

Resumen del artículo

Actores territoriales gestionando la política social en Argentina

Territorial Actors Managing Social Policy in Argentina

Cynthia Ferrari Mango

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas-Instituto de Investigaciones Sociales de América Latina

cferrari@flacso.org.ar

 <https://orcid.org/0000-0002-7416-6754>

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, Argentina

Recibido: 26 de octubre de 2023

Aprobado: 28 de febrero de 2024

Resumen

Nos proponemos analizar las articulaciones y tensiones entre política social, actores y territorio desde la ejecución del Argentina Trabaja-Programa Ingreso Social con Trabajo durante la Alianza Cambiemos (2016-2018). Para ello, observamos la gestión del mismo desde las dimensiones material, funcional y política a través de tres actores con naturaleza, perfiles ideológicos y capacidades técnico-administrativas diferentes.

La metodología que utilizamos es cualitativa y combina el análisis de fuentes secundarias con la realización de entrevistas semiestructuradas y observaciones. Los principales hallazgos giran en torno a identificar intereses comunes de índole individual y colectivo evidenciando una retroalimentación entre el interés de contribuir a la mejora de la vida cotidiana de vecinos, a la vez que se empoderan como actor implementador. Asimismo, tienen la capacidad de brindar su propia impronta al programa, lo que nos ha



SECCIÓN GENERAL

ACTORES TERRITORIALES GESTIONANDO LA POLÍTICA SOCIAL EN ARGENTINA
Cynthia Ferrari Mango

57

Intersticios Sociales
El Colegio de Jalisco
marzo-agosto 2025
núm. 29
ISSN 2007-4964

Palabras clave: política social, gestión, actores.

permitido elaborar una tipología de entes ejecutores. Paralelamente, se producen diferentes trayectorias en torno a la acumulación de poder territorial de los tres gestores.

Abstract

We propose to analyze the articulations and tensions between social policy, actors and territory since the execution of the Argentina Trabaja-Programa Ingreso Social con Trabajo during the Alianza Cambiemos (2016-2018). To do this, we observe its management from the material, functional and political dimensions through three actors with different nature, ideological profiles, and technical-administrative capacities.

The methodology we use is qualitative and combines the analysis of secondary sources with semi-structured interviews and observations. The main findings revolve around identifying common interests of an individual and collective nature, evidencing feedback between the interest in contributing to the improvement of the daily life of neighbors while empowering themselves as an implementing actor. Likewise, they have the capacity to provide their own imprint to the program, which has allowed us to develop a typology of executing entities. At the same time, different trajectories occur around the accumulation of territorial power of the three managers.

Keywords: social policy, management, actors.

Introducción

En Argentina, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN), durante los primeros 15 años del siglo, fomentó una concepción de política social que intentaba darle potencialidad al territorio. Para ello, los aspectos centrales han sido promover la economía social como eje de trabajo articulador, así como también la participación de actores locales.¹ La ministra, Alicia Kirchner, se caracterizaba por tener presencia en los territorios, por lo que se la reconocía como una “ministra embarrada”. En el 2015, tras la asunción de la Alianza Cambiemos, la nueva ministra fue Carolina Stanley, cuyo perfil se acercaba a la órbita privada y tenía experiencia en organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro.²

Una política social que trascendió a ambas gestiones, iniciando en el 2009 bajo el gobierno del Frente para la Victoria (FPV) y continuando durante la Alianza Cambiemos fue el Argentina Trabaja-Programa Ingreso Social con Trabajo (AT-PRIST). La relevancia de dicho programa se justifica en su vinculación tanto con municipios como con organizaciones sociales que se involucraron en la gestión.³ La finalidad del programa era utilizar como instrumento laboral y de inclusión la cooperativa de trabajo, y se conformaba por personas desempleadas.⁴

En el momento de su lanzamiento, el AT-PRIST implicó un giro respecto de intervenciones previas que dio lugar a numerosos debates en relación a la historia de intervenciones antecesoras, específicamente sobre la naturaleza del programa y los actores vinculados. Los mismos dejaron sus marcas en los modos en que tuvo lugar la implementación durante la gestión de la Alianza Cambiemos.⁵ Sobre todo, se cuestionó la figura de la cooperativa, se fomentaron espacios de capacitación y se incorporaron nuevos entes ejecutores.

- 1 Estela Grassi, “Política sociolaboral en la argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades”, *Revista Ciencias Sociales*, núm. especial (2012); Ana Logiudice, “Pasado y presente de la asistencia: claves para una relectura del neoliberalismo”, *Revista de la Carrera de Sociología* 8, núm. 8 (2018).
- 2 Pilar Arcidiácono y Florencia Luci, “Las ONG en la gestión de Cambiemos. Una temporada en el Estado”, *Revista Anfibia* 8 (2019).
- 3 Cynthia Ferrari Mango, “Aportes para una periodización: del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro”, *Estudios Sociales Contemporáneos*, núm. 24 (2021).
- 4 Resolución 3182/ 2009. Programa Ingreso Social con Trabajo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- 5 Pilar Arcidiácono y Angeles Bermúdez, “¿Cooperativismo como oportunidad perdida? Problemas estructurales y coyunturales del cooperativismo bajo programas”, *Revista Ciudadanías*, núm. 2 (2018); Susana Hintze, “Potencialidades y riesgos de las cooperativas de trabajo en Argentina”, *Revista Temas*, núm. 87-88 (2016).

