control y la polarización. *Temas y Debates*, 21(2), 101–124.
- Vinocur, P., & Halperin, L. (2004). Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa. *CEPAL - SERIE Políticas Sociales*, 85, 1–84.

- Vommaro, G., & Quirós, J. (2011). “Usted vino por su propia decisión”: repensar el clientelismo en clave etnográfica. *Desacatos*, 36, 65–84.
- Vos, T. P., & Thomas, R. J. (2018). The discursive construction of journalistic authority in a post-truth age. *Journalism Studies*, 19(13), 2001–2010. <https://doi.org/10.1080/1461670X.2018.1492879>
- Wahlström, N., & Sundberg, D. (2017). Discursive institutionalism: towards a framework for analysing the relation between policy and curriculum. *Journal of Education Policy*, 33(1), 1–21. <https://doi.org/10.1080/02680939.2017.1344879>
- Waiman, J. (2015). El debate sobre la hegemonía cultural kirchnerista. 2015, 8(14), 118–148.
- Weir, M. (1992). Ideas and the politics of bounded innovation. In S. Steinmo, K. Thelen, & F. Longstreth (Eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (pp. 188–216). Cambridge: Cambridge University Press.
- White, J. W., & Kowalski, R. M. (1994). Deconstructing The Myth Of The Nonaggressive Woman: A Feminist Analysis. *Psychology of Women Quarterly*, 18(4), 487–508. <https://doi.org/10.1111/j.1471-6402.1994.tb01045.x>
- Williamson, J. (1990). What Washington means by policy reform. In J. Williamson (Ed.), *Latin American adjustment. How much has happened?* (pp. 7–20). Washington D. C.: Institute for International Economics.
- Wolff, K. (2007). Strategic Essentialism. In *The Blackwell Encyclopedia of Sociology*. Oxford: John Wiley & Sons, Ltd. <https://doi.org/10.1002/9781405165518.wbeoss268>
- Wylde, C. (2014). Continuity and Change in the Interpretation of Upheaval: Reexamining the Argentine Crisis of 2001–2. In C. Levey, D. Ozarow, & C. Wylde (Eds.), *Argentina Since the 2001 Crisis* (pp. 23–43). New York: Palgrave Macmillan US. https://doi.org/10.1057/9781137434265_2
- Yabkowski, N. (2016). Los sentidos del Estado en la identidad kirchnerista. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 21(2), 489–528.
- Zarazaga, R. (2014a). Brokers Beyond Clientelism: A New Perspective Through the Argentine Case. *Latin American Politics and Society*, 56(3), 23–45. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2014.00238.x>
- Zarazaga, R. (2014b). Política y necesidad en Programas de Tranferencias Condicionadas. La Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Social con Trabajo “Argentina Trabaja.” In C. H. Acuña (Ed.), *El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de*

- las políticas sociales en la Argentina* (pp. 71–107). Buenos Aires: Siglo XXI-Fundación OSDE.
- Zarazaga, R. (2015a). Los programas de transferencias monetarias condicionadas en Argentina: Análisis sobre el alcance, las condicionalidades y el clientelismo en la Asignación Universal por Hijo y el Programa Argentina Trabaja. *Desarrollo Económico*, 54(214), 333–356.
- Zarazaga, R. (2015b). Los punteros como red de política local. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 20(1), 11–29.
- Zibecchi, C., & Paura, V. (2014). Dinámicas institucionales, lógicas de los actores y territorios en el estudio de la política social: veinte años de investigación en la Argentina. In L. Pautassi (Ed.), *Marginaciones sociales en el Área Metropolitana Buenos Aires. Acceso a a justicia, capacidades estatales y movilización legal* (pp. 333–396). Buenos Aires: Biblos.
- Zibecchi, R. (2010). *Política & Miseria. Una propuesta de debate sobre la relación entre el modelo extractivo, los planes sociales y los gobiernos progresistas*. Buenos Aires: La Vaca Editora.
- Zicari, J. (2016). De la derrota a la presidencia. La trayectoria política de Eduardo Duhalde entre 1999 y 2001. *Trabajos y Comunicaciones*, 44, 1–30.
- Zuccotti, G. (2017). Reestatización de los fondos privados de pensiones. Hacia un rol más amplio de la seguridad social en la sociedad argentina. *El Cotidiano*, 204, 91–103.

