



RESEÑA DE LIBRO

Book Review

TÍTULO

El régimen de implementación local de una política social en los espacios locales de gestión.

Una mirada desde el Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja en el Municipio de La Matanza (2009-2016).

Cynthia Gisselle FERRARI MANGO

FLACSO Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019.

(1a edición, 146 páginas, ISBN 978-950-9379-51-0).

Cynthia Gisselle Ferrari Mango. *The local implementation regime of a social policy in local management spaces. A look from the Social Income with Work program - Argentina Trabaja in the Municipality of La Matanza (2009-2016).*

FLACSO Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019, 146 pages.

Por Matías Nicolás Reiri*

Fecha de Recepción: 11 de mayo de 2020.

Fecha de Aceptación: 10 de septiembre de 2020.

Palabras clave: *Políticas Sociales, Espacios Locales de Gestión, Municipio, Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja.*

Keywords: *Social Policies, Local Management Space, Municipality, Social Income Program with Work - Argentina Works.*

* Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de La Matanza. Correo electrónico: matias.reiri@live.com

El libro de Cynthia Giselle Ferrari Mango nos invita a reflexionar en torno a la complejidad de la implementación a nivel territorial de una política social nacional desde el municipio. Específicamente, la propuesta que la autora nos presenta contribuye un aporte novedoso al análisis del régimen de implementación local del Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja (en adelante, Prist-At) en los espacios locales de gestión, mostrando las tensiones y consensos existentes en el complejo entramado de actores y la manera en la que una política social realiza un recorrido—de idas y vueltas— desde quienes formulan hacia quienes implementan en un contexto de conflictividad creciente e inmerso en un sinfín de dinámicas territoriales que no siempre son contempladas en la formulación.

Las políticas sociales impulsadas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (en adelante, MDSN) durante el período 2003-2015, a partir de una mirada de la economía social y solidaria, han fomentado el cooperativismo de trabajo. Entre ellas, se ha destacado el Prist-At, cuyo objetivo central era la creación de oportunidades de inclusión sociolaboral a través de la conformación de cooperativas de trabajo. La misma se enmarcaba dentro de un modelo de desarrollo con inclusión social caracterizado por un proceso de recentralización del Estado y un fuerte protagonismo de los municipios que se instituyeron como encargados a nivel territorial de la implementación del programa.

La importancia del Prist-At radica, en primer lugar, en la relevancia que el MDSN le ha atribuido a través de grandes partidas presupuestarias y, por otro lado, en el hecho de que el programa integra cuestiones sociales, económicas, de hábitat social, educación, salud, etcétera, que lo han vuelto una política social de referencia a partir de la cual los territorios han sido interpelados. Cabe destacar que, para el caso que la autora analiza, el Municipio de La Matanza, territorio en el cual

se implementa la política, adquiere particular relevancia no sólo por ser el espacio físico en el cual se desarrolla el programa, sino también por albergar el complejo entramado de actores en el cual se tejen las dinámicas que el Prist-At va a ir adquiriendo. Las formas de hacer política, de intervenir, de militar, de trabajar y de organizarse propias de un territorio con singulares características van a teñir el posterior desarrollo de la política que la autora analiza en este libro.

El recorrido que nos invita a transitar Ferrari Mango muestra la manera en la que el Prist-At, en tanto política social diseñada en el nivel macro y que se adentra en el territorio, se configura y reconfigura a partir de las lógicas barriales produciendo una profunda transformación de los espacios locales de gestión a raíz de la demanda y la oferta de los diversos actores gubernamentales y de la sociedad civil. Asimismo, señala que en este proceso se produce una readaptación del diseño original de la política pública a partir de los intereses, tensiones, acuerdos, negociaciones, necesidades, recursos de poder, estrategias, objetivos y racionalidades presentes en el entramado de actores del régimen de implementación del Prist-At en el Municipio de La Matanza.