En este marco, nos proponemos analizar las articulaciones y tensiones entre política social, actores y territorio desde la implementación del AT-PRIST durante la Alianza Cambiemos (2016-2018). Para ello, observamos la gestión del programa a través de diversos actores visualizando aspectos políticos, materiales y funcionales. Los tres entes ejecutores que hemos seleccionado son la Unidad Ejecutora del Municipio de La Matanza, la Asociación Civil Identidad Vecinal y la Cooperativa de Trabajo Movimiento Evita La Matanza 1 Ltda enmarcada dentro de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP).

La metodología que utilizamos es cualitativa y combina el análisis de fuentes secundarias, entrevistas semiestructuradas y observaciones. Específicamente, en lo que refiere a las fuentes secundarias se nutren de pedidos de información públicos, resoluciones y corpus académico. Asimismo, las fuentes primarias están compuestas por entrevistas semiestructuradas y observación en el territorio del distrito de La Matanza. Además, esta investigación sigue una línea de continuidad, por lo que recoge datos de otros trabajos ya publicados previamente. En los mismos hemos abordado en profundidad al programa seleccionado y aisladamente a los actores elegidos. En este trabajo el aporte radica en que a partir de las articulaciones y tensiones se presenten las diferencias y similitudes de los actores a la hora de implementar el programa en las tres dimensiones planteadas. Asimismo, permite vislumbrar diferentes trayectorias de los ejecutores como de la concepción de la política social que le impregnan al programa.

En función del trabajo de campo observamos que los entes ejecutores adquieren diferentes perfiles a través de materializar el programa con determinadas particularidades de gestión tanto en términos políticos como materiales y funcionales. Dicho proceso lleva a darle forma a la política social. Por ello, construimos la siguiente tipología según la visión del actor; para el municipio, una visión tutelada y restringida; para la asociación civil, una visión contenedora y altruista, y para el movimiento social, una visión emancipadora y estratégica.

El orden del artículo es primero brindar el marco conceptual del cual partimos y contextualizar la relevancia que adquiere el territorio y los actores locales, tales como municipio y organizaciones sociales. En segundo lugar, caracterizar al municipio de La Matanza, a la asociación civil Identidad Vecinal y

a la cooperativa de trabajo Movimiento Evita La Matanza 1 Ltda. En tercer lugar se busca analizar la gestión en términos políticos, materiales y funcionales que adquiere el programa a través de ellos. En cuarto lugar se brindan las tipologías que presentamos anteriormente. Finalmente, se esbozan conclusiones.

La gestión en el territorio: miradas conceptuales

La gestión es el lugar donde se pone en juego las particularidades de la política social en virtud de cuestiones microlocales y macroestructurales. Por una lado, están presentes las características de los actores que intervienen y la cotidianidad de los sujetos a los que está destinada. Por otro lado, se evidencian las definiciones contextuales macro en términos sociopolíticos y económicos. En dicho espacio se produce una articulación entre la demanda de la sociedad y la capacidad técnica y política del Estado, sobre todo del nivel de gobierno local. Asimismo, encontramos actores involucrados que tienen objetivos, demandas e intereses concretos, así como una historia que condiciona su presente. La naturaleza de los mismos puede ser estatal, del tercer sector o privados. Además, identificar a los actores involucrados en procesos de gestión implica observar quiénes son aquellos que están vinculados, cuáles son los objetivos que persiguen y cómo se articulan. Los mismos pueden participar en diferentes momentos de la política, aunque en este trabajo nos interesa particularmente la etapa de la implementación.⁶

En este marco, entendemos por actores sociales a grupos colectivos o individuales que tienen injerencia en el proceso de gestión sea tomando decisiones o ejecutándolas.⁷ Asimismo, tienen la prerrogativa de tomar posición frente a las problemáticas sociales en las cuales se involucran. Esto lo que genera es una alteración y transformación de la gestión. Paralelamente, pueden beneficiar o, bien, perjudicar la gestión a partir de las acciones que van llevando a cabo. Además, al interior de los actores estatales tenemos diferentes perfiles, sean políticos o técnicos con la potestad para promover espacios de colaboración o coordinación.⁸

En definitiva, se conforma un entramado de actores en torno a la gestión de un programa social donde confluyen diversos intereses a partir de los perfiles

- 6 Magdalena Chiara y Mercedes di Virgilio (coords.), “Los actores en el entramado de la gestión de la política social: una aproximación conceptual y elementos para el análisis”, en *Gestión de la política social: conceptos y herramientas* (Buenos Aires: Prometeo, 2009).
- 7 Pedro Piréz, “Actores sociales y gestión de la ciudad”, *Revista Ciudades* 28 (1995).
- 8 Chiara y di Virgilio, “Los actores”.

- 9 Jorge Martín Cordero Torres, “El gobierno municipal. ¿Promotor del desarrollo local? El caso del municipio semiurbano de Cd. Ixtepec, Oaxaca”. *Estudios Sociales. Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional* 52, núm. 28 (2018).
- 10 Celia Basconzuelo e Iván Baggini, “Las organizaciones socio territoriales: consideraciones teóricas y claves históricas para la comprensión de prácticas participativas territorializadas: aportes de un estudio de caso”, *Revista Reune* núm. 1 (2016).
- 11 Marcelo José Lopes Souza, “O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento”, *Geografia: Conceitos e Temas* 353 (1995).
- 12 Ferrari Mango, “Aportes”.
- 13 Angélica de Sena y Florencia Chahbenderian, “Argentina, ¿trabaja? Algunas reflexiones y miradas del Plan ‘Ingreso Social con Trabajo’”, *Polis. Revista Latinoamericana*, núm. 30 (2011).
- 14 Malena Hopp, “Políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina actual: un balance”, *Revista del Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas y Autogestionadas*, núm. 9 (2013); Juan Pablo Hudson, “Gobiernos progresistas y autogestión en la Argentina 2003-2015: cooperativas no-estatales, sintéticas y anfibias”, *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo* 21 (2017); Maldovan Bonelli et al., “Los descamisados del siglo XXI: de la emergencia del sujeto trabajador de la economía popular a la organización gremial de la CTEP (2011-2017)”, *Cartografías del Sur. Revista de Ciencias, Artes y Tecnología*, núm. 6 (diciembre de 2017).

de cada actor. De este modo, se generan conflictos, competencias, acuerdos y disidencias que terminan disputando recursos y jerarquías. En Argentina los actores territoriales que tienen protagonismo en la implementación de programas sociales son los municipios y las organizaciones socioterritoriales.

Por municipios entendemos una entidad política que tiene división territorial donde ejecuta funciones contribuyendo al bienestar de la sociedad local. Siguiendo el principio de subsidiariedad, su cercanía con la comunidad le permite identificar las problemáticas que la acontecen.⁹ Por organizaciones socioterritoriales consideramos a aquellas que tienen anclaje en los territorios de base. Las mismas se caracterizan por construir sus espacios locales de acción de modo tal de abarcar más allá de su institucionalidad y concentrarse en sus prácticas participativas que están impregnadas de la relevancia que se le adjudica al barrio, así como también de lazos y vínculos vecinales.¹⁰ Ambos actores se desenvuelven en el territorio definido como un espacio en disputa por donde atraviesan relaciones de poder y se reconfigura a partir de las personas que lo habitan.¹¹

En definitiva, el concepto de gestión y de actores permite abordar la implementación territorial de un programa social. Específicamente, se concentra en tres tipos de actores diferentes, a saber, una organización social vinculada a los movimientos sociales, una asociación civil cercana a la lógica de organizaciones sin fines de lucro y un municipio. En función de sus particularidades van moldeando el proceso de gestión.

En lo que refiere al programa, abordamos el AT-PRIST, que ha sido ampliamente estudiado por la academia. El mismo ha atravesado cuatro etapas:¹² la primera en torno al inicio y despliegue territorial (2009-2012), la segunda a la consolidación (2012-2015), la tercera a la transición (2016-2017) y la cuarta a la transformación (2018). En este trabajo, nos concentramos en la tercera debido a que permite encontrar mayores matices en torno a la gestión de diversos actores.

En efecto, agrupamos los debates en torno a aquellos que se concentraron en la concepción del programa,¹³ en analizar el dispositivo de la cooperativa de trabajo¹⁴ y en abordar su vinculación con organizaciones sociales¹⁵ o bien con municipios.¹⁶ No hemos encontrado trabajos que profundicen en

una mirada integradora del rol en la gestión tanto de municipios como de organizaciones sociales. Nos preguntamos cómo van reconfigurando el programa y moldeando su gestión en virtud tanto de sus objetivos, visiones, concepciones, capacidades y recursos, así como también en un continuo relacionamiento con otros actores, sean estatales o los titulares del programa.

Conociendo a gestores de la política social en el distrito La Matanza

El AT-PRIST era un programa dentro del MDSN, específicamente de la secretaría denominada Economía Social. Para implementarse a nivel territorial, se articulaba con actores locales, tanto municipios como organizaciones sociales. El ente ejecutor del programa en el distrito La Matanza era solamente el Municipio desde 2009 hasta fines de 2015. Luego, con el cambio de gobierno en el 2016, el MDSN incorporó nuevos entes ejecutores hasta febrero de 2018, paralelamente a la gestión municipal.

De este modo, a nivel territorial se generó una disputa entre los entes ejecutores para captar titulares que se establecieran bajo su gestión. Asimismo, se produjo un proceso de desmantelamiento del municipio como ente ejecutor hacia una estrategia de potencialidad dirigida a organizaciones sociales. En dicho proceso, estuvo en juego la orientación política de los actores que terminó vislumbrándose en aspectos materiales y funcionales del programa. En definitiva, el municipio ya no era el único actor que tenía la potestad a través de convenios con el ministerio para ejecutar el programa.

A partir de 2016 los entes ejecutores con los cuales el MDSN firmó convenios en el distrito La Matanza eran dos asociaciones denominadas Asociación Civil Aime Nendive y Asociación Civil Identidad Vecinal, dos cooperativas de movimientos sociales nombradas Cooperativa Movimiento Evita La Matanza y Federación Nacional de Cooperativas de Trabajo René Salamanca del Movimiento Corriente Clasista y Combativa, y el municipio La Matanza.¹⁷

En la siguiente tabla (1) e ilustración (1) se puede observar la evolución de los titulares en cada uno de ellos de 2016 a 2018. Previamente a este período, de los tres solo el municipio era ente ejecutor, y los datos con

- 15 María Maneiro, “La lucha de las organizaciones de trabajadores desocupados en los últimos años del Kirchnerismo. Análisis del proceso de protesta ligado al Programa ‘Argentina Trabaja’”. *Revista Sociohistórica* 42 (2018); Denise Kasparian, “Promoción estatal del cooperativismo de trabajo y formas socioprodutivas emergentes. Contribuciones en clave emancipatoria a partir de un estudio de caso del Programa Argentina Trabaja”, *Reviise* 13 (2019).
- 16 Laura Fisman, “Disputas en torno al trabajo político: cooperativas, militancia y reconocimiento en el Programa Ingreso Social con Trabajo en un municipio bonaerense”, en *Ni punteros ni piqueteros. Organizaciones populares durante el kirchnerismo*, comp. por P. Forni y L. Castronuovo (La Plata: Edulp, 2015).

- 17 Respuesta a la NO-2019-68074857-APN-DGAJMDS#MSYDS de fecha 29 de Julio de 2019, en relación a la solicitud de Acceso a la Información Pública presentada por la Sra. Ferrari Mango Cynthia Gisselle en marco de la Ley 27.275 en Argentina.

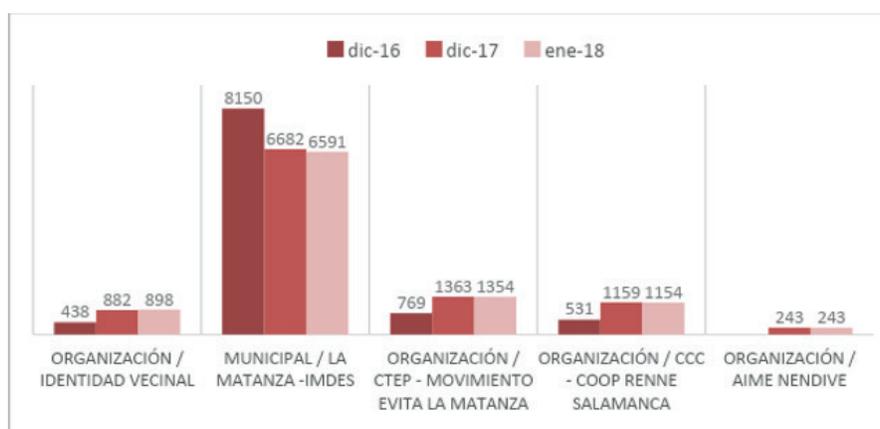
los que contamos a partir de las entrevistas abarcan alrededor de 10,000 titulares que conformaban entre 400 y 500 cooperativas.

Tabla 1. Entes ejecutores en el distrito La Matanza del AT-PRIST entre 2016 y 2018

Entes ejecutores en el distrito La Matanza	Cantidad de titulares vinculados al ente		
	dic-16	dic-17	ene-18
Organización/Asociación Civil Identidad Vecinal	438	882	898
Municipal/La Matanza-IMDES	8,150	6,682	6,591
Organización/CTEP-Cooperativa Movimiento Evita La Matanza	769	1,363	1,354
Organización/CCC-Cooperativa Rene Salamanca	531	1,159	1,154
Organización/Asociación Civil Aime Nendive		243	243
Total	9,888	10,329	10,240

Fuente: Respuesta a la NO-2019-68074857-APN-DGAJMDS#MSYDS de fecha 29 de julio de 2019, en relación a la solicitud de Acceso a la Información Pública presentada por la Sra. Ferrari Mango Cynthia Gisselle en marco de la Ley 27.275 en Argentina.

Ilustración 1. Evolución de los titulares en cada ente ejecutor



Fuente: Respuesta a la NO-2019-68074857...

Para realizar el trabajo de campo, de los entes ejecutores mencionados hemos seleccionado a uno de cada tipo. El primero abarca a la Unidad Ejecutora del Municipio, que estaba desde 2009. El segundo involucra a la Asociación Civil Identidad Vecinal, que como organización social comprendió más titulares bajo su órbita durante los dos años de implementación. El tercero refiere a la Cooperativa del Movimiento Evita en el distrito, conformada por más titulares que la otra cooperativa, y además, adquirió relevancia al enmarcarse en la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). En definitiva, la selección se basó en el pedido de información al MDSN, donde identificamos un actor de cada tipo y cuál tenía más titulares a su cargo.

El municipio La Matanza integra el conurbano bonaerense en mayor proporción territorial a comparación de otros municipios de la provincia de Buenos Aires, llegando al punto de dividir su geografía conforme a tres cordones que responden a factores sociales y económicos. En su perfil político partidario se enfatiza una trayectoria peronista donde en los últimos 25 años los intendentes han contado con dicha ideología. Asimismo, el distrito se caracteriza por ser el enclave territorial de organizaciones sociales que han contribuido a la lucha de trabajadores desempleados.¹⁸

La Asociación Civil Identidad Vecinal es una organización no gubernamental que tiene base comunitaria. Su ubicación desde 2006 es el distrito La Matanza, localidad de González Catán, barrio René Salamanca. Su objetivo es acompañar, contener y resolver las carencias que atraviesan las personas del barrio sin contar inicialmente con recursos estatales. El referente es Eduardo Creus, quien tiene antecedentes como dirigente en otra organización social de carácter más combativa, la Corriente Clasista Combativa (ccc). En dicho espacio perfeccionó la modalidad de gestión de programas sociales, así como también las articulaciones con el sector privado en pos de obtener fondos y proyectos que contribuyan a los vecinos.¹⁹

El Movimiento Evita, creado 2005 y liderado por Emilio Pérsico y Fernando Navarro, tenía una vinculación con el Frente para la Victoria liderado por Nestor Kirchner. Dicha organización persigue como objetivo general promover los derechos de los trabajadores desempleados fomentado

18 Cynthia Ferrari Mango, “El municipio como ente ejecutor de la política social nacional: argentina trabaja (2009-2018)”, *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales (RIEM)*, núm. 22 (2020).

19 Cynthia Ferrari Mango, “Política pública, actores sociales e implementación: el ‘Argentina trabaja’ desde la Asociación Civil Identidad Vecinal”, *Confluente. Rivista Di Studi Iberoamericani* 12, núm. 2 (2020).

20 Cynthia Ferrari Mango,
“Gestionando la política social
territorialmente: el “Argentina
Trabaja” desde el “Movimiento
Evita”” (2009 -2018)” *Revista
associada à Associação Brasileira de Edi-
tores Científicos* 1, núm. 9 (2021).

la economía popular. Es por ello que dio nacimiento junto con otros movimientos en 2011 a la CTEP. En este sentido, la intención de traducir determinadas prácticas enmarcadas en planes sociales en trabajo era una discusión que tenía antecedentes dentro del movimiento.²⁰

Abordando las similitudes y diferencias de los actores en la gestión

El AT-PRIST ha tenido un alto componente territorial que se visualiza en el modo de apropiarse y reapropiarse del mismo los actores territoriales. Para comprender las reconfiguraciones y la materialización de este, caracterizamos a la gestión en términos políticos, materiales y funcionales e identificamos similitudes y diferencias de los actores a la hora de llevar a cabo el programa.

En la dimensión política, tenemos en cuenta las particularidades del vínculo que existía o se construyó entre los referentes del MDSN y los actores territoriales. En el caso del MDSN, los referentes eran Carolina Stanley y Matías Kelly. La primera cumplía el rol de ministra, y el segundo, de secretario de economía social.

A nivel territorial, en La Matanza la representante era Verónica Magario, quien se desempeñaba como intendenta. Recordemos que ella tenía una orientación política partidaria peronista, mientras que en la gestión de Carolina Stanley la identidad era opuesta. Por ello, la relación se caracterizó por ser tensa.

En función del trabajo de campo la categorizamos como enemistada-conflictiva, dado que los entrevistados manifestaban inconvenientes para llegar a acuerdos en los diferentes ejes del convenio, así como también identificaban una disminución en los montos con respecto a años anteriores y limitaciones en la capacidad para redirigir fondos que exigía la realidad cotidiana en función de las problemáticas de los vecinos.

Diferente fue el caso de la Asociación Identidad Vecinal, cuyo líder, Lalo Claus, si bien tenía un pasado combativo, tras la fundación de dicha organización sus discursos y prácticas adquirieron mayor predisposición al diálogo y capacidad de adaptación ideológica. Esta última propugnaba un antiperonismo, por lo que su vinculación con el municipio era disruptiva, lo cual compartía con los funcionarios del ministerio. Asimismo, tenía

experiencia en gestión de programas sociales, por lo que propagaba un perfil técnico y político a fin a los intereses del ministerio.

De este modo, construye una relación que categorizamos de cercana-amistosa con el ministerio. La cercanía se fundamentaba en que ambos compartían una disputa ideológica con el perfil de la intendente, con lo que, por un lado, el ministerio obtuvo un aliado en el territorio, y por el otro, la organización, un apoyo estatal que anteriormente no le brindaban ni a nivel municipal ni nacional. Asimismo, en función del trabajo de campo se observa un canal de comunicación directo entre el representante de la organización y el secretario de economía social, con quien incluso se compartía un vínculo antes de que ocupara el cargo.

En el espectro del medio en torno al vínculo entre el actor territorial y el ministerio, donde en una punta estaba el municipio y en la otra la asociación, encontramos al Movimiento Evita. Las negociaciones con el MDSN se llevaron a cabo a través de la CTEP, que construyó una mesa de diálogo. En la misma, se encontraban diversos representantes de organizaciones sociales, funcionarios técnicos y Matías Kelly en calidad de secretario de economía social.

Categorizamos la relación como cooperativa y confrontativa en virtud de, por un lado, la incorporación de este actor a la gestión y, por el otro, la naturaleza de lucha de la organización. En función del trabajo de campo observamos que la estrategia del ministerio había sido incorporarlo como ente ejecutor en virtud de dos cuestiones, una referida a ampliar el abanico de entes ejecutores para debilitar a los municipios y otra a incorporar organizaciones a la gestión para contener el conflicto social. En lo que refiere a la cooperativa, era su posibilidad de conveniar directamente con el ministerio sin tener que mediar a nivel territorial con el municipio para participar del programa.

Para abordar la dimensión material tenemos en cuenta la evolución de la cantidad de titulares y presupuesto. A partir de un pedido de información,²¹ vislumbramos que La Matanza tenía 8,150 titulares en 2016, 6,682 en 2017 y 6,591 en 2018. En este sentido, se evidencia una disminución que obedece al traspaso de titulares a otros entes ejecutores. A nivel presupuestario, si bien contaba con \$50'911,271, se desembolsaron \$25'455,635. Dicho

21 Respuesta a la NO-2019-11902794-APN-DGAJMDs#MSYDS, en relación al Pedido de Acceso a la Información Pública.

22 Cynthia Ferrari Mango, “El municipio como ente ejecutor de la política social nacional: argentina trabaja (2009-2018)”, *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales (RIEM)*, núm. 22 (2020).

23 Respuesta a la NO-2019-11902794-APN-DGAJMDS#MSYDS...

24 Ferrari Mango, “Política pública”.

25 Respuesta a la NO-2019-11902794-APN-DGAJMDS#MSYDS...

26 Ferrari Mango, “Gestionando”.

27 Ferrari Mango, “El municipio”.

presupuesto estaba destinado a materiales de trabajo que abarcaban pala, rastrillo y maquinarias para bloqueadora, carpintería o bien herrería.²²

La Asociación Identidad Vecinal, a través de un convenio con el MDSN, se convirtió en ejecutor del programa, lo que le permitió gestionar recursos económicos para herramientas, maquinarias y capacitaciones. La cantidad de titulares era de 438 a diciembre de 2016, 882 a diciembre de 2017 y 898 a enero de 2018.²³ En este sentido, sucedió lo contrario al municipio, dado que fueron aumentando los titulares que formaban parte de este ente ejecutor. En términos económicos, recibieron \$7'722,665.²⁴

En la Cooperativa del Movimiento Evita la cantidad de titulares en diciembre de 2016 era de 769; en diciembre de 2017 era de 1,363, y en enero de 2018 era de 1,354.²⁵ Esto nos muestra un incremento en la cantidad de un año a otro de casi el doble, mientras que disminuye levemente en el tercer año. En términos presupuestarios, contaban con \$17'363,177.²⁶

En términos funcionales, en el caso de La Matanza, el programa dependía Jefatura y específicamente de la Unidad Ejecutora de Cooperativas. Dado que el municipio tiene una geografía extensa, existía una cantidad elevada de titulares, e intentaba otorgarle al programa una impronta más productiva. Se crearon Obradores. Los mismos estaban distribuidos en todo el distrito. Llegaron a ser entre 10-15 espacios que se caracterizaban por tener una oficina administrativa, un aula para capacitaciones y algunos un espacio para llevar a cabo talleres diversos, tales como herrería, bloquera, jardinería, carpintería y huerta. Dicho desarrollo permitió construir y consolidar las capacidades técnicas y administrativas de la gestión por parte de los funcionarios municipales, así como también de los titulares del programa, que también contribuyen a la organización. Las características de los talleres generaban distintos perfiles de obradores, que iban desde lo asistencial a lo productivo.²⁷

En el caso de la Asociación Civil Identidad Vecinal, del mismo modo que el municipio, a través de la firma del convenio se establecieron las actividades a llevar a cabo, así como también se designaban las cantidades de titulares y la distribución de tareas. No obstante, no contaban con una extensa trama territorial, dado que tenían menos titulares, así como también menor

capacidad burocrática. Para ejecutar el programa instauró una infraestructura similar a la de los obradores, aunque al ser un solo espacio contaban con mejores materiales tanto infraestructurales para el seguimiento de la gestión como para llevar a cabo talleres. Paralelamente, realizaban actividades en la trama territorial, lo que se fue expandiendo en comedores ubicados en diferentes barrios.

Por último, en el caso de la cooperativa Movimiento Evita, una vez resueltos inconvenientes formales, tales como la institucionalización de la cooperativa, lograron convertirse en ente ejecutor firmando un convenio con el MDSN. Esto les permitió decidir sobre su funcionamiento sin tener que recurrir a negociaciones con el municipio. Para ello, armaron una estructura donde la parte administrativa se localizaba en un lugar físico diferente al de los talleres. Específicamente, el ente ejecutor funcionaba en un espacio prestado por una fábrica recuperada. Desde allí, se llevaban a cabo capacitaciones y diversos talleres productivos de diversa índole como vivero, elaboración de alimentos, carpintería o herrería. Aquí vemos cómo para el funcionamiento se vincularon a otro actor con el cual compartía principios de economía social. Asimismo, al igual que los otros dos entes ejecutores, extendían su red de acción en diversos barrios del distrito concentrándose en merenderos.

En efecto, si bien se evidencian diferencias entre los tres actores a la hora de implementar el programa en términos materiales, políticas y funcionales, vislumbramos algunas similitudes. En términos políticos, pese a las particularidades del vínculo, los tres tenían que negociar con el mismo actor para poder ser ente ejecutor en el territorio. En términos materiales, contaban con un presupuesto que tenía poco margen de reorganización dado que todo estaba delimitado por convenio. En términos funcionales, identificamos que existía un espacio de base, así como también otro itinerante; es decir, tenían un espacio físico de referencia concreto de funcionamiento, y a su vez, se difundía en el territorio sea en comedores, merenderos, centros de salud, sociedades de fomentos, clubes de barrio, etcétera. De este modo, lograban presencia en el territorio mostrando su relevancia a la hora de ser puente entre un programa social de índole nacional con una sociedad local.

Construyendo una tipología de gestores de la política social

Para elaborar una tipología de los gestores de la política social nos basamos en la concepción de *política social*, que construye el ente ejecutor tras la implementación del programa así como también en el vínculo que entabla con los titulares del mismo. Para ello, fue fundamental el desarrollo presentado en los apartados anteriores, tanto de caracterización de actores como de dimensiones de gestión. En efecto, los entes ejecutores son clasificados según una tipología. La misma responde a las categorías nativas que han emergido del trabajo de campo tras observación e interpretaciones de los testimonios.

En función del trabajo de campo observamos que el municipio promovió una visión tutelada restringida de la política social entablando un vínculo con los vecinos que no tenían en mayor medida relación con la política partidaria. Dicha concepción responde a que no se observan en la implementación estrategias que intenten generar una superación del programa vinculándose con un circuito comercial directo; es decir, los productos que se obtenían no se incorporan al mercado, sino que eran destinados a instituciones o familias del barrio. Asimismo, a los titulares los agrupaban en cooperativas que no cumplían con el requisito de conocerse previamente. Desde el testimonio de funcionarios municipales se reconoce dicha debilidad que no sucedía en la cooperativa de organizaciones sociales.

Paralelamente, se caracteriza por ser un ente ejecutor heterogéneo desde asistencial hasta socioproductivo. Dicha categoría es producto de su dispersión en diversos obradores que se reacomodaron en función de sus capacidades técnicas, productivas, así como también por los materiales que le brindaban desde la unidad ejecutora central.²⁸

28 Ferrari Mango, “El municipio”.

En el caso de Identidad Vecinal, categorizamos la concepción de programa social como contenedora y altruista. La misma hace mención a los orígenes de la organización, donde fomentaban estrategias para funcionar sin recursos provenientes del Estado y, por lo tanto, con el apoyo de vecinos. Dicho posicionamiento luego se complementa con los convenios

obtenidos. Sin embargo, continuaban promoviendo el altruismo en diversas actividades que llevan a cabo como asociación civil en los barrios donde tienen presencia. Los titulares que están bajo la órbita de este ente ejecutor se consideraban parte del vecinalismo fomentado desde la asociación; es decir, se sienten parte y le van dando forma.

En términos de ente ejecutor lo categorizamos como pragmático y transparente. Dicha categorización se inspira en dos principios, por un lado, en la permeabilidad del referente de la asociación para apostar a los intereses de la misma sin aferrarse a una ideología precedente, por otro lado, en la legitimidad que se le adjudican a las organizaciones no gubernamentales fundamentada en la transparencia.²⁹

Por último, la cooperativa del Movimiento Evita construye una concepción del programa emancipadora y estratégica. Dicha categoría se inspira en el trabajo de campo donde varios referentes pregonaban cómo el programa debía ser un puente hacia otro tipo de construcción que mejorara la calidad de vida de los compañeros. Aquí no se hacía una distinción entre referentes del ente ejecutor y vecinos, sino que el colectivo eran los compañeros. El programa era una oportunidad para capitalizarse como organización. Del trabajo de campo evidenciamos cómo la preocupación de una titular es que sus compañeros estén informados. De esta forma, afirma cómo a través de la lucha y organización popular se puede obtener trabajo digno para los habitantes de los barrios. Asimismo, se reafirma cómo la conformación de la cooperativa en sus inicios fue inducida, aunque también fue disputada.

En esta línea, categorizamos al ente como combativo, cooperativo y estratégico. El mismo está inspirado en la necesidad que atravesaban las organizaciones de convertirse en ente ejecutor y conveniar directamente con el ministerio para no estar supeditado al municipio. Una vez logrado este vínculo directo, las negociaciones eran fundamentales para continuar capitalizándose.³⁰

En efecto, en función de la concepción del programa que materializaban y las particularidades propias de cada ente ejecutor es que observamos tres trayectorias en torno a la dinámica de acumulación de poder. De un continuo, mientras la asociación se fortaleció, el municipio se debilitó y la

29 Ferrari Mango, “Política pública”.

30 Ferrari Mango, “Gestionando”.

cooperativa tuvo un crecimiento. La tabla 2 sintetiza lo que proponemos para cada ente ejecutor. Específicamente, recuperamos categorías del tipo de gestor y la concepción de política social que reconstruye.

Tabla 2. Construyendo una tipología

Actor/Eje	Municipio La Matanza-Unidad Ejecutora	Asociación Civil Identidad Vecinal	Cooperativa de Trabajo Movimiento Evita La Matanza 1 Ltda
Tipo de gestor	Heterogéneo desde asistencial a socioproductivo	Pragmático y transparente	Combativo, cooperativo y estratégico
Concepción de la política social	Visión tutelada restringida	Visión contenedora y altruista	Visión emancipadora y estratégica

Fuente: Elaboración propia en base al trabajo de campo.

Reflexiones

Las articulaciones y tensiones a la hora de llevar a cabo un programa social se evidencian a partir de las particularidades de cada actor involucrado. En este trabajo hemos seleccionado tres actores que tienen naturaleza, perfiles ideológicos o capacidades técnico-administrativas diferentes, específicamente, en primer lugar, un actor estatal como lo es La Matanza con ideología peronista y aparato burocrático consolidado; en segundo lugar, un actor no gubernamental como lo es la Asociación Identidad Vecinal de ideología antiperonista con leves antecedentes en la gestión de programas; en tercer lugar, una organización que emerge de un movimiento social como lo es la Cooperativa del Movimiento Evita a fin al Kirchnerismo y con varios años de trayectoria gestionando programas.

A pesar de las diferencias planteadas, se identifican intereses comunes de índole individual y colectivo, tales como capitalizar el programa de modo tal de fortalecerse como ente ejecutor, así como también de contribuir a la mejora de la cotidianeidad de los titulares del programa y de las condiciones

del territorio que habitan. Por lo tanto, la idea de construir territorialidad se impregna en todo el proceso de implementación. Concretamente, nos referimos a identificar las falencias que atraviesa la sociedad local para intentar sortearlas y potenciar las habilidades de los actores que ejecutan en pos de continuar en el proceso de gestión. Por lo tanto, se produce una retroalimentación entre el interés de contribuir a la mejora de la vida cotidiana de vecinos y empoderarse como actor implementador.

En efecto, evidenciamos diferencias y similitudes de los tres actores al implementar el programa. Los mismos tienen la capacidad de brindar su propia impronta en función de determinadas particularidades materiales, políticas y funcionales. Esto nos ha permitido elaborar una tipología de entes ejecutores. La misma se construye relacionando el enfoque teórico, que recupera el concepto de *gestión* y el de *actores* con los testimonios recolectados del trabajo de campo. La riqueza radica en contar con categorías nativas de los propios implementadores del programa en cada ente ejecutor.

Concretamente, observamos al municipio La Matanza como un tipo de gestor heterogéneo de asistencial a socioproductivo, a la Asociación Civil Identidad Vecinal como un gestor pragmático y transparente y, por último, a la Cooperativa de Trabajo Movimiento Evita como un gestor combativo, cooperativo y estratégico. En lo que refiere a la concepción de la política social, las interpretaciones transcurren desde una tutela restringida por parte del municipio, una visión contenedora y altruista desde la asociación y una visión emancipadora y estratégica de parte de la cooperativa.

Paralelamente, la complementariedad de las tres dimensiones produce diferentes trayectorias de los entes ejecutores. En definitiva, aquí vemos otra retroalimentación entre la combinación de las tres dimensiones y el propio diseño de la política. En esta última, se establecen los lineamientos para determinar qué actor puede y cuál no ser ente ejecutor. A partir de la investigación, observamos cómo el municipio disminuyó su influencia, mientras que el Movimiento Evita se fue reconstruyendo y la Asociación Identidad Vecinal adquirió mayor relevancia. Esto nos muestra tres situaciones diversas en torno al capital político y territorial que acumularon tras la implemen-

tación del programa. En efecto, la política social generó tres trayectorias diferentes de actores en torno al poder: pérdida, crecimiento y oscilación.

En definitiva, el artículo aporta a la construcción de una tipología de entes ejecutores de diversas características que implementan un mismo programa. De este modo, se observa cómo la política social se articula territorialmente, así como también brinda una caracterización del rol de distintos sujetos que participan de la ejecución de políticas sociales. En efecto, la política social se materializa a nivel local a través de la gestión de los programas que llevan a cabo determinados actores.