11. Normas citadas

Acto de gobierno de 2 de febrero de 2009, Presentación del Programa Promotores para el Cambio Social

Constitución de la Nación Argentina

Decreto 1018/2003 de reglamentación del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación

Decreto 1305/2006 de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social

Decreto 1382/2001 del Sistema Integrado de Protección a la Familia. Creación.

Prestaciones. Requisitos. Haber. Reglamentación y Vigencia

Decreto 1384/2008 de Marca Colectiva

Decreto 1454/2005 de modificación de la Ley N° 24.476. Trabajadores autónomos.

Régimen permanente de regularización voluntaria de deudas. Determinación de las mismas

Decreto 1506/2004 de Emergencia Ocupacional Nacional, por el que se establece un plazo para que los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Desarrollo Social realicen una clasificación de los beneficiarios del PJJHD de acuerdo a las condiciones de empleabilidad que, eventualmente, reúnan los mismos

Decreto 1570/2001 de Entidades Financieras por el se establecen las Reglas a las que ajustarán sus operatorias las entidades sujetas a la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias del Banco Central de la República Argentina. Establécense restricciones transitorias para los retiros de dinero en efectivo y las transferencias al exterior. Prohíbese la exportación de billetes y monedas extranjeras. Vigencia

Decreto 1602/2009 de Incorporación al Subsistema no Contributivo de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social

Decreto 165/2002 de declaración de emergencia ocupacional y creación del Programa Jefes de Hogar

Decreto 189/2004 del Ministerio de Desarrollo Social de creación del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social

Decreto 190/2014 del Ministerio de Desarrollo Social de creación de la Subsecretaría de Juventud

Decreto 2284/91 de Desregulación del Comercio Interior de Bienes y Servicios y del Comercio Exterior. Entes Reguladores. Reforma Fiscal. Mercado de Capitales. Sistema Único de la Seguridad Social. Negociación Colectiva. Disposiciones Generales

Decreto 2741/1991 del Poder Ejecutivo Nacional-PEN

Decreto 432/1997 de aprobación de la reglamentación del artículo 9º de la Ley N° 13.478, para el otorgamiento de pensiones, a la vejez y por invalidez

Decreto 459/10 de creación del el Programa "Conectar Igualdad. Com. Ar" de incorporación de la nueva tecnología para el aprendizaje de alumnos y docentes

Decreto 505/2010 de creación de la Secretaría de Economía Social a través de la modificación del Decreto N° 357/2002 en el apartado XIX correspondiente al Ministerio de Desarrollo Social

Decreto 551/2006 de modificación de la estructura organizativa de primer nivel operativo del Ministerio de Desarrollo Social

Decreto 583/2003 de Modificación del artículo 40 de la Ley N° 25.725 de Presupuesto de la Administración Nacional para el ejercicio 2003, con el objeto de exceptuar a las pensiones no contributivas a la vejez, previstas en el Decreto N° 582/2003, de las limitaciones dispuestas en dicha norma

Decreto 897/07 de Creación y Fines del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto

Ley 20.972 de designación del funcionario que desempeñará la Presidencia de la Nación en caso de acefalía

Ley 23.696 de Reforma del Estado

Ley 23.982 de Convertibilidad del Austral

Ley 24.241 de creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones

Ley 24.476 de Trabajadores autónomos. Régimen permanente de regularización voluntaria de deudas. Determinación de las mismas

Ley 24.714 del Régimen de Asignaciones Familiares

Ley 25.250 de Reforma Laboral que regula el Estímulo al Empleo Estable. Período de Prueba. Convenciones Colectivas. Modificaciones a la Ley 14.250. Comisión Bicameral de Seguimiento de la Negociación Colectiva. Modificaciones a la Ley 23.546. Balance Social. Sistema Integrado de Inspección de Trabajo y la Seguridad Social. Simplificación Registral. Disposiciones Finales

Ley 25.453 de Impuestos al Valor Agregado, sobre Créditos y Débitos en Cuentas Bancarias y Otras Operatorias, a las Ganancias, sobre los Combustibles Líquidos y el

Gas Natural. Contribuciones Patronales. Régimen de Equilibrio Fiscal con Equidad.