El objetivo que persigue el libro es analizar la reconfiguración territorial del régimen de implementación local del Prist-At en el Municipio de La Matanza desde el año 2009 hasta el año 2016. En ese sentido, los objetivos específicos son, en primer lugar, analizar las generalidades del programa a partir de su concepción en la formulación desde el MDSN que repercuten en su implementación a través del Municipio de La Matanza desde el año 2009 hasta el año 2016. En segundo lugar, caracterizar la territorialidad que adquiere el Prist-At en los espacios locales de gestión denominados "Obradores" en el distrito de La Matanza (2009-2016) a partir de la operativización del programa. En tercer lugar, caracterizar a los actores que conforman el entrama-

do de actores del régimen de implementación local del Prist-At desde el año 2009-2016 en el Municipio de La Matanza a partir de la relación entre ellos y los arreglos locales con la comunidad local y la política local. Para llevar a cabo la concreción de dichos objetivos, la autora realizó un exhaustivo trabajo de carácter cualitativo basado en el análisis de documentos y, principalmente, en el trabajo de campo. La heterogeneidad de las entrevistas realizadas nutre el desarrollo del análisis, nos brindan un acercamiento a los/las encargados/as de formular, evaluar e implementar y, además, a los/las cooperativistas que representan una parte esencial en el proceso de la política. La diversidad de testimonios de personas que forman parte del Prist-At nos adentra en las disputas por los recursos, la visibilidad, el territorio y la manera en la que estas disputas generan transformaciones en los espacios locales de gestión y, por ende, en el programa.

El libro se encuentra estructurado a partir de cinco capítulos en los que la autora nos presenta su investigación desagregada en tres líneas de trabajo. En primer lugar, realiza un recorrido por el programa Prist-At y sus características para luego, en segundo lugar, adentrarse en el proceso de implementación en el ámbito local analizando los espacios locales de gestión. Finalmente, profundiza en el entramado de actores que participan de dicho proceso de implementación y analiza los diferentes tipos de relaciones que se dan entre ellos.

El primer capítulo nos propone una caracterización del marco económico, político y social en el cual tiene lugar la investigación y sienta las bases teóricas y metodológicas desde las cuales se estructurará el resto del trabajo investigativo. Esto es, a grandes rasgos, la manera de concebir al Estado y a la política social. En este sentido, Ferrari Mango entiende al Estado como una relación social y un aparato institucional que está compuesto por diferentes niveles de gobierno y una burocracia que ejecuta las políticas públicas. Las mis-

mas son tomas de posición del Estado, frente a una cuestión socialmente problematizada que, para un mayor entendimiento, se las puede explicar dividiéndolas en etapas analíticas. Paralelamente, entiende a las políticas sociales como una amplia gama de intervenciones del Estado que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa protegiéndola de situaciones que ponen en riesgo esos procesos o neutralizan sus efectos no deseados. De este modo, comprende los ámbitos del empleo, la educación, la salud, los sistemas de seguridad social, los servicios públicos y la asistencia social.

El segundo capítulo nos propone un recorrido por los programas que la autora reconoce como antecedentes directos del Prist-At. Es así que, marcando una importante ruptura entre la forma de concebir la política social entre los noventa y la década en la cual tiene lugar la investigación, es posible identificar al Plan Trabajar, al Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados y al Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” como políticas sociales que sentaron las bases del programa en torno al cual el libro se desarrolla. En este sentido, el Prist-At es considerado por Ferrari Mango como un programa de transferencia de ingresos condicionada con eje trabajo céntrico que se inspira de principios de la nueva economía social y solidaria a la vez que, se nutre de varias de las políticas sociales que lo anteceden. Luego, la autora realiza una caracterización de los actores que conforman el entramado del Prist-At en el municipio de La Matanza y, a partir de allí, hace un recorrido por el proceso de implementación teniendo en cuenta a los actores anteriormente caracterizados. En este recorrido reconoce a los Obradores como los espacios en los cuales se lleva a cabo día a día la implementación –a los que luego denominará espacios de gestión local– e identifica cuatro grupos de actores que forman parte del entramado del Prist-At. Estos son: funcionarios nacionales del MDSN, funcio-

narios del Municipio de La Matanza, técnicos de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM) y beneficiarios/cooperativistas del programa. Es importante la identificación de los Obradores como espacios locales de gestión, no sólo por ser el espacio físico en el cual se implementa el programa, sino porque además es allí donde la política se relaciona con el entramado local, se cuestiona y, muchas veces, se reformula para atender de manera más concreta a las necesidades del territorio, que no siempre se corresponden con aquellas formuladas desde el nivel nacional.