Códigos Procesales. Normas Complementarias

Ley 25.668 de Regímenes Jubilatorios

Ley 25.724 de Programa de Nutrición y Alimentación Nacional

Ley 25.725 de aprobación del Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio 2003

Ley 25.865 de modificación de la Ley del Impuesto al Valor Agregado que crea del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS)–Monotributo

Ley 25.994 de creación de una prestación previsional anticipada. Requisitos que deberán cumplir las personas que tendrán derecho al mencionado beneficio previsional

Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes

Ley 26.117 de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social

Ley 26.222 de modificación de la Ley N° 24.241, estableciendo la libre opción del Régimen Jubilatorio

Ley 26.223 del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes

Ley 26.227 de creación en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación el Consejo Federal de la Juventud

Ley 26.355 de Marca Colectiva. Definición. Requisitos para la solicitud. Autoridad de aplicación. Reglamento de uso

Ley 26.417 de Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público

Ley 26.425 del Sistema Integrado Previsional Argentino

Ley 26.601 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del 21 de octubre de 2005

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966

Resolución 1032/2006 del Ministerio de Desarrollo Social de implementación de los Centros de Referencia de Desarrollo Social

Resolución 1189/2006 del Ministerio de Desarrollo Social de creación del Programa de Promotores Territoriales Para el Cambio Social

Resolución 1375/04 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación de creación del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra"

Resolución 2173/2004 del Ministerio de Desarrollo de la Nación de creación de los Centros Integradores Comunitarios

Resolución 2176/2013 de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional del MDS de creación del programa “Ellas Hacen”

Resolución 235/2006 del Ministerio de Desarrollo Social de establecimiento de los Centros de Referencia

Resolución 2476/2010 del Ministerio de Desarrollo de la Nación de adecuación del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”

Resolución 3182/2009 del Ministerio de Desarrollo Social de creación del Programa de Ingreso Social con Trabajo

Resolución 420/2002 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Derecho Familiar de Inclusión Social. Manual Operativo referido a las actividades comunitarias

Resolución 825/2005 de implementación del Plan Familias

Resolución conjunta 26/2009 del Ministerio de Desarrollo Social y la Jefatura de Gabinete de Ministros y Secretaría de Hacienda por la que se incorporan cargos al Nomenclador de Funciones Ejecutivas del MDS

Resolución conjunta 35/2004 del Ministerio de Desarrollo Social y la Subsecretaría de la Gestión Pública y Secretaría de Hacienda por la que se incorpora, homologa, reasigna y deroga las Funciones Ejecutivas y cargos pertenecientes al MDS

Resolución conjunta 7/2008 del Ministerio de Desarrollo Social y la Subsecretaría de la Gestión Pública y Secretaría de Hacienda por la que se incorpora, homologa, reasigna y deroga las Funciones Ejecutivas y cargos pertenecientes al MDS

Acto de gobierno de 2 de febrero de 2009, Presentación del Programa Promotores para el Cambio Social

12. Anexos

Anexo 1: Listado de entrevistados y códigos de entrevista

Entrevistado	Perfil	Cargo más relevante	Código entrevista
Roxana Mazzola	Académica	FLACSO Argentina, Universidad de Buenos Aires	ACADM_08_RM
Laura Golbert	Académica	FLACSO Argentina	ACADM_28_LG
Sergio Agoff	Académica	Universidad General Sarmiento	ACADM_35_SA
Luisina Perelmiter	Académica	Universidad de San Martín y Universidad de San Andrés	ACADM_36_LP
Fabián Repetto	Académico	Consultor internacional políticas sociales (BID, SIEMPRO, CIPPEC)	ACADM_09_FR
Diego Pablo Pando	Académico	Universidad de San Andrés y presidente de AAEPP	AAEAP_26_DPP
Aldo Isuani	Académico	Universidad de Buenos Aires y consultor internacional	ACADM_27_AI
Gustavo Badía	Académico	Universidad de San Martín y Universidad de Moreno	ACADM_37_GB
Gustavo Blutman	Académico	Universidad de Buenos Aires	ACADM_38_GB
Óscar Centrángolo	Académico	Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de Tres de Febrero, CEPAL	ACADM_40_OC
Pablo Vinocur	Académico	FLACSO Argentina	ACADM_44_PV
ANONIMIZADA	Asesor	Asesor Juan Manuel Abal Medina	ASES_41_JFVZ
ANONIMIZADA	Asesor	Asesor Daniel Filmus	ASES_42_UE
ANONIMIZADA	Funcionaria (ANSES)	Directora de Asignaciones Familiares ANSES	ANSES_05_MP

ANONIMIZADA	Funcionaria (ANSES)	Directora General de Diseño de Normas y Procesos	ANSES_07_GR
ANONIMIZADA	Funcionaria (MDS)	Coordinadora General de la Unidad Ejecutora de Proyectos en la Agencia Nacional de Discapacidad	MDS_13_MT
ANONIMIZADA	Funcionaria (MDS)	Jefatura de Gabinete del Ministerio de Desarrollo Social/Grupo Pharos	MDS_14_ER
ANONIMIZADA	Funcionaria (MDS)	Coordinadora Técnica de Programa Primeros Años	MDS_15_KY
ANONIMIZADA	Funcionaria (MDS)	Directora de Centros de Referencia	MDS_16_MGC y MDS_16_MGC_2
ANONIMIZADA	Funcionaria (MDS)	Directora General de Recursos Humanos	MDS_17_MN
ANONIMIZADA	Funcionaria (MTEySS)	Directora Nacional de Formación Continua	MTEySS_32_EB
ANONIMIZADA	Funcionario (Adm. Gub.)	Administrador Gubernamental	ADMGUB_10_HC
ANONIMIZADA	Funcionario (ANSES)	Secretario General de ANSES	ANSES_01_RR
ANONIMIZADA	Funcionario (ANSES)	Directo General de Planeamiento	ANSES_02_ELV
ANONIMIZADA	Funcionario (ANSES)	Gerente General de ANSES	ANSES_03_PF
ANONIMIZADA	Funcionario (ANSES)	Gerente de Normatización	ANSES_06_MAFP
ANONIMIZADA	Funcionario (MDS)	Directo de Desarrollo para la Gestión de Personas	MDS_18_FM
ANONIMIZADA	Funcionario (MDS)	Jefe de Gabinete del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales	MDS_20_RC
Daniel Arroyo	Funcionario (MDS)	Viceministro del MDS	MDS_21_CEDIDA_GF y MDS_22_CEDIDA_NV

ANONIMIZADA	Funcionario (MDS)	Director de Patrimonio Comunitario	MDS_23_DC
ANONIMIZADA	Funcionario (MDS)	Monitoreo del Plan de Emergencia Alimentaria	MDS_39_NV
ANONIMIZADA	Funcionario (ONEP)	Director Nacional de la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP)	ONEM_11_ES
Martín Rodríguez	Intelectual	Consultor político, autor de libros e intervención en medios de comunicación.	MDS_INT_24_MR
Pablo Touzón	Intelectual	Consultor político, autor de libros e intervención en medios de comunicación.	INT_43_PT
Eduardo Rinesi	Intelectual-académico	Carta Abierta y Universidad Nacional de General Sarmiento	INT_34_ER
Alicia Kirchner	Política	Ministra de Desarrollo Social (2003-2015)	MDS_19_AK
Carlos Tomada	Político	Ministro de Trabajo, empleo y Seguridad Social (2003-2015)	MTEySS_04_CT
Eduardo Amadeo	Político	Secretario de Desarrollo Social (1994-1998)	MDS_12_CEDIDA_GF
Juan Manuel Abal Medina	Político	Jefe de Gabinete de Ministros (2011-2013)	POL_30_JMAM
Alberto Sileoni	Político	Ministro de Educación (2009-2015)	POL_31_AS
Gonzalo Diéguez	Think Tank	Director de Gestión Pública CIPPEC	CIPPEC_25_GD
Gala Díaz	Think Tank	Directora Políticas Sociales CIPPEC	CIPPEC_29_GDL
Carolina Tchintian	Think Tank	Directora de instituciones Políticas de CIPPEC	CIPPEC_33_CT

Fuente: elaboración propia.

Anexo 2: Baterías de políticas e instrumentos de políticas desarrollados por la ANSES (2003-2015) como base de construcción del paradigma de la política social. Orden cronológico

Fecha	Política	Objetivo	Norma de creación
29 de diciembre de 2004	Plan de Inclusión Previsional (PIP)	Acceso al haber al sistema de pensiones a personas en edad jubilatoria que no reuniesen los requisitos de acceso.	Ley 25.994 de creación de una prestación previsional anticipada. Requisitos que deberán cumplir las personas que tendrán derecho al mencionado beneficio previsional.
25 de noviembre de 2005	Plan de Inclusión Previsional (PIP)	Establecimiento de moratorias previsionales con el fin de aumentar la tasa de cobertura previsional de adultos mayores (del 64,8% en 2005 al 95,8% en 2010)	Decreto 1454/2005 de modificación de la Ley N° 24.476. Trabajadores autónomos. Régimen permanente de regularización voluntaria de deudas. Determinación de las mismas.
7 de marzo de 2007	Reforma Previsional	Establece, entre otras medidas, la libre opción entre un régimen jubilatorio privado o público. Además, se mejoraron los criterios de acceso al sistema y la cuantía de las prestaciones	Ley 26.222 de modificación de la Ley N° 24.241, estableciendo la libre opción del Régimen Jubilatorio.
12 de julio 2007	Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Público de Reparto (FGS)	Originalmente creado para atender eventuales problemas financieros del sistema previsional. Más adelante absorberá los recursos de las ex AFJP's	Decreto 897/07 de Creación y Fines del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto. Integración. Organización.
15 de octubre de 2008	Movilidad Jubilatoria/prestacional	Ajustes automáticos dos veces al año de las cuantías de las pensiones públicas en función de la evolución de los salarios y la disponibilidad de recursos	Ley 26.417 de Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público
4 de diciembre de 2008	Creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)	Absorber a las Admón. AFJP's, unificando el sistema previsional, anteriormente mixto, en uno público, solidario y de reparto.	Ley 26.425 del Régimen Previsional Público. Unificación.
20 de octubre de 2009	Creación de la AUH	Creación de un subsistema no contributivo del sistema de asignaciones familiares destinado a niños, niñas y adolescentes, que no perciban otras asignaciones familiares y pertenezcan a hogares cuyos miembros se encuentren desocupados o se desempeñan en la economía informal.	Decreto 1602/2009 de incorporación del Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por hijo para Protección Social.

6 de abril de 2010	Conectar Igualdad	Inclusión digital en el ámbito educativo	Decreto 459/10 de creación del el Programa "Conectar Igualdad. Com. Ar" de incorporación de la nueva tecnología para el aprendizaje de alumnos y docentes
18 de abril de 2011	Creación de la AUE	Prestación monetaria, no contributiva, para mujeres embarazadas desde la doceava semana de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo. El objetivo es contribuir a la reducción de la mortalidad maternal, perinatal, neonatal e infantil.	Decreto 446/2011 de Modificación de la Ley N° 24.714 en relación con la Asignación por Embarazo para Protección Social.
12 de junio de 2012	Programa de Crédito Argentino (Pro.Cre.Ar.)	Programa de acceso a la vivienda única familiar a través de autoconstrucción o adquisición	Decreto 902/2012 de creación del el Fondo Fiduciario Público denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar.
9 de septiembre de 2014	Segundo Plan de Inclusión Previsional	Establecimiento de nuevas moratorias previsionales con el fin de volver a ampliar la tasa de cobertura jubilatoria de adultos mayores	Ley 26.970 de Régimen de regularización

Fuente: elaboración propia

Anexo 3. Baterías de políticas, instrumentos de políticas y modificaciones institucionales desarrolladas por el MDS (2003-2015) como base de construcción del paradigma de la política social.

Fecha	Política	Objetivo	Norma
16 de enero de 2003	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), "El Hambre Más Urgente"	Financiar acciones para garantizar la Seguridad Alimentaria de personas en condición de vulnerabilidad social, priorizando la atención de la emergencia alimentaria	Ley 25.724 de Programa de Nutrición y Alimentación Nacional y el Decreto 1018/03 de reglamentación del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación
15 de enero de 2004	Creación del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social	Establece un nuevo sujeto económico con características propias, denominado Efector de Desarrollo Local y Economía Social, como un instrumento para facilitar la inclusión en la economía formal. La iniciativa permite que los emprendedores facturen por sus servicios y productos —alcanzando de ese modo a nuevos clientes—, se incorporen al sistema previsional, reciban los servicios de una obra social, y además sean proveedores del Estado.	Ley 25.865 de modificación de la Ley del Impuesto al Valor Agregado
13 de febrero de 2004	Monotributo Social	Instrumento para facilitar al emprendedor de la economía social y solidaria su salida del mercado informal e inserción en el mercado formal, a través de la facturación en blanco, y el acceso al beneficio de prestaciones sociales y de seguridad social.	Decreto 189/2004 del Ministerio de Desarrollo Social de creación del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social que desarrolla la Ley 25.865 que crea, entre otros, el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS)—Monotributo.
13 de abril de 2004	Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social	Sistema de apoyo a iniciativas de desarrollo productivo y/o comunitario, a través de la	Resolución 1375/2004 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación de

	"Manos a la Obra" (PMO)	provisión de recursos (herramientas de trabajo, máquinas, insumos, bienes de capital) para conformar emprendimientos productivos, enmarcadas en procesos locales de inclusión social destinados principalmente a personas, familias o grupos de personas en situación de desocupación	creación del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra"
1 de junio de 2004	Creación de la Dirección Nacional de Asistencia Comunitaria (DNAC)	Se crea la DNAC como un área al mando del referente de la organización piquetera Barrios en Pies	Resolución conjunta 35/2004 del Ministerio de Desarrollo Social y la Subsecretaría de la Gestión Pública y Secretaría de Hacienda por la que se incorpora, homologa, reasigna y deroga las Funciones Ejecutivas y cargos pertenecientes al MDS
19 de julio de 2004	Centros Integradores Comunitarios	Construcción e implementación en el territorio nacional de un modelo de gestión pública que implique la integración y coordinación de las políticas sociales de atención primaria de salud y desarrollo social, junto a otras instancias de participación y auto organización colectiva	Resolución 2173/2004 del Ministerio de Desarrollo de la Nación de creación de los Centros Integradores Comunitarios.
Noviembre de 2004	Programa Promotores Territoriales para el Cambio Social	Propiciar y generar condiciones sociales que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de la población, promoviendo la organización social y el desarrollo de capacidades humanas y sociales, desde la identidad comunitaria, la equidad territorial y la realización de los derechos sociales	Se crea en 2004 como iniciativa en el seno de la Subsecretaría de Capacitación y Organización Popular y se institucionaliza en 2006 a través de la Resolución 1189/2006 de creación del Programa de Promotores Territoriales Para el Cambio Social

12 de mayo de 2005	Programa Familias por la Inclusión Social	Responde al desdoblamiento del PJJHD en dos programas: el Plan Familias (MDS) y el Seguro de Capacitación y empleo (MTEySS). Programa dirigido principalmente a mujeres, se trata de un conjunto de instrumentos orientados a mejorar la calidad de vida de las familias, a través de transferencias de ingresos destinados a la infancia, adultos mayores o personas con pocas probabilidades de empleabilidad (94,4% fueron mujeres).	Resolución 825/2005 de implementación del Plan Familias
29 de marzo de 2006	Centros de Referencia	Ramificación de la estructura del ministerio en las provincias, facilitando la provisión de políticas sociales y convirtiéndose en delegaciones de referencia para trabajadores del MDS que tienen que desplazarse a los territorios	Resolución 235/2006 del Ministerio de Desarrollo Social de establecimiento de los Centros de Referencia
5 de mayo de 2006	Creación de la Subsecretaría de Organización y Capacitación Popular (SOCP)	Se crea la SOCP, conocida como el "área piquetera" del ministerio, al mando seguirá estando el referente de Barrios en Pie	Decreto 551/2006 de modificación de la estructura organizativa de primer nivel operativo del Ministerio de Desarrollo Social.
17 de julio de 2006	Ley de Microcrédito	Préstamos destinados a financiar la actividad de emprendimientos individuales o asociativos de la Economía Social	Ley 26.117 de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social desarrollada por el Decreto 1305/2006 de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social
9 de abril de 2007	Modificación Monotributo Social	Otorga mayores eximiciones impositivas a los efectores de la economía social y solidaria, que están realizando una única actividad productiva y ven dificultada su inserción en la	Ley 26.223 del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes

		economía por estar en una situación de vulnerabilidad social. Permite acceder a una obra social, con la cobertura médica para los titulares y su grupo familiar de libre elección, con una prestación análoga a cualquier otro monotributista.	
24 de abril de 2007	Creación del Consejo Federal de la Juventud	Nace el Consejo Federal de Juventud bajo la órbita de la Dirección Nacional de Juventud, dependiente de la Secretaría de Gestión y Articulación Institucional y en el cargo será nombrado un militante de La Cámpora.	Ley 26.227 de creación en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación el Consejo Federal de la Juventud.
1 de febrero de 2008	Creación Dirección de Promotores Territoriales	Se crea la Dirección de Promotores Territoriales, dependiente de Dirección Nacional de Formación de Actores Territoriales, de la Subsecretaría de Organización y Acción Popular. Al mando estará un referente de Barrios en Pie	Resolución conjunta 7/2008 del Ministerio de Desarrollo Social y la Subsecretaría de la Gestión Pública y Secretaría de Hacienda por la que se incorpora, homologa, reasigna y deroga las Funciones Ejecutivas y cargos pertenecientes al MDS.
25 de marzo de 2008	Ley de Marca Colectiva	Herramienta para el posicionamiento en el mercado de productos y servicios provenientes de la economía social, a través de un registro e identificación común. tiene la finalidad de distinguir los productos o servicios elaborados o prestados en forma asociativa por la economía social.	Ley 26.355 de Marca Colectiva. Definición. Requisitos para la Solicitud. Autoridad de aplicación. Reglamento de uso de desarrollo del Decreto 1384/2008 de Marca Colectiva
3 de septiembre de 2009	Creación de la Subsecretaría de Comercialización de la Economía Social	Se crea la Subsecretaría de Comercialización de la Economía Social, dependiente de la Secretaría de Coordinación y	Resolución conjunta 26/2009 del Ministerio de Desarrollo Social y la Jefatura de Gabinete de

		Monitoreo Institucional, en la que será nombrado al frente del área el referente del Movimiento Evita	Ministros y Secretaría de Hacienda por la que se incorporan cargos al Nomenclador de Funciones Ejecutivas del MDS.
16 de noviembre 2009	Argentina Trabaja (PRIST-AT)	Promoción del desarrollo económico y la inclusión social a través de la generación de nuevos puestos de trabajo genuino fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones cooperativas de trabajadores	Resolución 3182/2009 del Ministerio de Desarrollo Social de creación del Programa de Ingreso Social con Trabajo
15 de abril de 2010	Creación de la Secretaría de Economía Social	Se reemplaza la antigua Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, de la que dependían los programa PMO y PRIST-AT, por la Secretaría de Economía Social	Decreto 505/2010 de creación de la Secretaría de Economía Social a través de la modificación del Decreto N° 357/2002 en el apartado XIX correspondiente al Ministerio de Desarrollo Social.
14 de marzo de 2013	Ellas Hacen (EH)	Programa destinado a mujeres con 3 hijos o más y/o al menos un hijo discapacitado que reciban la AUH y/o sean víctimas de violencia. El objetivo es la creación de cooperativas de trabajo, con un esquema de capacitación, para fomentar el autoempleo	Resolución 2176/2013 de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional del MDS de creación del programa "Ellas Hacen"
13 de febrero de 2014	Creación de la Subsecretaría de Juventud	Se crea la Subsecretaría de Juventud en la órbita de la Secretaría de Organización y Comunicación Comunitaria y en el cargo es nombrado un referente de La Cámpora	Decreto 190/2014 del Ministerio de Desarrollo Social de creación de la Subsecretaría de Juventud.

Fuente: elaboración propia.