El tercer capítulo retoma lo mencionado anteriormente para, luego, adentrarse en la modalidad de implementación del programa y en el rol que cada uno de los actores tiene en este proceso. Reconoce que la modalidad de gestión en el diseño del programa es descentralizada y que los municipios son los encargados de la ejecución del programa lo cual, en un comienzo, representó un desafío de gestión en términos de sus responsabilidades técnicas y políticas. Estos desafíos y la complejidad creciente propia del proceso de implementación explican, según la autora, el posterior surgimiento de los Obradores como espacios locales de gestión. Posteriormente, Ferrari Mango nos presenta la manera en la que el surgimiento de los Obradores se enmarca en el entramado del territorio local. Parte del análisis de la situación de los movimientos sociales, las organizaciones de base y el Municipio en el territorio y, desde allí, realiza un recorrido por el proceso de implementación del programa, la conflictividad creciente entre los diversos actores y la dificultad a las cuales se enfrentó el Municipio de La Matanza, por escasez de recursos humanos y técnicos, en la coordinación del importante caudal de cooperativistas. Así, en un complejo proceso de interacción entre el gobierno nacional, el municipal y la sociedad local, es que la autora reconoce reconfiguraciones del programa que son producto de la implementación del mismo en el

territorio local. De este modo, los Obradores, vistos como una cristalización del programa, persiguen varios objetivos tales como: incentivar un desplazamiento del programa desde la delegación municipal a otro espacio físico, darle una impronta más productiva al programa creando dentro de ellos diferentes talleres, facilitar el acceso de los cooperativistas al lugar de la contraprestación permitiéndoles realizar la contraprestación en el barrio en el cual vivían, entre otros. En este sentido, la política no sólo es transformada por el surgimiento de los Obradores como espacios locales de gestión, sino también porque estos espacios comenzaron a canalizar la oferta y la demanda de servicios en estrecha vinculación con el territorio en el cual se encontraban inmersos. De este modo, la autora reconoce un doble movimiento en el proceso de implementación del programa a partir de los Obradores. Por un lado, se produce una transformación en la sociedad local debido a que el Obrador comienza a constituir un espacio en el cual depositar las demandas locales. Por otro lado, estas demandas produjeron transformaciones al interior de los Obradores, los cuales reconfiguraron sus estructuras, se burocratizaron y complejizaron su entramado organizacional. Por este motivo, señala que algunos Obradores adquirieron un perfil más socioproductivo, mientras que otros han tenido un perfil asistencial o bien de servicios.

El cuarto capítulo nos propone un análisis en profundidad del entramado de actores construido a partir del Obrador, es decir, considerando a los actores que tienen una vinculación directa o indirecta con el mismo, a saber: agentes territoriales del MDSN, funcionarios municipales, técnicos del equipo de monitoreo de la UNLaM y cooperativistas/beneficiarios. En este sentido, la autora establece cuáles son las principales pautas en la relación del Prist-At con la política local y con la comunidad local, lo cual le permite vislumbrar la existencia de determinados arreglos locales. A partir de la

identificación de los arreglos locales existentes y la caracterización de los vínculos que se dan en el entramado de actores, Ferrari Mango nos presenta dos fenómenos que constantemente irrumpen, nutren y reconfiguran la implementación del *Prist-At* en la cotidianeidad del Obrador. Estos son los operativos territoriales y las movilizaciones, los cuales pueden ser promovidos tanto por el nivel de gobierno nacional como por el gobierno municipal. A partir de dichos acontecimientos la autora desarrolla las tensiones entre los/as cooperativistas, los jefes de los Obradores, el gobierno local y el gobierno nacional. A su vez, nos muestra cómo, desde estos dos fenómenos, también se genera un proceso de reconfiguración de la política a la vez que se dan disputas por la visibilidad y la obtención de rédito político. Es así que, continuando con este análisis, la autora considera una multiplicidad de indicadores del tipo de racionalidad de los actores, la intensidad o estabilidad de la relación, los recursos de poder, sus objetivos y estrategias para presentarnos, de manera más detallada, el entramado de actores y los recursos con los cuales cada uno de ellos cuenta para disputar políticamente. Es importante tener en cuenta que, a partir de esta investigación, la autora considera que las racionalidades se entremezclan mostrando una heterogeneidad creciente. Sin embargo, lo mencionado anteriormente no es impedimento para caracterizar las racionalidades preponderantes en cada uno de los actores que intervienen directa o indirectamente en el programa. En este sentido, la autora reconoce que en el caso de los técnicos de la UNLaM prima la racionalidad técnica a la hora de participar en la implementación del programa, en el caso de los funcionarios municipales la racionalidad que prima es la política mientras que, en el caso de los funcionarios del MDSN, la racionalidad formal es técnica, pero subyace informalmente la racionalidad política. Cabe destacar que las racionalidades se complementan con los recursos de poder,

así en los funcionarios del Municipio priman los recursos de poder social y político, en los agentes gubernamentales del MDSN, se resalta el recurso de poder político y económico mientras que, en los funcionarios técnicos de la UNLaM, priman los recursos de poder simbólico, cognitivo y técnico-administrativo. Por otro lado, en los cooperativistas/beneficiarios el recurso de poder que predomina es social y político. Según la autora dichos recursos están estrechamente relacionados al rol que cumplen cada uno de los actores en el *Prist-At* y a las características que adquieren las relaciones entre ellos, sus objetivos y estrategias.

El quinto y último capítulo nos presenta las conclusiones y las reflexiones finales de la investigación, allí la autora presenta cuáles son las conclusiones que se desprenden del análisis realizado. En este sentido, destaca que el surgimiento del programa *Prist-At* no ha sido una decisión aislada del MDSN, sino que forma parte de un conjunto de políticas sociales que tienden al cooperativismo de trabajo con una orientación territorial, inspirada en principios de la nueva economía social y solidaria y que tienen vinculación directa con los Gobiernos Locales. A partir de allí, y a través del análisis de la reconfiguración territorial del régimen de implementación local del *Prist-At* en los espacios locales de gestión del Municipio de La Matanza desde el año 2009 hasta el año 2016, nos propone una mirada que refleja las dinámicas existentes en el, cada vez más complejo, entramado de actores. De este modo, se visualiza cómo se manifiesta la relación entre los diferentes niveles de gobierno, relación en la cual cada uno de los actores tiene un rol por cumplir y una multiplicidad de tensiones con respecto al resto de los actores. La autora remarca la preponderancia que el MDSN tiene en el proceso de formulación del programa y el rol del Municipio de La Matanza en calidad de ente ejecutor que se enfoca en el proceso de implementación en el distrito. Sin embargo, el libro centra sus esfuerzos en mostrarnos la

manera en la que el programa toma cuerpo a partir de las microprácticas locales y su posterior reconfiguración a partir de las mismas.

La investigación reconoce el momento del surgimiento de los Obradores como un punto esencial en el análisis. Esto se debe a que, desde los Obradores entendidos como espacios locales de gestión, se produce la materialización de la política social en el territorio y a que la creación de los mismos son producto de la insuficiencia, en materia de recursos humanos y técnicos, del Municipio de La Matanza para llevar a cabo el proceso de implementación del programa. En este sentido, los Obradores son los referentes territoriales de la tesis, desde donde la Ferrari Mango analiza al Prist-At en el contexto local y a partir del cual estructura la caracterización del entramado de actores.

En conclusión, el libro *El régimen de implementación local de una política social en los espacios locales de gestión. Una mirada desde el Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja en el Municipio de La Matanza* (2009-

2016) de Cynthia Gisselle Ferrari Mango nos proporciona un minucioso recorrido que parte de la normativa que da origen al programa para, luego, adentrarse en el territorio con el objetivo de desentrañar las dinámicas del Prist-At en contacto con el entramado de actores. En el libro se ven los consensos y las tensiones que trae consigo el proceso de implementación de una política pública y nos brinda importantes pistas acerca de cómo, a medida que una política pública se implementa, pueden surgir nuevos nudos problemáticos que luego pueden ser considerados para diseñar nuevas políticas públicas. Al respecto, el libro se encuentra digitalizado y forma parte de la colección Serie De Tesis del Área Estado y Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede académica Argentina. Dicha colección está integrada por las mejores tesis realizadas por las y los estudiantes de la Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social y la Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo.