



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Área Estado y Políticas Públicas

**Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con
Inclusión Social**

Director: Daniel García Delgado
Tesis de Maestría

“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)”.

Tesista: Lic. Ferrari Mango Cynthia Gisselle

Directora de Tesis: Dra. María Victoria Castilla

Buenos Aires, 05 de diciembre de 2017

INDICE

AGRADECIMIENTOS.....	5
RESUMEN.....	7
CAPÍTULO UNO: Introducción contextual y teórica - metodológica	9
1.1 Introducción y planteamiento del problema.....	9
1.2 Objetivo General y objetivos específicos	16
1.3 Estrategia teórica – metodológica.....	17
1.5 Estructura de la Tesis	22
1.6 Estado del Arte y Marco Teórico.....	23
1.6.1 Estado, Políticas Públicas y Políticas Sociales.....	23
CAPÍTULO DOS: Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja: desde su formulación hacia su implementación	37
2.1 Introducción al capítulo.....	37
2.2 Política social desde la perspectiva de la nueva economía social y solidaria: ¿beneficiarios, cooperativistas o asalariados?	40
2.3 Aspectos generales	46
2.3.1 Antecedentes de políticas sociales	48
2.3.2 Normativa y contexto de surgimiento del programa.....	56
2.4 Caracterización de los actores que conforman el entramado del Prist –At en el Municipio de La Matanza.....	62
2.4.1 Gobierno Nacional: Agentes territoriales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación	63
2.4.2 Gobierno Municipal: funcionarios de la Municipalidad de La Matanza	68
2.4.3 Universidad Pública: equipo técnico de la Universidad Nacional de La Matanza	73
2.4.4 Titulares del programa: Cooperativistas / Beneficiarios.....	78
2.4 Recapitulación del capítulo	85
CAPÍTULO TRES: El régimen de implementación local en espacios locales de gestión: los Obradores	87
3.1 Introducción al capítulo.....	87
3.2 El municipio como implementador en espacios locales de gestión	89
3.3 Los Obradores como espacios locales de gestión	97
3.3.1 Motivos de surgimiento de los Obradores.....	97

3.3.2	El entorno territorial de los Obradores	100
3.3.3	El Obrador y su complejización a partir de tres espacios.....	101
3.3.4	La vinculación del Obrador con la población del barrio.....	106
3.4	Recapitularización del capítulo.....	111
CAPÍTULO CUATRO: El Entramado de Actores en el Régimen de implementación local entre la comunidad local y la política local.		
4.1	Introducción	113
4.2	Arreglos locales	115
4.2.1	Entre la comunidad local y la política local	115
4.2.2	Cotidianeidad interrumpida: Operativos Territoriales y Movilizaciones	121
4.3	Análisis del entramado de actores	135
4.3.1	Racionalidades y características de las relaciones entre los actores	135
4.3.2	Lógicas de acción, recursos de poder, objetivos y estrategias de los actores ..	144
4.4	Conclusión del capítulo.....	147
CAPÍTULO CINCO: Conclusiones y reflexiones finales		
6.1	Recapitulación	149
6.2	Régimen de implementación local de la política social: Prist-At.....	151
6.2.1	Desde la formulación hacia la implementación: concepción finalística	151
6.2.2	Los Obradores como espacios locales de gestión: concepción operacional....	153
6.2.3	Entramado de actores: concepción relacional.....	156
6.4	La política social como renovadora de nudos problemáticos	160
BIBLIOGRAFÍA.....		163
LEGISLACIÓN.....		179
LISTADO DE ENTREVISTAS.....		180
ANEXOS.....		181

AGRADECIMIENTOS

A mi **directora** Vicky, a quién le tengo una gran admiración por sus valores humanos y profesionalismo, un agradecimiento muy especial por haber aceptado acompañarme en este proceso brindándome su tiempo, paciencia, respeto, tranquilidad, confianza, compromiso y, principalmente por todas sus sugerencias y transmisión de conocimiento.

Al **Área Estado y Políticas Públicas**, principalmente a Alejandro por abrirme las puertas del área, a Agus por sus concejos, lecturas y sugerencias y a Daniel, de quien aprendo cotidianamente, por los debates teóricos y coyunturales que me permitieron tener una mirada más global de la ciencia política.

A los **entrevistados** que me destinaron su tiempo: equipo técnico del monitoreo de la UNLaM, funcionarios gubernamentales (municipales y ministeriales) y principalmente, a los cooperativistas de quienes aprendí muchísimo y los tengo presentes.

A la **UNLaM**, institución que me brindó un caudal de capital cultural para mi desarrollo como politóloga y un capital social compuesto por compañeros que se transformaron en colegas y amigos. Principalmente a Aníbal, gracias a quién por su gran labor desde la Secretaría de Investigaciones del Dpto. de Derecho y Ciencia Política me sumergí en los primeros pasos hacia la investigación y fue fundamental su intervención para acceder al campo en esta tesis.

A mi **Familia**, a Ari por convivir con las ansiedades, frustraciones y logros que atravesaron esta tesis y saber brindarme tranquilidad, escucha, compañía y amor. A mi abuela y tía abuela, quienes me brindaron todo el amor del mundo y no dejaron de alentarme y preguntarme cuanto falta para la entrega. A mi hermana Mayra, con quien compartimos el entusiasmo por las Ciencias Sociales, le agradezco por sus lecturas y sugerencias y principalmente, por su incondicionalidad. Finalmente, eternamente agradecida a mi Mama y a mi Papa, quienes me formaron en valores de responsabilidad, respeto y fundamentalmente perseverancia.

A todos ellos, mi más sincero agradecimiento porque desde su lugar han acompañado y contribuido a la elaboración de esta tesis.

RESUMEN

El Programa Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja (en adelante Prist –At) fue promovido por la Resolución 3182/2009 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (en adelante, MDSN) y ratificado por el Decreto 1067/2009. En la resolución, se estableció como objetivo general generar puestos de trabajo a través de la conformación de cooperativas. La formación de las mismas, se enmarcaron bajo convenios celebrados entre el MDSN y los municipios, quienes se instauraron como entes ejecutores del programa en el territorio. Asimismo, el Prist –At no ha sido una decisión aislada del Ministerio sino que forma parte de un conjunto de políticas sociales inspiradas en principios de economía social y solidaria.

En este marco, el objetivo general que guió la investigación y dio origen a esta tesis, consistió en analizar 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. Como objetivos específicos se instituyeron 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. 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 a partir de la operativización del programa. En tercer lugar, caracterizar a los actores que conforman el entramado de actores del régimen de implementación local del Prist-At 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. Asimismo, cada uno de los objetivos específicos remarcó una concepción de política social: el primero una concepción finalística, el segundo una concepción operacional y el tercero una concepción relacional.

Para la consecución de los objetivos, se utilizó una metodología cualitativa dentro de la cual se desarrollaron diversas técnicas y estuvo basada en el análisis de documentos y, principalmente, en el trabajo de campo. Este último, se realizó durante el período 2009-2016 y las técnicas de investigación cualitativas utilizadas se diferenciaron de acuerdo a los objetivos

de investigación. El proceso de documentación, análisis e interpretación de los datos se adecuó a la intersección tanto de procesos macro-sociales como también de micro-prácticas y acciones locales. De este modo, se intentó realizar un aporte en el campo de la política social específicamente, en la implementación de un programa social que se diseña desde el gobierno nacional y se ejecuta a través del gobierno municipal.

Palabras claves: *política social; régimen de implementación local; formulación; espacios locales de gestión; entramado de actores.*

CAPÍTULO UNO: Introducción contextual y teórica - metodológica

1.1 Introducción y planteamiento del problema

El Estado es un conjunto de relaciones sociales e históricas que realiza mediaciones con la sociedad civil en aspectos económicos, políticos, sociales y culturales en un territorio determinado contando con una garantía coercitiva centralizada (O'Donnell, 1993; Garcia Delgado, 1996; Oszlak y O'Donnell, 1982; Oszlak, 1997; Twaites Rey, 1999). Dichas mediaciones se realizan a través de las políticas públicas las cuales -sólo a modo de esquema interpretativo- se las puede dividir en diferentes etapas, siendo las centrales: la etapa de formulación, la etapa de implementación y la etapa de evaluación (De León, 2007; Aguilar Villanueva, 2003; Tamayo Sáez, 1997; Meny y Thoenig, 1992; Oszlak y O'Donnell, 1982 y Subirats, 1989). El Estado no es una unidad ilusoria, sino que está compuesto por un entramado de niveles jurisdiccionales, ministerios, secretarías, direcciones y organismos autárquicos que no están ausentes de conflictos y consensos. Cualesquiera de ellos, pueden participar en alguna o todas las etapas mencionadas.

Tras la crisis económica, institucional, social y política que atravesó Argentina a comienzos del siglo XXI, desde la dirigencia política, los discursos académicos y desde la sociedad en general se planteó la importancia y necesidad de un Estado más activo y presente en cuestiones socioeconómicas, orientado a consolidar una sociedad más inclusiva. A partir de allí, se puede hablar de un paradigma caracterizado por interpelar la modalidad de gestión de los diferentes niveles de gobierno y promover la vinculación entre la sociedad civil y el Estado, el cual se reflejó en algunas de las políticas públicas implementadas (Forni, Nardone, Castronuovo, Nougques y Zapico, 2015; García Delgado y Ruiz del Ferrier, 2013; Mazzola, 2012; Fontdevila, 2012). El rumbo de este período García Delgado (2013) lo definió como un “modelo de desarrollo con inclusión social” que en materia económica se enfocó en priorizar el consumo interno y sustituir las importaciones mientras que en materia social destinó los esfuerzos en generar inclusión social a través de la ampliación de coberturas sociales y fomento de empleo.

En este contexto, durante las últimas dos décadas, los gobiernos locales han cobrado protagonismo en la etapa de implementación de políticas públicas formuladas desde el nivel de gobierno central como producto de las reformas del Estado, la descentralización y la municipalización de la crisis (García Delgado, 1996; Arroyo, 1997; Iturburu, 2000; Bernazza, 2005; Cravacuore, 2007; Rofman, 2006; Chiara y Di Virgilio, 2005). Dichas políticas públicas, específicamente las políticas sociales, se han caracterizado por formularse en torno a una concepción que involucra principios de la nueva economía social y solidaria (Hintze, 2014; Vuotto, 2011; Adolfo, 2010; Altschuler y Casalis, 2006; Danani, 2004 y Coraggio, 2002).

El sector político que estuvo en el gobierno en Argentina desde el año 2003 hasta el 2015 fue el partido político “Frente para la Victoria” con los presidentes Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernandez de Kirchner (2008-2011 y 2012-2015). En su agenda de gobierno propusieron “*recentralizar*” al Estado (De Piero, 2012) con el fin de recuperar su capacidad de intervención en la esfera social, política y económica. Promulgaron como objetivo central en materia de política social, la inclusión social a través del trabajo (Grassi, 2012) generando lo que algunos autores señalan como un punto de inflexión en el tipo de política social impulsada por el Estado Nacional (Natalucci y Paschkes Ronis, 2011; Forni et al., 2015).

En el marco descripto, se crea el Programa Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja (en adelante, Prist-At) por la Resolución 3182/2009 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (en adelante, MDSN) y ratificado por el Decreto 1067/2009. El programa comenzó a implementarse desde el año 2009 y continuó con el cambio de gobierno ocurrido luego de la elección en noviembre de 2015, cuando la “Alianza Cambiemos” con la fórmula “Mauricio Macri Presidente –Marta Gabriela Michetti Vicepresidenta” obtuvo el 51,34% de los votos (Dirección Nacional Electoral)¹.

En lo que refiere al contexto sociopolítico previo al surgimiento del Prist-At, el año 2008 estuvo marcado por el desenlace de un conflicto entre el gobierno y el sector agropecuario

¹ Para ver el detalle del resultado electoral detallado por provincia:
http://www.elecciones.gob.ar/admin/ckfinder/userfiles/files/2daVUELTA_Comparacion_Provisorio-Definitivo.pdf

(De Luca y Malamud, 2010; Damill y Frenkel, 2009), el decrecimiento de la cantidad de los programas sociales -por ejemplo una menor cantidad de Planes Jefas y Jefes- (González Bombal et al., 2010) y por el resultado desfavorable para el Frente para la Victoria en la elecciones legislativas de segundo término (Catterberg y Palanza, 2012; Tagina, 2011). En lo que refiere al contexto económico, a partir de ese mismo año se produce una desaceleración económica en el marco de una crisis internacional acompañada por la persistencia del desempleo y un núcleo duro alto de desocupación (Fizsman, 2015; Isola, 2014; Hopp, 2013; Alzina y Otero 2013; Natalucci, 2012 y De Sena y Chahbenderian, 2011).

Según se expone en el documento de la Resolución 3182/2009 del Prist-At, el objetivo central del mismo es la creación de oportunidades de inclusión socio-laboral a través de la creación de puestos de trabajo, fomentando la organización cooperativa y el desarrollo de capacidades desde una perspectiva multidimensional e integral de derechos (MDSN, 2010). Esta normativa, da cuenta de la orientación ideológica y práctica del programa como así también permite adentrarnos en el estudio del Estado ya que, como señalan Oszlak y O'Donnell (1982) las políticas públicas nos dejan ver al Estado en acción e identificar sus características.

El Prist-At desde sus inicios se encuentra bajo la órbita de la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo del MDSN (Decreto N° 1067/09) y forma parte de un conjunto de políticas sociales con bases en la economía social y solidaria que plantean la importancia de promover el trabajo a través de la conformación de cooperativas tendientes a fomentar valores de solidaridad, compañerismo y cooperación entre los asociados. En el año 2015, el número de cooperativas a nivel nacional dentro del Prist-At era de 5795 y, cada una de ellas, estaba compuesta por un promedio de 30 a 40 integrantes dando un total de 191.235 titulares (Arcidiácono y Bermúdez, 2015)².

El programa forma parte de un conjunto más amplio de “gestiones desarrolladas desde el Ministerio de Desarrollo Social vinculadas a la economía social” (Forni et al., 2015:23) que

² El dato presentado por Arcidiácono y Bermúdez (2015) refiere a la cantidad a nivel nacional. En lo que respecta a la cantidad de cooperativistas bajo convenio entre MDSN y el Municipio de La Matanza, un funcionario técnico me reconoció la dificultad de brindar un número exacto en virtud de las altas y bajas. No obstante, me informo que la cantidad de cooperativas aproximadamente es de 250 lo que equivale a alrededor de 10000 beneficiarios/cooperativistas del programa.

conforman el denominado “boom del cooperativismo de trabajo” (Arcidiácono y Bermúdez, 2015:1) el cual hace referencia a la creación por parte del Estado de cooperativas de trabajo bajo programas sociales en el periodo 2003-2015, entre las cuales se encuentra el Pris-At. En la misma línea, Altschuler y Casalis (2006) explican que en la última década ha surgido una “nueva economía social” que se potencia desde el Estado Nacional promoviendo la creación de cooperativas que garanticen fuentes de trabajo digno. Es decir, bajo inducción del Estado se crean cooperativas a través de programas sociales que tienden al cooperativismo de trabajo (Vuotto, 2011).

La formación de las cooperativas desde el año 2009³, se estableció bajo convenios entre el MDSN y los gobiernos locales para que estos últimos se convirtieran en entes ejecutores del programa en el territorio (MDSN, 2011)⁴. A partir de aquí, los municipios acrecientan sus responsabilidades en la acción estatal, cobrando mayor importancia sus capacidades para gestionar estos programas que son desconcentrados desde el nivel nacional. A su vez, permiten articular la orientación del programa establecida en su formulación con las necesidades locales, impregnadas de la política local partidaria y de las necesidades de la comunidad, sean vecinos o instituciones. En este sentido, Arcidiácono y Bermúdez (2015) y Shore (2010) plantean que la distancia generada entre la formulación del programa y su implementación no es considerada un desvío del mismo sino una readaptación en virtud de las características del territorio donde se lleva a cabo.

La vinculación directa del MDSN con los gobiernos locales, muestra otra de las directrices de acción del ministerio que se complementa con el fomento de la economía social y solidaria: la territorialización⁵, la cual refiere a que las políticas sociales tienen un componente

³En virtud de reclamos por parte de los Movimientos sociales, tales como Barrio de Pie y Mariano Moreno, el MDSN luego celebró convenios con ellos otorgándoles también un cupo para que conformen cooperativas de trabajo en el marco del Pris-At (Natalucci, 2012).

⁴El documento que explica porque y con qué municipios se celebraron los convenios es el “Distribuidor Nacional del Programa de Ingreso Social con Trabajo para las Provincias Argentinas” elaborado por el MDSN, en el año 2011.

⁵ El territorio está compuesto por tres planos. Uno de ellos es el plano considerado como hábitat donde se desarrollan procesos de diferenciación en términos de infraestructura, transporte y vivienda. Otro plano es el territorio político – jurisdiccional donde se llevan a cabo funciones administrativas y electorales. El último plano es el territorio de la cotidianidad, de las relaciones, de la reproducción de la población y de las condiciones materiales y sociales para la satisfacción de sus demandas (Neirotti, 2011).

de anclaje territorial y de proximidad con la población beneficiaria (Forni et al., 2015). En el territorio, los municipios se caracterizan por tener una base de legitimidad, representatividad y capacidad de convocatoria porque es un espacio para relacionarse con el sistema político considerado como un punto de apoyo para generar movilización colectiva. Es justamente en el territorio donde se encuentran las heterogeneidades en el funcionamiento de los programas en virtud de las características propias del espacio local (Neirotti, 2011). En consonancia, la política pública es el resultante de la relación entre el Estado y la sociedad civil producto de una dimensión temporal (Oszlak y O'Donnell, 1982) y está influenciada por los aspectos sociales, económicos y políticos del contexto en el que surge la misma. El Prist-At tiene “un alto componente de diversidad territorial” (Arcidiácono y Bermúdez, 2015:1) por lo cual una mirada a nivel local permite captar diferencias de la implementación del programa a nivel municipal y el entramado de actores (Chira y Di Virgilio, 2006) conformado por relaciones entre actores estatales, organizaciones y sociedad local.

En el territorio jurídico-político del partido de la Municipalidad de La Matanza, se han firmado convenios desde el inicio del programa entre el intendente del Municipio de La Matanza y el responsable del programa en el MDSN con el fin de que sea el municipio el encargado de la implementación del programa en el territorio. Es preciso mencionar que el Municipio de La Matanza, es uno de los 134 municipios la provincia de Buenos Aires, es el más extenso del conurbano ya que cuenta con una superficie total de 325,71 kilómetros cuadrados⁶. Según el censo realizado en el 2010, cuenta con una población total de 1.772.130 (la provincia de Buenos Aires según el mismo censo tiene una población 15.594.428) y concentra el 12% de los electores de la provincia, tornándose su control absolutamente clave para la dinámica política subnacional.

El argumento de partida de esta investigación consiste en que la política social se diseña en el nivel macro y se desplaza hacia el territorio inmerso en dinámicas barriales produciéndose, por un lado, una reconfiguración de los espacios locales de gestión a partir de la demanda y la

⁶ Limita al noroeste con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al sudoeste con Cañuelas y Marcos Paz, mientras que al sudeste con los partidos de Lomas de Zamora y Esteban Echeverría; y por último al noroeste con Marcos Paz, Merlo, Morón y Tres de Febrero.

oferta de los diversos actores gubernamentales y de la sociedad civil y, por el otro, generándose una readaptación del diseño 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. En este sentido, la política social promulgada por el gobierno nacional influye tanto en el gobierno municipal como en los beneficiarios/cooperativistas del programa. En efecto, el MDSN sanciona una reglamentación que penetra en el territorio y materializa una política social que se mediatiza en un entramado local de actores. En el distrito de La Matanza es en los Obradores, como espacios locales de gestión, donde se pone en juego tanto la sociedad local como el aparato gubernamental. Dichos Obradores han surgido como espacios locales de gestión a partir de nudos de la política pública así como también son producto de cristalizaciones gubernamentales.

En este marco, la pregunta general que guió la investigación que dio origen a esta tesis consiste en analizar 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, considerando: a) las características de la normativa originaria y del contexto de surgimiento que nutren al régimen de implementación local del programa; b) las relevancia y particularidades que adquieren los espacios locales de gestión, en particular los Obradores, en los cuales se materializa el programa en constante interacción con la comunidad local y la política local; c) los tipos y características de las relaciones entre quienes componen el entramado de actores intervinientes en el procesos de implementación del programa. Para ello, se utilizó una metodología cualitativa que incluyó diversas técnicas de recolección de la información como entrevistas, observación y análisis de documentos oficiales.

Para analizar el proceso de implementación del Prist -At en La Matanza, se utilizó el concepto de “régimen local de implementación” planteado por Chiara y Di Virgilio (2009) que aglutina las aproximaciones del modelo de *top down* (de arriba abajo) y del modelo *bottom up* (de la base hacia arriba) (Aguilar Villanueva, 2003; Meny y Thoenig, 1992; Tamayo Sáez, 1997). El “régimen de implementación local” es definido por los autores como el conjunto de

condiciones que organizan los arreglos entre los participantes de la implementación de los programas y reconfiguran su diseño formal (Chiara y Di Virgilio, 2009).

A partir de este concepto y en función de mi trabajo de campo, observé que desde el año 2012 en el municipio han cobrado protagonismo espacios locales de gestión denominados “Obradores” que concretan la política pública y en los que confluyen los diversos sujetos que conforman el entramado de actores del programa. Este entramado, está constituido por funcionarios gubernamentales del nivel de gobierno nacional específicamente del MDSN, funcionarios municipales de la Unidad ejecutora del Programa en el Municipio de La Matanza, encargados de obradores, cooperativistas/beneficiarios en el marco de convenio entre MDSN y Municipio de La Matanza, cooperativistas/beneficiarios en convenio entre MDSN y Movimientos Sociales (específicamente Agrupación Marino Moreno) y equipo técnico de monitoreo de la UNLaM que realizaban el monitoreo del programa hasta el año 2015. En los Obradores fue posible adentrarme en las dinámicas que marcan la cotidianeidad del programa a partir de acuerdos, tensiones, conflictos, negociaciones y sentidos dados al trabajo y al programa que se producen entre los diversos actores que concentran el entramado.

En síntesis, es desde el Obrador que se reconfigura el diseño del programa plasmado en la resolución a través de la cotidianeidad y la interacción entre la comunicada local, la política local y el conjunto de actores que conforman el entramados de actores del Prist- At en el distrito de La Matanza. De este modo, puedo observar las tres concepciones de política social propuestas por Fleury: la concepción finalística, la concepción operacional y la concepción relacional. Asimismo, esta visión se complementa con condiciones que organizan los arreglos para la implementación local del programa: identificar el contexto en que surgen las políticas sociales, su funcionamiento y los actores involucrados (Hintze, 2009).

Con la estrategia de trabajar desde lo macro hasta lo micro, en la presente tesis enfatizo la concepción de política social presente en la formulación del Prist-At desde el Estado nación - específicamente desde el MDSN-, con el fin de analizar su implementación en un territorio

particular como es el de La Matanza⁷. En lo que refiere al aspecto macro, el MDSN orientó su gestión en determinados ejes: territorialidad de la política social, participación de los actores y fomento de la economía social y solidaria, firmando convenios con municipios que los convirtieron en entes ejecutores e implementadores del programa.

En lo que refiere al aspecto micro del programa, se refuerzan en su cotidianeidad tres cuestiones. En primer lugar, la modalidad de trabajo junto con el incentivo económico que se obtiene de esa contraprestación. En segundo lugar, la apropiación del programa a nivel local en función de arreglos locales. En tercer lugar, el encuentro simultáneo en los obradores de un entramado de actores compuesto por funcionarios municipales, referentes políticos, cooperativistas en sus diversos roles y equipo técnico de monitoreo de la Universidad así como también la presencia intermitente de funcionarios del Ministerio MDSN a través de agentes territoriales.

1.2 Objetivo General y objetivos específicos

A partir del problema desarrollado, el objetivo general de la tesis 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.

Del régimen de implementación local se identifican tres líneas de trabajo complementarias: 1- la relación entre formulación e implementación, 2- los espacios locales de gestión a partir de la creación de los Obradores y 3- el entramado de actores del Prist -At en el Municipio de La Matanza en interacción con la comunidad local y la política local. En cada una, repercuten las tensiones en la implementación a través de una interpretación del contexto, el funcionamiento y los actores (Hintze, 2009) y es posible asignarle una concepción de la política

⁷En el distrito de la Matanza el Prist- At se implementa desde el año 2009 a través de convenios celebrados entre el intendente y Unidad ejecutora del MDSN. Luego, tras la presión ejercida desde movimientos sociales y organizaciones sociales, el MDSN también celebró convenios con ellos y les otorgó una cantidad de cupos para que puedan conformar sus propias cooperativas bajo la órbita del programa. En esta tesis, me centro en el régimen de implementación del Prist – At a través del Municipio de La Matanza.

social (Fleury, 1999): finalística, operacional y relacional. Estas líneas, definen los objetivos específicos de la investigación, los cuales fueron:

- (A) 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.
- (B) 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.
- (C) Caracterizar a los actores que conforman el entramado 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.

1.3 Estrategia teórica – metodológica

Para la realización de la investigación que dio origen a esta tesis, se utilizó una metodología cualitativa dentro de la cual se desarrollaron diversas técnicas y estuvo basada en el análisis de documentos y, principalmente, en el trabajo de campo. Este último, se realizó durante el período 2009-2016 y las técnicas de investigación cualitativas utilizadas se diferenciaron de acuerdo a los objetivos de investigación.

Para abordar el primer objetivo específico planteado, indagué las normativas que le dieron origen al programa con el fin de identificar los conceptos claves, la direccionalidad que se pretendió darle al mismo desde su formulación y la relación entre formulación e implementación, remarcando cuestiones referidas al surgimiento del programa con una asociación temporal que le es intrínseca (Oszlak y O'Donnell, 1982) -desde el MDSN hasta su llegada al territorio de la Municipalidad de La Matanza-. Para ello, analicé la resolución N°3182/09 que le dio origen al programa y el documento “Distribuidor Nacional Programa de Ingreso Social con Trabajo” elaborado por el MDSN”, en el cual se indican las formas de operar

del mismo. Esta documentación fue analizada de acuerdo a las técnicas de análisis de contenidos por categorías e indicadores que permitieron operacionalizar los objetivos de la investigación. Asimismo, se recogieron fuentes de datos secundarias sobre antecedentes del programa en términos de políticas sociales con contraprestación laboral, las que fueron volcadas a una base de datos y analizadas según sus objetivos, orígenes e incumbencias.

Para abordar el segundo de los objetivos planteados, se trabajó en los Obradores entendidos como los espacios locales de gestión y lugares estratégicos de transformación de los programas porque en ellos se relacionan el aparato estatal con la comunidad local provocando la reorientación de los programas y los efectos en las capacidades de gestión (Chiara y Di Virgilio, 2005; Repetto, 2004). Específicamente para su caracterización, indagué y realicé observaciones sobre los motivos de surgimiento, su descripción interna, su funcionamiento y su vinculación con la trama del barrio, visité los lugares físicos en los cuáles los cooperativistas, funcionarios municipales y equipo técnico del monitoreo llevan a cabo sus actividades vinculadas al programa tanto dentro de los Obradores como fuera de ellos. Asimismo, realicé entrevistas informales y entrevistas semiestructuradas a los actores mencionados.

Para abordar el tercer objetivo planteado referido al entramado de actores, tuve en cuenta a aquellos que se vinculaban en la implementación del programa desde el Obrador, considerando los siguientes ejes: los arreglos locales entre los actores, las características de las relaciones entre ellos así como también las racionalidades, los recursos de poder, los objetivos y las estrategias de cada uno.

En total se realizaron 26 entrevistas semiestructuradas a los siguientes actores:

- a) 8 cooperativistas en el marco del convenio entre municipio y ministerio: 2 orientadores, 4 cooperativistas, 1 capataz, 1 encuestador.
- b) 3 cooperativistas que formaban parte del Prist-At pero a través de un convenio firmado entre MDSN y un movimiento social, específicamente, “Mariano Moreno” (anteriormente también eran cooperativistas, pero a través de un convenio entre MDSN y el Movimiento Barrios de Pie).

- c) 6 funcionarios municipales: 1 responsable político, 2 técnicos, 1 administrativo y 2 encargados de obrador.
- d) 2 funcionarios ministeriales.
- e) 7 técnicos del equipo de la UNLaM. El equipo de monitoreo territorial de la Universidad está compuesto por auditores, supervisores y coordinadores. La totalidad de los entrevistados es de siete sin identificar su categoría dado que la mayoría fueron ascendiendo en sus cargos.

Las observaciones y entrevistas se realizaron durante una línea masiva de capacitación denominada “Herramientas para el mundo de trabajo” que se implementó desde el mes de junio de 2016 hasta diciembre del mismo año en el conurbano bonaerense bajo un convenio de capacitación celebrado entre la UNLaM y MDSN. Así como también antes, durante y después de los momentos de trabajo, de las movilizaciones, en los operativos territoriales a los que fui y en encuentros casuales con cooperativistas, funcionarios municipales o técnicos del equipo de monitoreo en el barrio, los Obradores y en la universidad. Tanto las observaciones como los diálogos informales fueron registrados en notas de campo. De este modo, el corpus de análisis quedó conformado por la Res 3182/09 que le dio origen y el documento “Distribuidor Nacional Programa de Ingreso Social con Trabajo” elaborado por el MDSN para la selección de Provincias Argentinas y de distritos de la Provincia de Buenos Aires en los cuales implementar el programa⁸, las transcripciones de las notas de campo y las desgrabaciones de las entrevistas informales y de las entrevistas semiestructuradas.

En todas las entrevistas se contó con el consentimiento informado en el cual se explicitaban los objetivos de la investigación y la metodología utilizada aclarando el carácter anónimo, voluntario y confidencial de las mismas. Por tal motivo, a lo largo del texto los nombres de los entrevistados se han cambiado por otros de fantasía. Los textos obtenidos de las entrevistas y las notas de campo fueron analizados de acuerdo a las técnicas de análisis de contenidos por categorías e indicadores que operacionalizaban los objetivos de investigación

⁸ La normativa que le dio origen al programa se describe en el capítulo 2 y Las variables a considerar para la selección de los distritos se explican en profundidad en el capítulo 3.

El proceso de documentación, análisis e interpretación de los datos se adecuó a la intersección de proceso macro-sociales y micro-prácticas y acciones locales (Chiara y Di Virgilio, 2004; Rofman, 2010; Kessler et al, 2010). Se piensa a ambas a partir de un proceso de retroalimentación continua tendiente a identificar, describir y comprender la problemática social de las políticas públicas y las dinámicas institucionales. A su vez, los datos fueron analizados a la luz del marco teórico propuesto, desagregado en categorías e indicadores de análisis.

El trabajo de investigación se dividió en varias etapas. La primera etapa de la investigación comenzó a mediados del año 2013 al iniciar la cursada de la *Maestría Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social* en FLACSO y elaborar los trabajos finales para las materias asignadas. Ese año, me centre específicamente en recolectar los datos secundarios, es decir, principalmente las normativas del programa, los documentos oficiales, memorias detalladas de la nación, discursos presidenciales, discursos ministeriales y las notas periodísticas para poder entender el contexto de surgimiento del programa como así también su orientación. Si bien, mucha de esta información luego no fue considerada para su posterior análisis y redacción de la tesis, fue de gran utilidad para entender aspectos macro del programa. Paralelamente, para adentrarme a la cuestión micro comencé a entrevistar al equipo técnico del monitoreo del programa quienes funcionaban como intermediarios entre el ministerio (formulador y financiador del programa) y el municipio (encargado de implementación).

Una segunda etapa comenzó en el año 2014, focalizada en el análisis de la orientación que fue adquiriendo el MDSN a través de datos secundarios como organigrama, programas, leyes y decretos. El mismo lo fui nutriendo con el andamiaje teórico de la nueva economía social y solidaria y la territorialidad que estaba adquiriendo la política social materializada en programas sociales. Paralelamente, me fui acercando a los trabajos académicos escritos sobre el Prist –At.

Sin embargo, fue en una tercera etapa a partir del año 2015, cuando documenté las indagaciones preliminares en torno al Prist –At para lo cual continúe recolectando los trabajos académicos escritos sobre el programa con el fin de pensar y reformular la pregunta problema de investigación. Esta etapa comenzó en los últimos meses del año 2015, en plena campaña de

elecciones presidenciales, momento en que me aboqué fuertemente en el trabajo de campo en el territorio. A través de la técnica de bola de nieve me contacté con otras personas del equipo técnico del monitoreo tanto coordinadores como supervisores y auditores de la UNLaM así como también con un funcionario municipal (uno de los encargados de un obrador) y con cooperativistas. No obstante, las condiciones sociopolíticas caracterizadas por la pérdida de las elecciones presidenciales de la fórmula Scioli– Zannini⁹ no me permitieron seguir avanzando ese año con la realización de entrevistas ni observación dado que existía un clima anímico de desánimo en muchos de los actores del Obrador y con mucha incertidumbre referida a la continuidad del programa, por lo cual me cancelaban las entrevistas y me sugerían no acercarme por el momento al Obrador¹⁰.

Una cuarta etapa, a partir del año 2016 consistió en volver al territorio, pero esta vez a otro obrador y en ese mismo, comencé a realizar la observación participante en la capacitación dictada en convenio entre MDSN y UNLaM. En esta etapa fue cuando realice mayor cantidad de entrevistas a funcionarios municipales y cooperativistas que continuaban desde la gestión anterior, ajusté la pregunta-problema y los objetivos específicos y; paralelamente realice el análisis de los datos primarios y los secundarios acompañado de un proceso de escritura gradual que recuperaba trabajos desde el comienzo de la investigación y cobró fuerza desde mediados del año 2016 hasta los primeros meses del año 2017. Finalmente, la quinta etapa desarrollada plenamente en el año 2017 fue el proceso de escritura de la tesis.

A continuación, detallo los motivos por los cuales he seleccionado el Prist-At, el Municipio de La Matanza y el recorte temporal desde el año 2009 hasta el año 2016. He seleccionado el programa por una multiplicidad de motivos. Uno de ellos es que el gobierno nacional destinaba gran cantidad del presupuesto del MDSN y los que determinan el poder ejecutivo nacional para su ejecución. A su vez, el programa integra cuestiones sociales, económicas, de hábitat social, educación, salud, etc. Además de generar cristalizaciones

⁹Luego del resultado de las elecciones presidenciales, en el distrito de La Matanza caracterizado por su devoción al peronismo, los involucrados en el programa tenían la continuidad del mismo por estar fuertemente ligado al gobierno Kirchnerista que le dio origen.

¹⁰ Este punto se aborda en el capítulo 4 referido específicamente al entramado de actores.

verticales y horizontales, participan diferentes niveles de gobierno, agencias estatales y universidades en la implementación del mismo. Todo ello, enriquece una mirada analítica del entramado de actores.

El análisis se realizó en el Municipio de La Matanza por su proximidad territorial con la UNLaM que realiza el monitoreo del programa así como también por las características propias del municipio: gran cantidad de población, altos índices de pobreza, vulnerabilidad social y alta incidencia en los resultados de las elecciones provinciales y nacionales. El recorte temporal de la tesis va desde el año 2009 debido a que en ese año se sanciona el programa bajo la órbita del MDSN hasta el año 2016 que, si bien un año antes termina la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner y la gestión ministerial de Alicia Kirchner ambas impulsoras de la sanción del programa, con el cambio de gobierno el programa se siguió implementando.

1.5 Estructura de la Tesis

Con el fin de adentrarme en la problemática descrita, la estructura de la tesis se encuentra compuesta por cinco capítulos que se detallan a continuación. El presente capítulo, ***“Capítulo uno: introducción contextual y teórica – metodológica”*** tiene como objetivo encuadrar la tesis brindando una introducción contextual del periodo socio histórico en el que se inscribe, explicar el problema, los objetivos generales y específicos, detallar la estrategia metodológica utilizada, presentar diferentes perspectivas de abordaje y desarrollar los conceptos centrales.

El ***“Capítulo dos: Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja: desde su formulación hacia su implementación”*** está dividido en dos partes. La primera parte presenta y analiza la literatura escrita sobre el Prist -At que inicialmente me permitió construir, reelaborar y delimitar la pregunta problema que guía a esta tesis. La segunda parte, analiza cuestiones referidas al surgimiento del programa desde el MDSN hasta su llegada al territorio de la Municipalidad de La Matanza.

El “*Capítulo tres: El régimen de implementación local en espacios locales de gestión: los Obradores*” tiene como objetivo analizar y describir cómo una vez que el Prist-At se instala en el municipio, el mismo comienza a tomar forma en espacios físicos y territoriales denominados “Obradores” entendidos como espacios locales de gestión.

El “*Capítulo cuatro: El Entramado de Actores en el Régimen de implementación local entre la comunidad local y la política local*” tiene como objetivo analizar y caracterizar el entramado de actores del Prist –At en el Municipio de la Matanza (2009-2016) que está en interacción con la comunidad local y la política local.

Finalmente, en el “*Capítulo cinco: conclusiones y reflexiones finales*” realizo una recapitulación de los apartados anteriores, para luego explicar los hallazgos en torno al el régimen de implementación local. El mismo lo he observado desde una mirada micro social inscripto en un supralocal.

1.6 Estado del Arte y Marco Teórico

1.6.1 Estado, Políticas Públicas y Políticas Sociales

El Estado es una organización política gobernante caracterizada por el elemento de territorialidad y por la existencia de un órgano administrativo (Isuani, 1984). El mismo es producto de una construcción social histórica que se va configurando a través del accionar del gobierno, la burocracia y su interacción con los demás actores de la sociedad civil que se desenvuelven en una arena de intercambios. En este sentido, el Estado tiene un carácter relacional e histórico que le es inherente (Oszlak y O’Donnell, 1982) en virtud de sus transformaciones vinculadas a la relación que entabla con el mercado, la sociedad civil y su inserción en el contexto internacional. Su formación deviene de un proceso de construcción social caracterizado por: la delimitación de un espacio territorial, el establecimiento de

relaciones de producción e intercambio, la conformación de clases sociales y el desarrollo de sentimientos de pertenencia (Oszlak, 1997).

Al Estado se lo ha conceptualizado como liberal o mínimo, de bienestar, neoliberal y post neoliberal (Del Valle, 2009) en función de las políticas que llevan a cabo los gobiernos y los valores o pisos aceptables de desigualdad por la sociedad civil. Asimismo, el modelo de desarrollo que persigue incide en las particularidades de la administración pública y la burocracia (Cao y Blutman, 2012; Cao, Laguado y Rey, 2015, Evans, 1996).

En lo que refiere al modelo de administración pública, a principios de la década del noventa primaba en Argentina (y en la mayoría de los países latinoamericanos) una concepción de Estado neoliberal con un modelo de administración denominado “new public management”. El mismo, intentó reemplazar la concepción de administración burocrática racional-legal propuesta por Weber (1992). Luego, a mediados de la década del noventa nutren el debate en torno a la administración pública la perspectiva neoinstitucionalista que enfatiza la calidad institucional y la perspectiva Neoweberiana que enfatiza el rol de la burocracia enraizada (Cao y Blutman, 2012; Cao, Laguado y Rey, 2015; Oszlak, 1980).

En lo que respecta a la burocracia, Oszlak (1984) plantea la determinación histórica de la misma considerando que el perfil, la definición de su contenido institucional y del carácter de su intervención social, son el resultado de un proceso histórico constituido por complejas interrelaciones entre sociedad civil y Estado. En este sentido, “el ámbito de competencia y acción de la burocracia estatal puede concebirse como una arena de conflicto político, donde se materializan procesos históricos” (Oszlak, 1984:25). En este marco, la burocracia puede asumir tres roles que permiten vislumbrar como no es un simple instrumento de quienes ejercen el poder del estado: un rol sectorial (un actor que representa los intereses de su propio sector), un rol mediador (entre el interés general y los intereses particulares) y un rol infraestructural.

En efecto, se entiende al Estado como una relación social y un aparato institucional que se va configurando y transformando a través de la interacción que tiene con la sociedad. La misma es la que genera los consensos que dan fundamento a las decisiones políticas (Fleury, 1999). En la misma línea, Acuña (2013) señala que las transformaciones del Estado en su

estructura y funciones siempre son efecto de cambios en la relación entre el Estado y la Sociedad.

Para ver al Estado en interacción con la sociedad civil y en movimiento (Oszlak y O'Donnell, 1982; O'Donnell, 1984; Thwaites Rey, 1999) podemos recurrir al análisis de las políticas públicas. En este marco, en esta tesis sigo las propuestas de Subirats (2008), Aguilar Villanueva (2003) y Oszlak y O'Donnell (1982) para abordar a la política pública. Las mismas consideran a las normativas, los actores, los recursos y a las instituciones como los principales elementos sobre los que se construye el modelo de análisis de las políticas públicas. Dicha perspectiva la complemento, con la visión de Hintze (2009) quien incorpora para interpretar los conflictos en torno a las políticas públicas tres elementos: el contexto, el funcionamiento y también a los actores.

El estudio de las políticas públicas ha sido y sigue siendo un campo multidisciplinar debido a que no puede inscribirse en una sola disciplina científica (Subirats et al., 2008). Algunas de ellas son la Ciencia Política, la Sociología, la Teoría de la organización, la Psicología y la Antropología que brindan un conjunto de técnicas, conceptos y estrategias para poder analizarlas (Tamayo Sáez, 1997). En términos generales, mientras los politólogos se han centrado en estudiar la formación de la agenda del gobierno, los administradores públicos hicieron hincapié en la implementación y los economistas en la construcción y selección de las opciones de política (Aguilar Villanueva, 2007).

A continuación, menciono las diferentes perspectivas teóricas que abordaron el estudio de las políticas públicas. El concepto se introdujo en el lenguaje de las ciencias políticas y administrativas en la década de 1970. El proceso de decisión y la puesta en práctica de las políticas públicas, en un principio no fue central en el análisis de ninguna de las dos disciplinas pero actualmente se coloca en el centro de la teoría política y administrativa. Por un lado, la administración pública no abordaba dentro de su campo de estudio el proceso a través del cual se elaboraban las políticas por considerarlo un suceso de naturaleza política. Su campo teórico consistía en cómo llevar a cabo la decisión tomada, por lo que gozaba de una mirada más instrumental. Por el otro lado, la actividad gubernamental-política se explicaba en clave

sociológica referenciando a relaciones y agentes de poder estructurales (Aguilar Villanueva, 2003).

Según Subirats (2008) se pueden distinguir tres perspectivas teóricas para abordar las políticas públicas. La primera, relaciona el análisis de las políticas públicas y la teoría de Estado. La misma esta reivindicada por la Ciencia Política y se la califica de europea. Su interés radica en interpretar el papel del Estado en la sociedad. A su vez, engloba tres modelos teóricos (Meny Thoening, 1992). Mientras un modelo ve al Estado como una ventanilla capaz de atender todas las demandas sociales, otro modelo lo ve como un instrumento al servicio de una clase social (enfoque marxista) o de grupos específicos (enfoque neomanagerial y otro pone el acento en la distribución de parcelas de poder (enfoque neocorporativista).

Algunos de sus exponentes son Poulanzas y Miliband. En esta línea de investigación, las teorías sistémicas, marxista, elitista o pluralista explicaban las decisiones de gobierno desde fuera del gobierno mismo. Las decisiones están fuertemente influenciadas por la estructura económica, el conflicto de clases, el comportamiento del entorno social o cultural del sistema político. Por ello, se consideraba que el gobierno carecía de iniciativa propia y se estudiaba globalmente al sistema político más que al proceso que daba origen a la decisión (Aguilar Villanueva, 2003).

La segunda perspectiva, busca explicar y comprender el funcionamiento de la acción pública considerando a las políticas públicas como un medio instrumental, es decir, conduce “el análisis de las políticas públicas como una nueva expresión del funcionamiento del sistema político, sino como un medio para comprender la operatividad o la lógica de la acción pública” (Subirats et al., 2008:22). A su vez, analizar las políticas públicas implica la posibilidad de comprender el funcionamiento del Estado. En definitiva, el Estado es lo que hace y su acción se refleja en políticas públicas. El contexto en el que se desarrolla esta escuela es en Estados Unidos en la década del cincuenta y sesenta donde se busca la eficacia de las decisiones públicas a través de su racionalización. Se desarrolló el análisis de la política (conocimiento de la formulación e implementación de las políticas públicas) y el análisis para la política (sistema

cognitivo utilizable para la formulación e implementación). Ambos análisis eran complementarios.

Los mayores exponentes de esta escuela son: Lasswell (busca impulsar el diálogo entre investigadores, grupos económicos y decisores políticos para mejorar la eficacia de la acción pública), Simon quien insiste en los límites de la racionalidad (analiza los procesos de decisión pública e incorpora el concepto de racionalidad limitada), Lindblom (estudia los márgenes de maniobra de los decisores públicos utilizando el concepto de incrementalismo) y Easton (introduce la teoría de sistema en lo político) (Subirats et al.,2008).

La tercera postura, pone el acento en explicar la evaluación de los resultados y los efectos que ocasionan en la sociedad teniendo en cuenta los objetivos que persigue y sus efectos indirectos o no previstos. Destaca dos preocupaciones: por un lado, en el desarrollo de una metodología y de una caja de herramientas para desarrollar la evaluación y por el otro, en el proceso de evaluación en términos de mejora de la gestión pública y de influencia en el proceso de toma de decisiones.

Subirats (2008) no se sitúa en ninguna de estas tres perspectivas sino que presentan otra denominada “ciencia de la acción” que se nutre de diversas corrientes tales como el neoweberianismo, el neomarxismo, las teorías de elección racional, el neocorporativismo, el pluralismo y la óptica comparativa en términos de sistemas políticos. En este sentido, pretende recoger aspectos positivos de las tres con el fin de explicar el funcionamiento del sistema político y administrativo en su conjunto y sus interacciones con los actores no gubernamentales. Se centra en el análisis de la conducta, tanto individual como colectiva, de los actores implicados en las diferentes etapas de una política pública ya que la interacción de los mismos define el contenido y las características institucionales de la acción pública. Además de los actores, el análisis de las políticas públicas también engloba las reglas, los recursos y el contenido de la misma.

Una vez mencionadas las perspectivas teóricas que abordaron el estudio de las políticas públicas puedo adentrarme en su definición. La misma es una categoría analítica, es decir, no se autodefine sino que se construye. Por ello, no hay una única conceptualización sino que existen

múltiples variantes del concepto de políticas públicas. A continuación, menciono las definiciones de los autores más relevantes en el campo de las políticas públicas (Subirats et al. 2008, Meny Thoening, 1989; Tamayo Saez, 1997; Oszlak y O'Donnell, 1982). Todas ellas, nutren a la definición de política pública que utilizo en esta tesis.

Meny Thoening (1992) explica que una política pública es una programa de acción propio de una o varias autoridades gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial dado. Tamayo Saez (1997) las define como un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas prioritarios para los ciudadanos y el propio gobierno en un momento determinado. Oszlak y O'Donnell (1982) entienden a la política pública como una toma de posición del Estado, que puede ser por acción u omisión, frente a una cuestión socialmente problematizada. Se debe tener en cuenta que son diversas las unidades estatales involucradas en la fijación de una posición y a través de sus movimientos se observan cristalizaciones dentro del Estado. Dichas cristalizaciones se desarrollan tras la creación de una nueva dependencia estatal o la subdivisión de alguna de ellas ya sean de carácter horizontal (cuando es dentro del mismo nivel de gobierno) o bien vertical (cuando es desde una nivel de gobiernos hacia otro).

Subirats entiende por política pública:

“una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos objetivos), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (Subirats et al., 2008:38).

En la misma línea, el autor plantea:

“Un conjunto encadenado de decisiones y de acciones resultado de las interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores, públicos y privados, que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público. (Subirats et al., 2008:51).

En este sentido, de la definición brindada por el autor se desprenden diversos elementos constitutivos de las políticas públicas que van a ser abordados en esta tesis a través del análisis del Programa Ingreso Social con Trabajo- Argentina Trabaja en tanto política pública, específicamente como política social. Los diversos elementos son: solución de un problema público (reconocimiento político de un problema social como público), existencia de grupo-objetivo en el origen de un problema público (modificar u orientar la conducta de grupos de población), una coherencia al menos intencional (presupone base conceptual de partida), existencia de diversas decisiones y actividades programas de intervenciones (rebasan la decisión única o específica), papel clave de los actores públicos (condición pública de los actores), existencia de actos formales (producción de actos) y naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades.

Además de los elementos constitutivos de la política pública, otra categoría que resulta útil para su análisis es identificar el proceso de construcción de la misma, compuesto por diversas fases analíticas que obedecen a un orden lógico más que cronológico. Aguilar Villanueva (2007) explica que la noción de “policy process” es un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de moderación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. Las etapas que se delimitan son: a) identificación y definición del problema; b) formulación de las alternativas de solución; c) la adaptación de una alternativa; d) implantación de la alternativa seleccionada y e) la evaluación de los resultados obtenidos (Tamayo, 1997; Oszlak y O’Donnell, 1982).

En lo que refiriere tanto a la formulación como a la implementación de las políticas públicas, ambas se van amoldando a las transformaciones del Estado y de la sociedad civil dado que están insertas en un contexto de cambios sociales, económicos y culturales (García Delgado, 2003; Oszlak y O'Donnell, 1982). En este sentido, la política pública atraviesa un periodo en el cuál se formula la solución al problema socialmente problematizado pero esta etapa puede estar en continua modificación en incluso ir adaptándose y ajustándose en el periodo de implementación. Shore (2010) complementa y crítica la idea de “ciclo de las políticas públicas” explicando que la realidad es más dinámica y no siempre se dan los pasos pre establecidos en el ciclo propuesto ni los mismos siguen esa orientación sino que van atravesando transformaciones.

En lo que refiere a la formulación, las transformaciones de las políticas públicas se dan en virtud de los vaivenes del contexto nacional e internacional (Oszlak, 1991). También influye el entramado de negociaciones, relaciones sociales, vínculos personales entre los diversos actores sociales no gubernamentales y gubernamentales que conforman los tres niveles jurisdiccionales con sus lógicas, secretarías y organizaciones propias (Lindblom, 1992; Oszlak y O'Donnell, 1982 y Meny y Thoenig, 1992). Los tres niveles jurisdiccionales que conforman el estado Argentino son el municipal, el provincial y el nacional. Los mismos se encuentran en constante movimiento, negociaciones, conflictos y acuerdos configurando lógicas internas a cada uno de estos niveles y, a su vez, dinámicas específicas entre cada uno de ellos. De esta forma, el Estado no es entendido como una unidad ilusoria (Subirats, 1989) sino que se desataca su composición por tres niveles que tienen lógicas y particularidades inherentes a cada uno.

En lo que refiere a la implementación, se identifican dos modelos diferentes para analizarla: el modelo top down (de arriba hacia abajo) y el modelo botton up (de la base hacia arriba) (Aguilar Villanueva, 2003; Meny y Thoenig, 1992; Tamayo Sáez, 1997). Ambas aproximaciones, se conjugan en el concepto de régimen de implementación local y es el que utilizo en esta investigación. Chiara y Di Virgilio (2006:137) lo conciben como el “conjunto de condiciones que organizan los arreglos entre los participantes de la implementación de los programas y reconfiguran su diseño formal”. Estas condiciones pueden desplegarse en tres

dimensiones: la funcional (competencias y funciones), la material (mecanismo de redistribución y asignación) y la política (remite a actores, interacción entre ellos y reglas de juego) (Chiara y Di Virgilio, 2009).

En las últimas décadas, el nivel de gobierno nacional ha diseñado políticas públicas que involucran a gobiernos locales en la implementación de las mismas. De este modo, la acción de los municipios en el territorio se ha diversificado adaptando los lineamientos generales de programas y políticas a las características de la gestión local (Cravacuore, 2008; Chiara y Di Virgilio, 2005). Este rol se acrecentó en Argentina en la década de 1990 al reconfigurarse las relaciones entre Estado, sociedad y mercado a través de las Reformas de Primera y Segunda Generación, en paralelo con la implementación de medidas económicas que fomentaban la descentralización, desregulación, privatización y tercerización, más conocidas como medidas neoliberales (Oszlak, 1999). Como consecuencia de las mismas, aumentó la desocupación, se incrementó la desigualdad social, la precarización laboral y la vulnerabilidad social de los sectores populares.

En este sentido, se produjeron transformaciones que dieron lugar a la emergencia de nuevas realidades como la complejización y diversificación de la cuestión social (Rosanvallon, 1995; Castel, 1997; Vilas, 1997), el rol activo de la sociedad civil (De Piero, 2005) y la jerarquización del espacio local. Este último, se constituye como ámbito de desarrollo e instancia privilegiada para implementar políticas sociales (Cravacuore, 2007; Rofman, 2006; Bernazza, 2005; Chiara y Di Virgilio, 2004; Ilari, 2002; Iturburu, 2000; Arroyo, 1997; García Delgado, 1996). Las transformaciones descritas implicaron revisar los paradigmas tradicionales¹¹ con que se había gestionado la política social, impulsando un esfuerzo significativo por parte del Estado (gobierno nacional y gobierno municipal) así como también por parte de diversos actores de la sociedad civil.

¹¹Para Rosanvallon (1995) la cuestión social estaba asociada a los disfuncionamientos de la sociedad industrial, asociando los problemas a aquellos que derivan de la fábrica (sistema previsional). Pero luego se complejiza la sociedad y la nueva cuestión social es la exclusión por lo que el tratamiento de los problemas sería diferentes. Ya los sujetos no son solo aquellos que trabajan en la fábrica o un grupo reducido de mujeres y niños sino que le nueva cuestión social abarcan diversas problemáticas.

De este modo, los municipios se posicionan como espacios locales de gestión (Cabrero Mendoza, 2004; y Chiara y Di Virgilio, 2006) y encargados directos de la reproducción social en virtud de su proximidad territorial (Herzer y Piréz, 1990). Los mismos se forman entre las condiciones del contexto supralocal, sus consecuencias en la escena local y la propuesta de gestión descentralizada/ desconcentrada de las políticas y programas sociales. En dichos espacios, se observa un aglutinamiento y tensión entre la lógica institucional de fines-medios que proponen los programas con la lógica de acumulación y legitimación política del nivel municipal (Chiara y Di Virgilio, 2006). En efecto, los espacios locales de gestión se constituyen en espacios estratégicos de transformación de los programas y de las políticas sociales. Dicho proceso sucede, porque en ellos se ponen en relación el aparato estatal y la sociedad civil produciendo procesos de redefinición, reorientación de programas así como también transformando capacidades de gestión (Chiara y Di Virgilio, 2005).

Las autoras Chiara y Di Virgilio (2009) señalan que la gestión es concebida como un espacio privilegiado de reproducción y/o transformación de la política social a través de los actores participantes. La misma opera como espacio de mediación entre los procesos macro y la vida cotidiana de la población. Asimismo, el concepto de gestión abarca dos dimensiones. Por un lado, es visto como el conjunto de los procesos a través de los cuales se articulan recursos produciendo satisfactores que posibilitan la reproducción de la vida de la población. Esta dimensión pone en cuestionamiento la capacidad técnica, política, institucional y administrativa para llevar a cabo una decisión tomada. Por otro lado, alude al lugar privilegiado donde se construye la demanda poniendo en relación al aparato estatal con la sociedad.

En los procesos de gestión, un aspecto clave es identificar a los actores involucrados, es decir, quiénes son aquellos que están vinculados al proceso, cuales son los objetivos que persiguen y como se articulan. Para ello, una herramienta que permite reconstruir las relaciones que se forjan entre los actores que participan en los procesos de gestión de programas y/o políticas sociales es el análisis del entramado de actores. Además, permite identificar las redes de gestión que se entablan tras el desarrollo de la implementación local del programa evitando su descripción en forma aislada (Di Virgilio y Galizzi, 2009). Las características del entramado

se definen por: el número de actores, las particularidades de la estructura de relaciones entre ellos, la estabilidad de sus relaciones, las reglas de juego que regulan el comportamiento de los mismos así como también sus, recursos de poder y estrategias (Chira y Di Virgilio, 2006).

En síntesis, he realizado un recorrido histórico que engloba perspectivas de análisis y definiciones vinculadas al Estado y a las políticas públicas. No obstante, la intención de esta tesis no es centrarse en la generalidad de las mismas sino específicamente en una sub categoría: las políticas sociales. Las mismas, según la autora Fleury (1999) se las pueden analizar a partir de cinco conceptualizaciones: finalística, sectoriales, funcionales, operacionales y relacionales. La finalística pone atención al conjunto de valores que orientan las definiciones y estrategias. La sectorial propone un recorte de las acciones y programas propios de diferentes sectores reconocidos como sociales. La funcional hace referencia a la función que debe cumplir la política. Desde la misma, la política social persigue tres funciones básicas: legitimar al partido gobernante, brindar beneficios a los destinatarios y contribuir a la mejora del proceso de acumulación de capital tras posibilitar un aumento de la productividad de los trabajadores (Ilari, 2006). La operacional se basa en los instrumentos y mecanismos utilizados para organizar la acción dirigida a determinados fines. La relacional enfatiza la interacción entre diferentes actores empoderados que se enfrentan y redefinen sus identidades y estrategias¹².

Ahora bien, la política social es aquella que llevan a cabo los gobiernos con el fin de generar impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles servicios o ingresos e intentando mitigar las consecuencias de los problemas sociales, superar la pobreza, disminuir la inequidad y potenciar la cohesión social (Repetto, 2010; Arroyo, 2009; Corragio, 1999). Otros autores más críticos de la función que cumple la política social (Fitoussi y Rosanvallon, 2003; Grassi, 2003, Chiara y Di Virgilio, 2004) la definen como intervenciones sociales que generan tensiones entre el principio moderno de la libertad e igualdad de los individuos y las desigualdades sociales, económicas y políticas reales. Estas intervenciones

¹² Lowi (1972) brinda otro modo de clasificar las políticas públicas teniendo en cuenta distintas modalidades de intervención puede ser en la siguiente cuatro categorías: políticas de distribución, de regulación, de redistribución y constitutivas.

sociales contribuyen a la regulación del conflicto social pero se cuestionan la compensación en términos de desigualdades.

La política social, en sentido amplio, es el vehículo que nos permite comprender la interacción entre los actores sociales, sean las organizaciones sociales o bien los movimientos sociales, y el Estado en tanto instancia de articulación de relaciones sociales (Isuani, 2008 y Oszlak, 1980). Asimismo, el campo de las mismas está atravesado por luchas y enfrentamientos de diferentes fuerzas sociales. A su vez, los actores no se desenvuelven en el vacío sino que están determinados por un marco de institucionalidad en el cual las demandas sociales que se transforman en políticas públicas otorgan organicidad al aparato estatal y se materializan en instituciones, leyes, prácticas y procedimientos (Fleury, 1999). Por ello, se las puede explicar a partir del proceso que resulta de las interacciones entre los actores involucrados como también en relación al sistema de instituciones políticas que organiza el poder de una sociedad (Repetto, 2009).

En esta tesis entiendo a la política social como:

“Una amplia gama de intervenciones del Estado son, así, políticas sociales: lo son todas las intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa y las que protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos o neutralizan sus efectos no deseados. Comprende entonces los ámbitos del empleo, la educación, la salud, los sistemas de seguridad social, los servicios públicos y la asistencia social” (Falappa y Andrenacci, 2008:12).

A partir de la definición central, se distinguen tres grandes regiones que actúan de forma simultánea y complementaria: política del trabajo (intervenciones estatales que regulan el modo de ejercer actividades laborales), política de servicios universales estatales (intervenciones que establecen servicios mínimos para todos los ciudadanos) o política asistencial (intervenciones en individuos vulnerables que por sí solos, pese a las otras dos modalidades acción, no pueden satisfacer sus necesidades materiales y se encuentran en situación de vulnerabilidad). Esta

última, ha evolucionado a través de mecanismos de transferencia de bienes y servicios tanto a los individuos y como a grupos que no eran absorbidos por el mercado de trabajo (Falappa y Andrenacci, 2008).

En este conjunto de formas de intervención se identifica un doble patrón: una intervención en el centro que consolida los efectos integrativos de las relaciones salariales y una intervención en los márgenes que tendió a ser compensatoria para aquellos que no podían acceder al mercado formal de trabajo. De este modo, la política social incide directamente en la regulación de la fuerza de trabajo, el conflicto social y las condiciones de vida debido a que acentúan el carácter reparatorio y/o compensatorio de un mercado que excluye a población vulnerable (Soldano y Andrenacci, 2006). En este sentido, entiendo a la política social dentro del campo asistencial como aquella que interviene en los márgenes para generar impacto directo en el bienestar de población socialmente vulnerable proporcionándoles ingresos a través de una contraprestación laboral.

Si bien el análisis de la política social ha sido abordado desde diferentes perspectivas teóricas¹³, tales como el *gerenciamiento social* (Kliksberg, 2004), el *desarrollo humano* (PNUD, 1998 y Sen, 1999), el *ingreso ciudadano* (Lo Vuolo, 1995), el *enfoque de derechos* (Abramovich, 2006 y Pautassi, 2004) la *economía social* (Corragio, 1999 y Razeto, 1999) y el *desarrollo local y economía social* (Arroyo, 2009; Rofman, 2006 y Merlinsky y Rofman, 2004). En esta tesis, se profundiza sobre la concepción referida a la nueva economía social y solidaria¹⁴. Dicha perspectiva ha cobrado auge a partir del año 2003 a través del fomento de políticas sociales que promocionaron y crearon cooperativas de trabajo tuteladas por el Estado (Vuotto, 2011, Hintze, 2010; Pastore, 2010, Altschuler y Casalis, 2006 y Danani, 2004).

A partir de aquí, puedo explicar la relación que he construido en las páginas anteriores entre: Estado, política pública (específicamente política social), régimen de implementación local, vinculación entre las directrices del programa y su ejecución, espacios locales de gestión y

¹³ Para profundizar sobre las diferentes perspectivas véase: Corragio (1999) y Ruiz del Ferrier y Tirenni (2007).

¹⁴ En el próximo apartado explico porque considero al programa como una política social que se inspira en principios de la nueva economía social y solidaria.

entramado de actores. En este sentido, entiendo 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 mismas 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.

En este sentido, el Prist –At es una política pública que se enmarca dentro de una concepción de política social formulada desde el MDSN y que asigna como entes ejecutores del programa a los municipios. Para ver las particularidades que adquiere en el territorio, específicamente en el distrito de La Matanza, utilizo el concepto de régimen de implementación local en tanto conjunto de condiciones que repercuten en arreglos entre los actores y reconfiguran el programa. El mismo, lo desagrego en tres líneas de trabajo: la orientación formal del programa, los espacios locales de gestión y el entramado de actores.

La primera, se plasma en uno de los elementos de la política pública que es la normativa originaria: la Resolución 3182/2009. La segunda línea, entiende que los espacios locales de gestión se forman desde el régimen local de implementación y desde allí se producen los arreglos entre los participantes de la implementación de los programas, incidiendo en su diseño formal. En el Municipio de La Matanza los Obradores se constituyeron como tales. Por último, la tercera línea, concibe al entramado de actores como el conjunto de participantes que intervienen en el programa. Para la conformación del mismo, identifiqué los actores que tienen vinculación con el Obrador: funcionarios municipales, funcionarios ministeriales, equipo técnico de monitoreo de la UNLaM y cooperativistas/beneficiarios.

En el próximo capítulo abordo la primera línea de trabajo, teniendo en cuenta las diferentes perspectivas bajo las cuales se ha estudiado al Prist – At y caracterizando los elementos constitutivos del programa. El análisis brinda una mirada del contexto supralocal y lo relaciona con las particularidades locales.

CAPÍTULO DOS: Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja: desde su formulación hacia su implementación

2.1 Introducción al capítulo

El Prist- At, en tanto política social bajo la órbita del MDSN desde el año 2009, ha sido abordado académicamente desde diferentes disciplinas tales como la antropología, la sociología y la ciencia política. En este marco, tras realizar indagaciones preliminares sobre el programa, identifique diversas dimensiones bajo las cuales ha sido estudiado: el tratamiento de la cuestión social (Lo Vuolo 2010; Hopp 2013), el carácter de innovación del programa en materia de política social (Natalucci y Paschkes Ronis, 2011; Arcidiácono y Bermúdez, 2015; Hopp, 2013) y la vinculación del programa con los principios de la economía social (Guimenez y Hopp, 2011). En este último eje, los interrogante son en torno a la naturaleza de las cooperativas (Hopp, 2013; Arcidiácono et al., 2014; Bertolini, 2010; Vuotto, 2011), su funcionamiento y la identidad de los beneficiarios/titulares del programa (Hopp, 2015).

Asimismo, otro debate que dialoga directamente con los anteriores está relacionado con la concepción finalística de política social (Fleury, 1999). Con ella me refiero al conjunto de valores, definiciones, orientaciones y estrategias que conforman al programa. En efecto, la orientación del programa se concibe desde las siguientes variaciones: asistencial de empleo forzado (Lo Vuolo, 2010), empleo transitorio con “contraprestación” laboral y/o comunitaria (Gradin y Tiranti, 2012), transferencia de ingresos (Zaragaza, 2014) y transferencia de ingresos con contraprestación laboral (Fernández, 2012). Además, se lo concibe como un programa que retoma una visión trabajo céntrica (Guimenez y Hopp, 2011; Grassi, 2012) y genera oportunidades socio-ocupacionales convirtiéndose en un incentivo a la inclusión (Arcidiácono et al., 2014). En la misma línea, se discuten cuestiones vinculadas al mundo del trabajo (Isola, 2014; Butti, y Barbetti, 2013; Alzina, y Otero, 2013; Levy y Bermúdez, 2012; De Sena y Chahbenderian, 2011, Lo Vuolo, 2010; Iucci, 2010).

También, otra parte de la literatura se concentró en investigar el despliegue de la política social en el territorio y los actores que participan en la implementación del mismo (Fernandez, 2012; Fizman, 2015; Fizman, 2012; Ferrari Mango, 2014; Ferrari Mango, 2013; Boix, M et al. 2011). Dichos actores engloban a municipios, a organizaciones sociales o bien a movimientos sociales que se instituyeron a partir de convenios con el MDSN como entes ejecutores en el territorio. Tiranti (2014) y Gradin y Tiranti (2012) analizaron la modalidad de gestión del programa por parte de los municipios mientras que Natalucci (2012) y Natalucci et al, (2013) mostraron los debates y resistencias que generó en diversas organizaciones sociales la instauración del municipio como ente ejecutor del programa. A su vez, Gradin (2013) trabajó sobre el estilo de gestión que adquirieron las organizaciones sociales para llevar a cabo cooperativas.

En este sentido, los debates previamente mencionados han nutrido la pregunta-problema que guía a esta tesis y me han permitido encontrar un vacío en lo que respecta a la territorialidad del programa. Me refiero, a que el Prist- At tiene un alto componente de territorialidad que se materializa a través del régimen de implementación local en los espacios locales de gestión. Es decir, es en el territorio mediante las prácticas micro locales, las negociaciones y tensiones entre los actores locales y nacionales, donde toma cuerpo el Prist- At permitiendo observar implicancias de su implementación.

Para adentrarme en el funcionamiento del régimen de implementación local del Prist- At en el Municipio de La Matanza desde el año 2009 hasta el año 2016, primero indago sobre las particularidades y generalidades del programa que están presentes en la formulación del mismo. Esto permite comprender luego como se materializa el programa desde el MDSN hasta el Municipio de La Matanza. En efecto, el objetivo de este capítulo es caracterizar las particularidades del Prist – At y para ello estructuro el capítulo en dos partes.

En la primera parte del capítulo, dialogo con las investigaciones que he mencionado anteriormente dado que me permiten iluminar la concepción finalística de la política social. La

perspectiva de esta tesis es considerar al programa como una política social¹⁵ que se inspira en principios de la nueva economía social y solidaria así como también se nutre de políticas sociales que lo anteceden¹⁶. Dicha perspectiva, que ha cobrado auge a partir del año 2003, implica el fomento de políticas sociales que promocionan y crean cooperativas de trabajo tuteladas por el Estado (Vuotto, 2011, Hintze, 2010; Pastore, 2010, Altschuler, 2013; Altschuler, 2008 Altschuler y Casalis, 2006 y Danani, 2004).

Asimismo, desde la concepción de la nueva economía social y solidaria el instrumento que prevalece es la cooperativa de trabajo. El cooperativismo de trabajo ha sido fomentado desde programas sociales a través del MDSN durante la gestión ministerial de Alicia Kirchner. Durante su mandato se intentó incidir en el territorio local con el objetivo de ganar proximidad¹⁷ y fomentar valores de la economía social y solidaria tales como el trabajo cooperativo (MDSN, 2010; MDSN, 2007). A su vez, se inscriben dentro de una visión restringida de la economía social tradicional desde su específico diseño. Principalmente, porque las cooperativas en tanto actor heterogéneo en la Argentina (Vuotto, 2011) fueron fomentadas y creadas por el Estado.

En la segunda parte del capítulo, trabajo con elementos constitutivos de las políticas públicas considerando los aportes teóricos provenientes de Subirats et al. (2008), Oszlak y O'Donnell (1982) y Aguilar Villanueva (2003) que he presentado en el marco teórico de esta tesis. Asimismo, realizo una interpretación del contexto y de los actores (Hintze, 2009) que luego me van a permitir identificar tensiones en la implementación del programa específicamente en los espacios locales de gestión así como también caracterizar al entramado de actores constituyentes del programa a nivel territorial.

Para ello, analizo cuestiones referidas al surgimiento del programa bajo la órbita del MDSN hasta su materialización en el territorio de la Municipalidad de La Matanza. En efecto,

¹⁵Otras perspectivas bajo las cuales se ha abordado la temática de la política social son: el *gerenciamiento social* (Kliksberg, 2004), el *desarrollo humano* (PNUD, 1998 y Sen, 1999), el *ingreso ciudadano* (Lo Vuolo, 1995), la *economía social* (Corragio, 1999) y el *desarrollo local y economía social* (Arroyo, 2009 y Rofman, 2006). Para profundizar sobre las diferentes perspectivas véase: Coraggio, José Luis (1999). *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Madrid: Miño y Dávila.

¹⁶ Me refiero específicamente al Plan Trabajar, al Plan Jefas y Jefes de Hogares y al Programa Manos a la Obra. Cada uno de ellos, los desarrollo en profundidad en este capítulo.

¹⁷ Véase Perelmiter (2012).

me centro en (I) los antecedentes del programa en términos de política social, (II) el contexto socioeconómico, político e institucional en el que surge el mismo, (III) las normativas, documentos oficiales y reglamentos que lo institucionalizaron, le otorgan contenido y establecieron los parámetros para la localización del programa en determinados distritos¹⁸ y (IV) actores presentes en el territorio desde el espacio local de gestión de los Obradores¹⁹.

2.2 Política social desde la perspectiva de la nueva economía social y solidaria: ¿beneficiarios, cooperativistas o asalariados?

En los últimos años en la Argentina, los principios de la economía social han resurgido y han atravesado algunas transformaciones (Hintze, 2014; Vuotto, 2011; Pastore, 2010; Danani, 2004 y Coraggio, 2002). En la actualidad, se encuentran actores sociales tales como universidades públicas, organizaciones sociales y movimientos sociales que la identifican, promulgan y fortalecen desde diversas variantes (Pastore, 2010). Además, se reconoce como actor principal al Estado dado que ha fomentado estrategias de la economía social y solidaria materializando sus principios en políticas públicas. Específicamente, a través del impulso de programas sociales que incorporaron la figura de cooperativa de trabajo.

Los diversos enfoques teóricos entorno al concepto de economía social, que pertenecen al campo plural de la economía social y solidaria, le asignan diversas denominaciones tales como “economía solidaria”, “nueva economía social” y “economía popular solidaria” (Pastore, 2010). A continuación esbozo los aportes teóricos y conceptuales que iluminan la concepción de nueva economía social y solidaria bajo la cual trabajo en esta tesis. Principalmente, porque me permite comprender como en el marco del Prist- At se conforman cooperativas de trabajo bajo la órbita del MDSN y en este caso particular, se ejecutan a través de municipios.

En esta tesis entiendo a la economía social y solidaria como aquella que fomenta las relaciones humanas de beneficio mutuo, integración y equidad dentro de la comunidad con

¹⁸ Específicamente a los fines de esta tesis el recorte espacial es en el municipio de La Matanza dado sus altos índices de pobreza, amplia extensión territorial e incidencia en las elecciones.

¹⁹ La caracterización en profundidad de los Obradores se desarrolla en el próximo capítulo.

arraigo territorial. Una economía en la que se tiene en cuenta propuestas que permitan mejorar la calidad de vida de sus integrantes y de la comunidad a la que pertenecen, privilegiando a la persona y sus capacidades sobre la acumulación de capital.

Ahora bien, la economía social y solidaria es un término polisémico que constituye un “conjunto de experiencias que incluyen tanto a las experiencias históricas de la economía social presentes hoy en día como a la diversidad de trayectorias alternativas de hacer economía que se expandieron en las últimas décadas” (Pastore, 2010:14). En la misma línea, Hintze (2010) plantea que “lo que entendemos hoy por economía social y solidaria parte de reconocer la existencia de un amplio debate en curso tanto en la academia como en las organizaciones sociales y políticas” (Hintze, 2010:31).

En este sentido, la diferenciación entre la economía social fundacional y la nueva economía social y solidaria radica en que la primera está compuesta por cooperativas y mutuales tradicionales, asociaciones de pequeños productores, clubes de trueque y ferias, fábricas recuperadas o auto gestionadas, proyectos productivos, comunitarios y de ayuda mutua de movimientos de desempleados u otras organizaciones sociales. Mientras que la nueva economía social y solidaria refiere a iniciativas surgidas en los últimos años desde el Estado, que se asocia mayormente a los sectores excluidos. Esta última tiene como objetivo satisfacer necesidades básicas de los sectores excluidos promoviendo un modo de vida así como también generar formas de acción colectiva, representación social o política, aprendizaje, toma de conciencia y resocialización (Altschuler y Casalis, 2006).

Uno de los instrumentos de la economía social y solidaria que más se ha promulgado en los últimos años es la cooperativa de trabajo²⁰. Las cooperativas son actores sociales y económicos cuyo rol fundamental es crear y asegurar empleo e ingresos dignos planteando la revalorización del trabajo como espacio de inserción y reconocimiento social así como también ocupa un lugar central en la existencia de las personas y la estructuración de la vida social (Vuotto, 2011).

²⁰ Véase Arcidiácono y Bermúdez, (2015) quienes plantean que adquiere relevancia la idea de “boom del cooperativismo de trabajo” a través de las diversas políticas públicas que se llevan a cabo en el periodo 2003-2015.

En efecto, Vuotto (2011) realizó un trabajo con el objetivo de identificar los diversos actores vinculados al campo del cooperativismo en la Argentina e identifica que las cooperativas de trabajo no constituyen un actor homogéneo y se pueden abordar desde tres corrientes. La primera, se denomina de tipo integrado y parte de las necesidades para desarrollar una actividad. Son experiencias exitosas desde el punto de vista organizacional y económico. La segunda se denomina reivindicativa, corresponde a la recuperación de una empresa por parte de los trabajadores. La tercera es, específicamente la que compete a esta tesis, inducida por el Estado consiste en cooperativas que se crean bajo la tutela del Estado formadas por sujetos excluidos que no pueden acceder al mercado laboral formal (Vuotto, 2011).

En este sentido, a partir de la crisis del 2001 las cooperativas en Argentina se potenciaron a través del fenómeno de las empresas recuperadas y de las iniciativas del Estado mediante programas sociales que crearon bajo su tutela cooperativas de trabajo. En este marco, uno de esos programas es el Prist – At²¹ dado que establece como objetivo general la creación de puestos de trabajo a través de cooperativas inducidas y financiadas desde el Estado Nacional con participación de los municipios en el territorio para llevar a cabo su implementación. Dicho esto, se sitúa el debate en torno a la naturaleza de la cooperativa que se conforma para la ejecución del programa e incorpora la tensión entre cooperativas genuinas tradicionales y cooperativas de trabajo protegidas por el Estado. Dicho debate está presente en el Prist – At tanto en la formulación del programa como así también en su implementación. En esta última, los beneficiarios del programa no deciden la orientación de su cooperativa de trabajo ni son dueños de sus medios de producción sino que responden a la voluntad de funcionarios municipales²². Paralelamente, se deriva el dilema de considerar a los beneficiarios del programa como cooperativistas, asalariados o bien beneficiarios de un “plan” social.

Desde una perspectiva contraria y crítica, Lo Vuolo (2010) identifica al Prist –At como un programa asistencial de empleo forzado que se lleva a cabo a través de cooperativas de

²¹ En las próximas hojas se explica con profundidad las características y particularidades del programa.

²² Dicha argumentación se profundiza en los dos próximos capítulos.

trabajo que en definitiva para el autor son cuadrillas²³ establecidas por el Estado para realizar obra pública, lo cual lleva a pensar como esta figura de “cooperativa” es una relación encubierta asalariada entre los cooperativistas y el Estado quien fija las reglas de contrato. El autor explica “lo alarmante es que en este caso no se hace en el espacio económico controlado por el capitalista, sino en el espacio político bajo control de los ocupantes circunstanciales del Estado” (Lo Vuolo, 2010:13). Como resultado del trabajo de campo, he observado que varios de los titulares del programa se identifican como parte de una cuadrilla pero revalorizan el trabajo grupal por sobre el trabajo individual y las tareas/contraprestación que realizan exceden las obras públicas. Algunas de ellas son contraprestaciones en instituciones educativas, organizaciones sociales y dependencias municipales mientras que en otros casos adquieren perfiles más asistencias o bien más productivistas²⁴.

En lo que refiere al proceso de creación de las cooperativas del Prist –AT, Natalucci y Paschkes Ronis (2011) plantean que hay una lógica de individualización propia del periodo neoliberal porque los beneficiarios se inscriben en el programa y luego es el Estado quienes los organizan en cooperativas. Como resultado del trabajo de campo, si bien es cierto que en última instancia es el Estado el que termina agrupando a los titulares del programa en cooperativas, cada titular del programa tiene la posibilidad de trabajar grupalmente incorporando algunos valores propios de la economía social tales como la solidaridad y la cooperación entre los compañeros.

Desde una perspectiva moderada, Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez (2014) conciben al Prist-At como “política que transfiere ingresos en el marco de generación de puestos de trabajo conformados y financiados directamente desde el Estado a través de cooperativas” (Arcidiácono, et al 2014:1). Los autores destacan como desde el MDSN se la reconoce como una política de inclusión social con trabajo. Asimismo, Arcidiácono y Bermúdez (2015) identifican que el programa implica una línea de política social que retoma el ideario de la economía social y se destina a sectores débilmente integrados al mercado formal de trabajo. Las

²³ Se refiere a “un grupo de personas reunidas para el desempeño de algunos oficios o para la obtención de ciertos fines”(Lo Vuolo, 2010:14).

²⁴ Se desarrolla en profundidad cuando se explica la dinámica de los obradores en el próximo capítulo.

autoras (2015) agregan que a “diferencia de un cooperativismo genuino o de experiencias consideradas más próximas a la economía social fundacional, para estos sectores hubo una oferta política concreta. Se trató de la creación de un esquema que combina ciertas transferencias de ingresos fijas con una lógica poco pretenciosa (o liberal) de la economía social que frente a las debilidades coyunturales de los mercados concibe la necesidad de activar este tipo de experiencias desde el gobierno” (Arcidiácono y Bermúdez, 2015:23).

Además de la tensión en virtud de la naturaleza de la cooperativa, se pone en tela de juicio otras modalidades de provisión de bienestar como las transferencias de ingresos y la promoción de algún tipo de trabajo asalariado (Arcidiácono et al, 2014) que están vinculadas directamente con la identidad del beneficiario/titular del programa. En esta línea, Arcidiácono, et al. (2014) analizan la organización del trabajo en la cooperativa y la asimilan a una organización del trabajo fordista, que subyace una perspectiva individual y las relaciones laborales se dan entre figuras parecidas a obreros y capataces tal como se replica en una fábrica mediante una estructura jerárquica.

La organización del trabajo descrita por las autoras, la he observado en lo Obradores²⁵ del Municipio de la Matanza. En los mismos, existe una estructura jerárquica que se aleja de la estructura horizontal para realizar el trabajo como para tomar decisiones propuestas por la economía social tradicional. Los cooperativistas responden a los jefes del Obrador que son funcionarios municipales con una orientación política marcada, éstos a funcionarios del municipio dentro de secretarías concretas y en última instancia al intendente²⁶. Dicha orientación responde plenamente a la perspectiva de nueva economía social y solidaria en la cual las cooperativas están bajo la tutela del Estado Nación, es decir, el tercer grupo de cooperativas de trabajo propuesto por Vuotto (2011).

Desde la misma línea, Hoop (2013 y 2015) se pregunta si el programa fomenta cooperativas o reproduce planes sociales lo cual repercute directamente en la identidad laboral del beneficiario de la política social. La autora destaca que al ser un programa bajo la órbita del

²⁵ La caracterización de los Obradores como espacios locales de gestión, su lógica organizativa y estructura interna se desarrolla en profundidad en el próximo capítulo.

²⁶ Dicha organización se desarrolla en profundidad en los dos próximos capítulos.

MDSN (históricamente dedicado a la asistencia) que define al sujeto destinatario por su situación de vulnerabilidad tiene un sesgo asistencial que lo condiciona frente a una esfera productiva. Llega a la conclusión de que la relación que establecen los sujetos con las políticas sociales condiciona la identidad laboral (Hopp, 2013) reforzando la distinción entre beneficiarios de planes y trabajadores. Agrega que “si bien el Plan es considerado en todos los casos un trabajo, la participación en esta singular “cooperativa” creada por la política social no parece habilitar la posibilidad de construcción de una identidad colectiva vinculada al trabajo autogestionado” (Hopp, 2013:11).

De este modo, identifica que la cooperativa como alternativa laboral se encuentra perjudicada debido al sesgo asistencial del programa, la organización vertical y jerárquica en el trabajo y las relaciones que se establecen entre destinatarios y referentes en el territorio. No obstante, la autora destaca tras su trabajo de campo que aquellos que participan activamente en la tareas laborales no se definen como beneficiarios de planes sociales.

En virtud de mi trabajo de campo, coincido con Hopp (2013) que el programa esta empapado de concepciones de plan social en su implementación. Principalmente porque es el municipio quien lo ejecuta y entra en tensión con la formulación del programa propuesta desde el MDSN²⁷ evidenciando un conflicto entre la lógica fines –medios y acumulación política. Esto sucede porque los beneficiarios del programa responden directamente a funcionarios municipales que les asignan las tareas a realizar, los cuales en muchos casos están vinculados a política partidaria local o bien intereses nacional. Además, otro de los elementos que incide en cuestionar la naturaleza de la cooperativa es la convivencia del trabajo grupal y el trabajo individual. Es decir, en algunos casos los beneficiarios del programa trabajan conjuntamente en la realización de las actividades asignadas sean de producción o de limpieza mientras que en otros casos realizan funciones administrativas o bien de limpieza pero de manera individual.

De este modo, se genera entre los beneficiarios del programa una confusión entre categorías tales como “empleado municipal”, “beneficiario de un plan” y “cooperativistas”.

²⁷ Las lógicas propias de ambos actores, tanto del municipio como del MDSN, son abordadas en profundidad en el capítulo cuatro.

Asimismo, se produce una tensión entre el cooperativista y el empleado municipal. A modo de ejemplificación, Jimena (cooperativista de 30 años) en una de las conversaciones que tuve con ella se cuestionaba sobre el rol de sus compañeros que se desempeñaban bajo el paraguas del programa como administrativos o bien realizaban actividades de limpieza en agencias municipales. Otra tensión está presente en el caso de Claudia (cooperativista de 40 años). Su función en el programa en un colegio es realizar tareas que van desde *colaborar*²⁸ sea sirviendo el mate cocido, limpiando, pintando o bien desempeñándose como portera. El conflicto que se le presenta es con la discriminación que recibe por parte de funcionarios del colegio sea personal de limpieza, maestros y porteros.

Dichos ejemplos, se contraponen con aquellos casos en lo que beneficiarios del programa ejercen sus funciones con el mismo grupo de trabajo realizando una tarea específica sea de producción o bien de limpieza. En estos casos, los beneficiarios del programa se sienten contenidos por sus compañeros, consideran que están brindando un aporte a la comunidad local a la cual pertenecen y trabajan para obtener un ingreso. En algunos casos, este ingreso se complementa con el que perciben de otros trabajos intermitentes e informales.

En síntesis, hasta aquí he dialogado con otros trabajos académicos que se cuestionan la concepción y la naturaleza del programa. Los mismos los he puesto en relación con mi foco empírico: el distrito de La Matanza desde el año 2009 hasta el año 2016. A continuación caracterizo las particularidades del Prist- At.

2.3 Aspectos generales

Los aspectos generales del Prist –At que abordo en este apartado son: (I) los antecedentes del programa en términos de política social, (II) el contexto socioeconómico, político e institucional en el que surge el mismo, (III) las normativas, documentos oficiales y reglamentos que lo institucionalizaron, le otorgan contenido y establecieron los parámetros para la localización del programa en determinados distritos y (IV) actores presentes en el territorio

²⁸ Palabra nativa.

desde el espacio local de gestión de los Obradores. A continuación explico los motivos que justifican iluminar estos aspectos.

Con respecto a los antecedentes del programa en términos de políticas públicas, se consideran que los mismos funcionan a modo de aprendizaje. Asimismo, resultan útiles para destacar fortalezas, debilidades, similitudes, diferencias, actores gubernamentales participantes, titulares del programa, modos de intervención o bien estructuras sobre las cuáles se apoyaron para sus funcionamientos. Además permiten vislumbrar nuevos nudos problemáticos, es decir, cuestiones sociales problematizadas que surgen a lo largo de la implementación de los diversos programas y que requirieron intervención (Oszlak y O'Donnell, 1982). Uno de los nudos que identifiqué en el Prist –At fue la creación del programa “Ellas hacen” que se encausó dentro del Argentina Trabaja. En el mismo, se identificó como cuestión socialmente problematizada a mujeres que no habían terminado sus estudios secundarios, atravesaban situaciones de violencia de género y tenían más de tres hijos²⁹ o bien un con capacidades especiales. De este modo, en el año 2013 se creó el programa “Ellas Hacen” en paralelo al Prist- At con diferentes objetivos y estrategias de implementación.

En efecto, entiendo que, en lo que refiere al contexto de surgimiento del programa, la política pública es el resultante de la relación entre el Estado y la sociedad civil (Oszlak y O'Donnell, 1982). Por ello, consideré fundamental identificar y caracterizar el contexto en el que esa relación se está llevando a cabo en el programa. Los tres aspectos a destacar del mismo es el social, el económico y el político. De este modo, las políticas públicas se caracterizan por tener una dimensión temporal que reflejan cuestiones que se consideran problemáticas en una sociedad y las discusiones presentes en la agenda estatal.

Asimismo, la referencia a la normativa del programa (Res 3182/09 que le dio origen) y a los documentos institucionales (principalmente el Distribuidor Nacional Programa de Ingreso Social con Trabajo elaborado por el MDSN para la selección de Provincias Argentinas y de distritos de la Provincia de Buenos Aires), introducen los lineamientos del mismo, su inserción

²⁹ Para profundizar sobre la relación entre mujeres madres y programas de ingresos condicionados véase: Castilla, M. V.(2014) y Pautassi, L., & Zibecchi, C. (2009).

institucional, los objetivos, la direccionalidad discursiva y el componente territorial del programa. Las mismas permiten ver la orientación ideológica y práctica del programa como así también indirectamente adentrarnos en el estudio del Estado (Oszlak y O'Donnell, 1982).

Por último, la caracterización de los actores presentes en los espacios locales gestión, particularmente aquellos que se vinculan con los Obradores, son aquellos que terminan dándole contenido al programa. El mismo, tiene su institucionalización a través de una normativa pero configura y reconfigura a partir de las interacciones, conflictos y alianzas que se tejen entre los actores para que el programa se materialice.

2.3.1 Antecedentes de políticas sociales

Para introducirnos en los antecedentes del Prist-At en materia de política social, remarco tres periodos que permiten observar algunas particularidades de las mismas: la década de 1990, los años 2001-2003 y el periodo 2003-2015. Esta selección temporal es tomada de Forni et al. (2015) porque resulta explicativa para entender los antecedentes del Prist –At en materia de política social. A continuación me centro principalmente en tres programas que corresponden a cada uno de los periodos citados (Ver tabla N1 al final de este apartado).

El análisis comienza en la década de 1990 con el “Plan Trabajar” (Resoluciones 327/98 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (en adelante MTEySS) y 397/98 del SEyCL), continuó con el “Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados” (en adelante, PJJHD) sancionado bajo el Decreto 565/02 del período 2001-2002 y, luego con el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (Resolución 1375/04 –MDSN en adelante, PMO) a partir del año 2003. Finalmente, se sanciona la resolución que le da origen al Prist –At en el año 2009 bajo la órbita del MDSN (Resolución 3182/09).

Con respecto al “Plan Trabajar”, considerado un programa nacional de empleo transitorio (Ronconi, 2002), se pone en marcha en el año 1996 en un contexto de crisis macroeconómica y laboral reemplazando del Programa Intensivo de Trabajo (PIT) bajo la órbita

institucional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. El mismo, era un programa de transferencia condicionada en el cuál los beneficiarios tenían que realizar una contraprestación laboral para recibir un ingreso (Ronconi, 2002). En su normativa se planteaba el objetivo de:

“brindar ocupación transitoria a trabajadores/as desocupados/as en condiciones de pobreza o situaciones de vulnerabilidad social a fin de reducir el impacto de la caída del nivel de ingreso de sus hogares, mejorar su empleabilidad y atender situaciones de emergencia ocupacional provocadas por desajustes en los mercados de trabajo” (Chiara y Di Virgilio, 2005: 99).

Los beneficiarios del Plan Trabajar no podían percibir prestación por desempleo ni participar de ningún otro programa de empleo o capacitación laboral. Su financiamiento, en principio fue con fondos del gobierno nacional, pero al expandirse su cobertura se incorporó financiamiento del Banco Mundial. El tipo de trabajo se organizaba en proyectos de obras de infraestructura comunitaria y social. El beneficiario recibía un ingreso según la función que desempeñaba en el proyecto que oscilaba entre los \$150 y \$200³⁰ en el año 2001 (Gradin y Tiranti, 2012). De este modo, el programa en la década de 1990 estaba dentro de un marco general en el cuál las políticas públicas se describían y analizaban en relación a su carácter de focalizadas y descentralizadas (Forni et al., 2015).

Luego de la crisis del 2001 que atravesó la Argentina, hubo una creciente intervención del Estado que intentó paliar las consecuencias negativas ocasionadas por políticas públicas de corte neoliberal que se desarrollaron desde el año 1976 y consistieron principalmente en privatizaciones, desregulación, descentralización y tercerización. Desde el año 1996, en el marco de un aumento ininterrumpido de la tasa de desempleo, los gobiernos nacionales y provinciales implementaron diversos tipos de programas de ocupación transitoria (Arcidiácono, 2012; Quirós, 2011; Quirós, 2015). En este sentido, la falta de ingresos, de trabajo y de inclusión de los sectores más vulnerables de la sociedad era el problema agravante. De modo tal

³⁰ Según datos del Indec en el abril del 2001 en el gran Buenos Aires, la Canasta Básica Total de la Línea de Pobreza equivalía a \$154,30. Vease http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/74/pob_tmay01.pdf

que la agenda institucional del Estado, se enfocó en resolver los problemas que ocasionó la crisis económica, social, política e institucional que atravesó el país.

En este contexto, en el año 2002 el gobierno interino de Eduardo Duhalde declara “emergencia ocupacional nacional” y a través del Decreto 565/02 crea el “Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (en adelante, PJJHD)”³¹ bajo la órbita del MTEySS. El PJJHD³² es una reacción a la exclusión social de trabajadores imposibilitados para acceder a condiciones básicas de subsistencia con el objetivo de promover la cultura de trabajo³³ y garantizar un ingreso a los sectores vulnerables afectados por la crisis del 2001 (Arcidiácono, 2012; Arcidiácono, 2006).

El PJJHD otorgaba un subsidio de 150 pesos (50 dólares en esa época) para jefes y jefas de familia que declaren su condición de desocupados con hijos de hasta 18 años de edad (Quiros, 2011). El programa recibía financiamiento del Banco Mundial y era ejecutado por las provincias y los municipios. El mismo tenía como objetivo específico otorgar una prestación económica que operase como ingreso social con el fin de proteger la integralidad de los hogares introduciendo dos elementos: la educación y el trabajo. En sus inicios, el beneficiario del programa no se veía obligado a una contraprestación pero frente a las fuertes críticas, por parte de la oposición política y los medios de comunicación, se decide la implementación de una contraprestación laboral de 4 horas diarias en proyectos comunitarios impulsados principalmente por las organizaciones sociales, o bien completar sus estudios así como también complementar con los controles de salud y asistencia escolar en el caso de los menores (Quiros, 2011; Arcidiácono, 2012).

A dos meses de su lanzamiento alcanzó una cobertura de más de 2 millones de beneficiarios con un presupuesto de casi 3.500 millones de pesos (Di Natale, 2004). De este modo, se destaca del programa la celeridad con la que se implementó, extendió y el volumen de beneficiarios que alcanzó. Golbert (2004) explica que la rápida implantación del plan se debió a la existencia de un consenso previo para un programa de estas características así como también a la capacidad de organización de los actores sociales involucrados, existencia de experiencia

³¹ Véase Zibecchi, C y Paura, V (2017).

³² Para un análisis en profundidad véase Paura, Vilma (2013).

³³ Véase Reygadas, Luis (2002).

previa surgida de otros programas sociales y de empleo y el propio diseño del programa. En lo que refiere al consenso entre el Estado y la sociedad, se fundamenta en los valores compartidos que orientan las decisiones políticas (Fleury, 1999) y en la relación entre la sociedad y el Estado que transforma la estructura y las funciones de este último (Acuña, 2011; O'Donnell, 1984; Vilas, 2013). No obstante, el gobierno cierra la inscripción de beneficiarios al PJJHD a mediados del 2002 por motivos presupuestarios, evidenciando sus limitaciones para pensar al programa como un “derecho social” (Arcidiácono, 2012; Pautassi, 2004³⁴).

El programa fue considerado por la academia y los medios de comunicación como un una herramienta de negociación y relación entre organizaciones de desocupados y el gobierno nacional así como también un “instrumento para apaciguar el conflicto social de características inéditas que ponía en juego la continuidad del sistema político institucional” (Neffa et al., 2009: 285). En este sentido, si bien los resultados del programa generaron grandes crítica en algunos sectores de la sociedad, se convirtió en columna vertebral de las políticas sociales marcando un punto de inflexión en las mismas por la amplia cobertura que alcanza el Plan (Forni et Al, 2015). Así como también la trascendencia del programa radicó en su naturaleza de decreto de necesidad y urgencia, en su alcance poblacional, en la rapidez con la que se logró implementar y en el financiamiento por parte del tesoro nacional y el banco mundial (Quiros, 2011).

En el año 2003 la cantidad de beneficiarios del programa ascendían a más de dos millones de personas alcanzando su pico máximo de cobertura (Kessler et al., 2010). Luego comienza a reducirse la cobertura por diversos motivos, entre ellos que se crean otros programas que producen una migración de los beneficiarios³⁵ así como también el incumplimiento de la contraprestación por parte de los beneficiarios. A modo de ejemplo, puedo mencionar el caso del Plan Familias por la Inclusión Social que apunta a transferir ingreso a las familias pobres, sin las contraprestaciones que exige el PJJHD, demandado únicamente la realización de

³⁴ Véase Pautassi, L. (2004).

³⁵ Se crea el Programa de Empleo Comunitario (PEC) mediante resolución 07/03 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con el fin de contener a los que había quedado excluido del PJJHD. El PEC permitía entablar una relación directa entre el Estado Nacional y las organizaciones de desocupados. otros dos nuevos programas: “Plan Familias por la Inclusión Social” y “Seguro de Capacitación y Empleo (SCE)”.

controles de salud y asistencia escolar de los hijos (Hintze, 2007). De este modo, se fue perdiendo gradualmente a los beneficiarios del programa que había sido pensado para un momento de crisis extrema.

En el año 2003 el MDSN, teniendo la estructura de base del PJJHD, implementó el Plan Manos a la Obra (en adelante PMO). La iniciativa se enmarcó desde el MDSN quien buscó atender la cuestión social mediante una respuesta productiva anclada territorialmente a nivel local. Uno de los objetivos que persiguió fue incluir a los beneficiarios de planes Jefes y Jefas en emprendimientos productivos vinculados a la economía social y tanto Barrios de Pie y el Movimiento Evita impulsaron los micro emprendimientos y cooperativas de trabajo (Natalucci y Ronis, 2012).

El plan consistió en fomentar emprendimientos productivos locales con la intención de alejarse de los planes del subsidio al ingreso sin contraprestación con un fuerte énfasis en la localización territorial de los emprendimientos, en el desarrollo local y en la inserción de los beneficiarios en procesos productivos (MDSN, 2006)³⁶. Otro de los desafíos del enfoque del Plan era no reproducir programas “enlatados”³⁷, sino contemplar las particularidades de cada región teniendo en cuenta: tipo de proyectos, modalidades de financiamiento, apoyo a perfiles productivos definidos por los actores territoriales, entre otros aspectos. En definitiva, su objetivo era promover la inclusión social a través de la generación de empleo y de la participación en espacios comunitarios utilizando los recursos humanos, naturales, culturales y económicos que estuviesen instalados en la comunidad en un marco de equidad y participación social. Además de contribuir a la mejora del ingreso de la población en situación de vulnerabilidad y potenciar sus capacidades, el programa pretendió fortalecer a los actores locales y promover la economía social.

³⁶ MDSN (2006). La construcción pública del Desarrollo Local. La experiencia del Plan Nacional Manos a la Obra, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, PNUD, Buenos Aires.

³⁷ Los programas enlatados establecían rígidamente los parámetros según los cuales la población beneficiaria debía ser seleccionada, los montos a financiarse, así como el tipo de prestaciones que podían brindarse. Los mismos predominaron durante la década de los noventa impulsados por el BM y el FMI. Los mismos (Guimenez y Hopp, 2013).

Para ello, uno de los ejes fundamentales fue la articulación del nivel central con los actores locales quienes jugaron un rol significativo como contraparte de los proyectos y como sujetos claves en el proceso de instauración y consolidación del Plan en los territorios. La vinculación interinstitucional entre los distintos niveles de gobierno otorgó a la política mayores niveles de viabilidad y de sustentabilidad, a la vez que permitió incrementar la complejidad del proceso de construcción de las redes locales responsables de la ejecución. Como instrumentos para la consecución de los objetivos a) dictaron capacitaciones y brindaron asistencia técnica a los emprendedores y trabajadores que integraban pequeñas unidades económicas productivas; b) ofrecieron apoyo económico - financiero para la compra de insumos, materiales, y equipamiento para los pequeños emprendimientos productivos (MDSN, 2006).

De este modo, a partir del año 2003 comenzó un ciclo de crecimiento económico y cambios en las políticas sociales, a partir de distintas gestiones desarrolladas desde el MDSN vinculadas a la economía social (Forni et al, 2015). En la sanción del Decreto N° 1506/04 se estableció que desde el MTEySS y el MDSN se iba a clasificar, a la población objetivo de programas según sus condiciones de empleabilidad. En efecto, aquellos beneficiarios con mayores posibilidades de insertarse al mercado laboral continuarían obteniendo su beneficio bajo la órbita del MTEySS mientras que el resto estaría sujeto a los programas del MDSN. Otro Ministerio que también fomentó la creación de cooperativas a través de políticas públicas fue el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicio (en adelante MPFIPyS) con el Programa Agua + Trabajo³⁸ que se implementó a nivel territorial.

En función de la descripción precedente de los antecedentes del Prist- At en materia de política social, observo que si bien existe una continuidad se producen innovaciones. En este sentido, Guimenez y Hopp (2011) parten de la idea de considerar al Prist-At como una nueva política social que en la implementación centra la temática del trabajo. De este modo, discursivamente la formulación del programa se aleja de las políticas asistencialistas y focalizadas que se implementaron bajo el periodo neoliberal promulgando generación de empleo a través de política social.

³⁸Para profundizar sobre el análisis de esta política pública se puede recurrir a Salvador Tiranti (2015).

En la misma línea, Natalucci y Paschkes Ronis (2011) explican que el *Prist - At* produce una innovación en materia de política social en la Argentina. Los autores enuncia que a partir de la asunción de Néstor Kirchner hubo un punto de inflexión en el tipo de política social: “sin dudas, el Programa Ingreso Social implicó un punto de inflexión” (Natalucci y Paschkes Ronis, 2011:12), producto de un proceso de aprendizaje en torno a las políticas sociales anteriores y a su retroalimentación con organizaciones sociales. Las novedades que encuentran en el programa son: considerar al trabajo como núcleo de organización, establecer mecanismos institucionales para garantizar el cumplimiento de las horas de trabajo y organizar a los beneficiarios en cooperativas que debían recibir capacitaciones y asistencia técnica para favorecer su funcionamiento.

Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez (2014) explican que el programa implica una novedad a partir de un “punto de inflexión de una línea de intervención que procura generar oportunidades socio-ocupacionales ligadas a esquemas de economía social”. La innovación del *Prist -At* con respecto a otros programas sociales es crear cooperativas desde el gobierno en las cuáles los titulares del programa cuentan con la figura del Monotributo social³⁹. El mismo es un avance en materia de inclusión de los trabajadores⁴⁰, que le permite al cooperativista tener un sistema de protección social basado en acceso a una obra social y aportes jubilatorios. En un diálogo informal con un titular del programa, Nicolás de 65 años con problemas de visión, me cuenta que está iniciando su trámite jubilatorio ante la Anses y me muestra la planilla con los años de aporte pidiéndome que verifique que estén los que corresponden al programa. De este modo, verifico que tiene los 7 años de aportes desde el inicio del programa en el año 2009.

Además de coincidir con los autores en lo que refiere a la innovación del programa en términos de protección social, en virtud de mi trabajo de observación en el territorio planteo que hay una innovación tras la creación en el programa de espacios de gestión locales denominados

³⁹ “La diferencia entre el Monotributo social con el Monotributo común es que el trabajador inscripto en aquel solo abona la mitad del valor de la obra social en forma mensual. El componente impositivo y el aporte jubilatorio, están subsidiados totalmente y accede a la AUH (Fesser, Bausset, Mutuberría Lazarini 2012)” (Arcidiácono y Bermúdez, 2015:18).

⁴⁰ Encuentra a los cooperativistas del programa en una mejor situación referida al sistema de protección entorno a titulares de otros programas sociales o bien de otro tipo de cooperativas (las clásicas de la economía social) pero en una situación de desventaja en relación al trabajador asalariado. En este sentido, genera tensiones con las cooperativas genuinas.

Obradores⁴¹. Los mismos están conformados por: a) un salón destinado a capacitaciones y educación; b) otro salón donde se llevan a cabo talleres de trabajo (herrería, carpintería u hormigón);c) una oficina que se destina a la toma de asistencia a los beneficiarios.

En síntesis, hasta aquí, he descripto y analizado tres programas que considero como antecedentes del Prist-At. Los mismos, expresan una continuidad que se complejiza y profundiza con respecto al anterior (Forni y Castronuovo, 2015; Gradin y Tiranti, 2012). Principalmente, en lo que refiere a la forma de concebir la política social que en la década del noventa, parten de una mirada asistencial en sintonía con los postulados del banco mundial y, como en esta última década se intenta a través de la incorporación de principios de la economía social dignificar el trabajo como contraprestación del programa a través del fomento de cooperativas de trabajo. Recordemos que los tres programas se caracterizan por una fuerte impronta territorial y revalorizan a los actores locales gubernamentales (municipios) y no gubernamentales (organizaciones sociales y movimientos sociales) con diferente magnitud.

Tabla 1. Antecedentes del Prist -At

Programa / Ejes comparativos	Plan Trabajar	Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (PJJHD)	Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (PMO)
Normativa	Resoluciones 327/98del MTEySS y 397/98 del SEyCL	Decreto 565/02	Resolución 1375/04
Año en que se sanciona	1996	2002	2003
Órbita Institucional	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS)	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS)	Ministerio de Desarrollo Social de la Nación(MDSN)
Presidente	Carlos Menem	Gobierno interino de Eduardo Duhalde	Néstor Kirchner
Fuente financiamiento	Primero con fondos del gobierno nacional pero al expandirse su cobertura se incorporó financiamiento del Banco Mundial.	Financiamiento por parte del tesoro nacional y el banco mundial	Fondos del MDSN y Tesoro Nacional.
Contexto	Crisis de 1995. Recesión	Crisis de diciembre de 2001	A partir del 2003, fomento de

⁴¹ En el próximo capítulo los explico con detenimiento.

de surgimiento	económica y déficit fiscal. Perdurabilidad del desempleo. Efecto tequila en México que repercute en argentina generando desconfianza a la convertibilidad.	de envergadura política, económica, social e institucional. Uno de los desencadenantes de la crisis fue la medida económica denominada “corralito” (restricción de la libre disposición de dinero en efectivo). Se produjo estallido social y huelgas generales que ocasionaron la renuncia del entonces presidente Fernando de la Rúa.	la Economía Social y territorialidad desde el MDS bajo la gestión de Alicia de Kirchner
Naturaleza	Programa de transferencia condicionada en el cuál los beneficiarios tenían que realizar una contraprestación laboral para recibir un ingreso (Ronconi, 2002)	Programa conocido con el nombre de planes de empleo o planes sociales (Quiros, 2011).	Fomentar emprendimientos productivos locales para de salir de los planes del subsidio al ingreso sin contraprestación mediante el fomento de la cultura del trabajo y localización territorial de los emprendimientos.

Fuente: Elaboración propia en base a normativas, documentos nacionales y trabajos académicos.

2.3.2 Normativa y contexto de surgimiento del programa

Uno de los elementos de las políticas públicas son las normativas (Subirats, 2008). La normativa que le da origen al Prist -At fue la resolución 3182/2009 del MDSN, ratificado por decreto 1067/2009 y depende institucionalmente de la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo del MDSN, establecida por el mismo decreto. Además, se rige por la Resolución 3026 de septiembre de 2006, del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). La decisión de que el programa estuviese bajo la órbita del MDSN⁴² y que no estuviera regido por el MTEySS se debió a que se dividió a la población objetivo en dos categorías⁴³: empleables e

⁴² Algunas de las competencias del MDSN son fomentar la integración social y el desarrollo humano, la atención y la reducción de las situaciones de vulnerabilidad social, el desarrollo de igualdad de oportunidades para estos sectores y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias (R.3182/2009). Por ello, la política social es un instrumento de restitución y realización de los derechos sociales.

⁴³Para profundizar sobre la raíz de estos conceptos se sugiere Scarfó et al. (2009).

inempleables⁴⁴. Los primeros iban a recibir intervención del MTEySS y los segundos quedarían bajo el dominio del MDS (Grondona, 2008; Scarfó et al., 2009).

En su resolución resalta la importancia de promover el trabajo como fuente de integración social en sectores sociales marginales y vulnerables. Recordemos que su principal objetivo es:

“la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, a través de la generación de nuevos 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”(R 8132/2009, Art. 1).

Del objetivo se desprende la necesidad de generar inclusión social, la cual traerá aparejada desarrollo económico. En este sentido, no trata a las políticas sociales escindidas de lo económico y las considera un mecanismo central de redistribución del ingreso, propiciando de esta forma el empleo como instrumento de integración social, es decir, una visión trabajo céntrica (Grassi, 2012; Grassi y Danani, 2009).

La manera de formular la política pública en su normativa, condiciona la forma en que dicha cuestión va a ser resuelta por parte del Estado (Subirats, 2008). En la formulación del programa, se parte de una concepción de Estado presente, activo y promotor que actúe desde los derechos de los ciudadanos y no desde las carencias (R.3182/2009). A su vez, en el mismo título de la política pública vemos cómo se plantea que el problema es la falta de ingresos y la solución es una transferencia de ingresos a cambio de una contraprestación laboral⁴⁵. En síntesis, el objetivo es doble: fortalecer derechos y mejorar indicadores sociales del país. La cuestión socialmente problematizada que intenta encauzar la resolución del programa es el

⁴⁴ Se entiende por empleabilidad al conjunto de calificaciones, conocimientos y competencias que aumentan las posibilidades de los sujetos de conseguir y conservar un empleo (Weinberg, 2004).

⁴⁵ En Argentina para considerar cuando una persona es pobre o es indigente se tiene en cuenta los ingresos monetarios que permiten aproximarse de un modo indirecto la posibilidad de adquirir bienes y servicios que funcionan como satisfactores de necesidades. El nivel de ingreso que clasifica a una persona de indigente corresponde a no poder comprar alimentos básicos para cubrir sus necesidades de calorías, es decir, la Canasta Básica Alimentaria. El nivel de ingreso para estar por debajo de la línea de pobreza se le adjudica a quienes no pueden comprar alimentos, otros productos y servicios básicos, es decir, la Canasta Básica Total. Así, la inyección de dinero en los sectores vulnerables modifica positivamente los resultados de las mediciones.

desempleo junto con la falta de ingresos y la inclusión social de sectores vulnerables. Para ello, la solución se busca a través de la generación de puestos de trabajo que en este caso se materializa conformando de cooperativas de trabajo tuteladas por el Estado (Vuotto, 2011).

En este marco, el programa es presentado por el gobierno nacional como una política social, que articula los esfuerzos del Gobierno Nacional y Municipal con el fin de promover la inclusión social a través del trabajo en cooperativas⁴⁶. Tal como mencione anteriormente, Vuotto (2011) y Pastore (2010) explicaron cómo en la Argentina las cooperativas tienen una naturaleza diversa y es a partir de la crisis del 2001 cuando el Estado comienza a impulsar cooperativas de trabajo bajo su tutela a través de políticas públicas.

El contexto sociopolítico previo al surgimiento del programa se caracteriza por el decrecimiento de la cantidad de los programas sociales. En el caso del PJJHD existía menor cantidad que en sus comienzos. En términos concretos, mientras que en el año 2003, había una cobertura que cubría a más de dos millones de personas, en el año 2008 los beneficiarios alcanzaban a unas ochocientas mil personas. Además, existía una depreciación del ingreso e inflación constante por lo que se profundizó la distancia económica y social entre los beneficiarios de programas y los trabajadores formales lo cual provocó un núcleo duro de pobreza denominado desde el discurso oficial como “inempleables” (Gonzalez Bombal et al., 2010). Algunos beneficiarios del programa habían derivado al PMO, en el cuál tenían mucha injerencia organizaciones sociales que de a poco fueron incorporándose a la estructura del Estado dando lugar a un proceso denominado burocratización de las organizaciones piqueteras⁴⁷ (Gradin, 2013, Natalucci, 2010; Perelmiter, 2012).

Asimismo, en la esfera sociopolítico antecedió un conflicto entre el sector agropecuario y el gobierno Kirchnerista. En este sentido, se desarrolló un enfrentamiento (que duró

⁴⁶ En palabras de la ex presidenta de la Nación Cristina Fernandez de Kirchner el significado del Prist – At: *“significa un abordaje diferente a los planes que normalmente con asistencialismo se han desarrollado en nuestro país, tiende no solamente a que la gente tenga trabajo sino que además se organice socialmente, algo característico del movimiento cooperativo”* (Discurso de lanzamiento del Programa Ingreso Social con Trabajo por Cristina Fernandez, 2009⁴⁶).

⁴⁷ En el capítulo tres explico cómo se produce una burocratización también en el nivel municipal, específicamente a través de cristalizaciones gubernamentales que crean como espacios de gestión locales a los Obradores. Los mismos se distribuyen en todo el distrito del Municipio de La Matanza.

aproximadamente 4 meses, de marzo a julio) entre el gobierno nacional a cargo de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner y las entidades más representativas del agropecuario argentino, vinculado a un reclamo de este último en torno al aumento de retenciones. El desencadenante del conflicto fue el anuncio de la Resolución N°125/2008 que implicaba retenciones. La normativa se dictó por un decreto presidencial y fue debatida en el Congreso Nacional donde se aprobó en la Cámara de Diputados y derogada en el Senado de la Nación tras el desempate con el voto “no positivo” del vicepresidente Julio Cobos. La misma se institucionalizó a través de los medios de comunicación, adquirió relevancia y se hizo partícipe del debate a toda la sociedad lo que ocasionó una polarización social entre Kirchneristas y no Kirchneristas (De Luca y Malamud, 2010), un cuestionamiento a la gestión del gobierno y un desgaste de la imagen de la Presidenta (Aruguete y Zunino, 2010). En este sentido, el Poder Ejecutivo adelantó cuatro meses la convocatoria a las elecciones, previstas inicialmente para octubre previendo un deterioro aún mayor de la situación (Tagina, 2011).

En las elecciones legislativas de medio término celebradas el 28 de junio 2009 el resultado fue desfavorable para el oficialismo (De Luca y Malamud, 2010). La lista del Frente para la Victoria encabezada en la provincia de Buenos Aires por el ex presidente Néstor Kirchner – Daniel Scioli obtuvo el segundo lugar con el 32.3% de los votos mientras que la lista Unión PRO cuyos principales candidatos eran Francisco De Narvárez – Felipe Solá obtuvo el 34.6% de los votos ubicándose en el primer lugar. Le siguió en el orden de obtención de votos, la lista del Acuerdo Cívico Social Stolbizer – Alfonsín con 21.1% de los votos (Ministerio del Interior, Dirección Nacional Electoral⁴⁸⁴⁹⁵⁰; Tagina, 2011). A su vez, De Narvárez se impuso en la provincia de Buenos Aires por 2,3 puntos.

Desde el primer semestre del año 2008 hasta fines del 2009, tanto la imagen presidencial, como el apoyo y la confianza hacia la gestión gubernamental eran cuestionadas por

⁴⁸ Ver resultados en: http://www.elecciones.gov.ar/estadistica/archivos/2009/Totales_por_Provincia_28_de_junio_de_2009.pdf

⁴⁹ <http://elecciones.gov.ar/admin/ckfinder/userfiles/files/Elecciones-Nacionales-2009.pdf>

⁵⁰ — Ministerio del Interior. Sitio oficial del creado para las elecciones: http://www.elecciones.gov.ar/paginas/if_top.htm.

un sector de la sociedad. En las evaluaciones, las percepciones negativas superaban a las positivas y se profundizaban con la crisis financiera mundial que repercutía sobre Argentina. No obstante, en el 2010 se recuperan los indicadores de opinión y hay un crecimiento económico que fomenta el consumo (Catterberg y Palanza, 2012). Hasta esta elección el Frente para la Victoria (FPV) había contado con mayoría propia en ambas cámaras legislativas (Tagina, 2011), tras el resultado de la elección pierde la amplia mayoría que tenía en ambas Cámaras (Catterberg y Palanza, 2012).

Asimismo, las elecciones se llevaron a cabo en un contexto de crisis económica mundial que comenzó en Estados Unidos en julio-agosto de 2007 y hasta mediados de setiembre de 2008 había sido muy benevolente con los mercados emergentes (Damill y Frenkel, 2009). Desde el año 2008, la crisis financiera internacional interrumpió el período de altas tasas de crecimiento económico que habían atravesado la mayoría de los países sudamericanos. Particularmente, Argentina paso de ser el país que crecía más rápido a uno de los que evolucionaba más lentamente, redujo el superávit fiscal y tuvo dificultades en el pago de los servicios de la deuda pública (De Luca y Malamud, 2010). La crisis internacional impactó a través del financiamiento y contracción del comercio internacional. En este marco, la Argentina mostró en el año 2009 un completo aislamiento financiero internacional del sector público y fuga de capitales con un flujo prácticamente continuo desde julio del año 2007, intensificado durante el conflicto agropecuario en el segundo trimestre de 2008 (Damill y Frenkel, 2009).

En efecto, a nivel nacional el contexto económico se caracterizaba por una desaceleración económica en el marco de la crisis internacional, estancamiento de la creación de puestos laborales y persistencia del núcleo duro de la desocupación. La tasa de desempleo en el tercer trimestre del año 2009 en Argentina, según datos del Datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) cuestionados por la oposición, había sido de 9,1% y se ubicó en el cuarto trimestre del 2009 en 8,4% mientras que un año antes era de 7,3%⁵¹.

⁵¹ Diario la Nación. (21-05-2010) “El Indec dice que bajó el desempleo. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1267234-el-indec-dice-que-bajo-el-desempleo>. Consulta 22/02/10) y Diario Clarín. (200-02-10). “El desempleo bajó a 8,4%, pero está más alto que hace un año atrás”. Disponible

En este marco, se sanciona una de las políticas públicas más significativas en Argentina unos días previos al sanción del Prist: la Asignación Universal por Hijo⁵² (en adelante, AUH). Se la considera por la academia, ciudadanía y políticos una de las políticas públicas federales más significativas en materia de inclusión social y distribución de la riqueza (Mazzola, 2012; García Delgado, 2013). De este modo, la AUH fue respaldada por un amplio consenso entre todos los sectores de la sociedad a fines del 2009 como política nacional creada por un Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1602/09.

La misma pretende universalizar las asignaciones familiares a través de un sistema no contributivo destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes menores de 18 años que no perciben otra asignación familiar, debido a que pertenecen a hogares cuyos padres se encuentren desocupados o bien se desempeñen en la economía informal o en el servicio doméstico. De este modo, son percibidas tanto por los trabajadores formales como los informales logrando una universalización del derecho (Mazzola, 2012). La AUH está bajo la órbita del organismo descentralizado Administración Nacional de la Seguridad Social (en adelante Anses) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (en adelante MTEySS).

Asimismo, con sólo días de diferencia de la promulgación de la AUH, se sanciona el Prist- At. Siguiendo la lógica de argumentación de Oszlak y O' Donnell (1982), la sanción de ambas políticas sociales puede ser entendida como instrumento para apaciguar un conflicto sociopolítico que afectaba la gobernabilidad. Es decir, son las políticas públicas y su aceptación o no las que garantizan la gobernabilidad (Illari, 2006).

en: http://www.ieco.clarin.com/economia/desempleo-alcanza-Indec_0_212978748.html. Consulta 22/02/10).

⁵² Para profundizar sobre la AUH Véase Arcidiácono, P.; Carmona B. Verónica; Paura, V. y Straschnoy, M. (2012) y Maneiro, M. (2017).

2.4 Caracterización de los actores que conforman el entramado del Prist –At en el Municipio de La Matanza

Para poner en marcha al programa hay diversos actores que intervienen en diferentes instancias del mismo: a) en la selección del distrito interviene el gobierno nacional (MDSN); b) en la identificación de la población vulnerable el gobierno nacional (MDSN), provincial y municipal; c) en el armado de las cooperativas los entes ejecutores (el municipio) y son inscriptas en el registro del Instituto Nacional Asociativismo y Economía Social (INAES) y en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del MDSN (Fernandez, 2012); d) para la aplicación de los criterios de elegibilidad intervienen gobierno nacional (MDS) que realiza cruces con Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTys) y con la administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) para verificar que se cumplan los requisitos formales de ingresos.

Asimismo, el gobierno nacional firma el convenio con el Municipio. En este marco, e) en la implementación y supervisión del trabajo de las cooperativas participan el municipio con el INAES; f) en las capacitaciones intervienen el Gobierno Nacional (MDSN), UOCRA (Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina), el ministerio de Trabajo y el Municipio; g) en la evaluación y monitoreo el SIEMPRO (Sistema de información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales), la SIGEN (Sindicatura General de la Nación), la AGN (Auditoría General de la Nación) y Universidades nacionales designadas por el MDSN evalúan y monitorean el programa (Fernandez, 2012).

En esta tesis, dado el alto componente territorial del programa y el recorte espacial y temporal seleccionado (Distrito de La Matanza / 2009-2016) he conformado el entramado de actores del Prist- At a partir de su intervención en los Obradores del distritito. En el mismo es donde se lleva a cabo día a día la implementación del programa. De este modo identifiqué cuatro grupos de actores: funcionarios nacionales del MDSN, funcionarios del Municipio de La

Matanza, técnicos de la UNLaM y beneficiarios/ cooperativistas del programa. A continuación brindo características generales y específicas de cada uno⁵³.

2.4.1 Gobierno Nacional: Agentes territoriales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

En 1994 durante la presidencia de Carlos Menem, se creó la Secretaría de Desarrollo Social. la misma se transformó de Secretaría a Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (Paura y Zibecchi, 2017) a través del Decreto N° 355/02. Su objetivo era asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros en la promoción y asistencia social (Art. 3° de Ley de Ministerios. Decreto 141/2003. Modificación). El mismo, se lo considera como un área de gobierno primordial para llevar a cabo la intervención en materia social (Illari, 2006).

Desde el año 2003 hasta al 2015, el MDSN traza dentro de los ejes de la política social fortalecer la territorialidad de la misma canalizando la participación de los actores locales y fomentando la economía social con una visión trabajo céntrica. Incluso, Perelmiter (2012) explica cómo el estilo de trabajo de la entonces ministra Alicia Kirchner, se construye bajo la mirada de una ministra embarrada haciendo alusión a su presencia en territorios vulnerables⁵⁴. En este sentido, la gestión planteó la necesidad de un ministerio que trabaje directamente en el territorio saliendo de los escritorios (Perelmiter, 2012) a favor de una política que genere inclusión y participación (De Piero, 2015).

Ahora bien, para poder formular e implementar políticas sociales desde una concepción de economía social y territorialidad de la política social atravesó transformaciones en su estructura estatal, reorganizando las funciones de las secretarías existentes y creando nuevos programas. La gestión ha sido motorizada por el “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria”⁵⁵,

⁵³La interacción entre los actores se profundiza en los próximos capítulos, principalmente en el cuarto.

⁵⁴Véase “Cómo es la única mujer del gabinete” (*La Nación*, 22/06/2003)

⁵⁵“El Hambre más Urgente” (basado en la Ley N° 25.724) que consiste en una conjunción de una serie de programas previos, conformación de la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación y de la Unidad Ejecutora Central, integrada por equipos técnicos de los Ministerios de Desarrollo Social y Salud. Para

“Plan Nacional Familias”⁵⁶ y el “Plan Argentina Trabaja” que refleja el aspecto territorial y el fomento de la economía social y solidaria en mayor medida. La política social se propuso “ir más allá de acciones centradas en el individuo para dar lugar a una concepción que pone el énfasis en dos tipos de abordajes potencialmente complementarios: la familia y el territorio” (Repetto, 2010:47).

El Plan Argentina trabaja está integrado por el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (PNMO) y dentro de este se encuentran inscriptos los siguientes programas: proyectos socio productivos, programa de promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social “Padre Carlos Cajade”, Programa de Inversión Social (PRIS) y Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST)⁵⁷. Para la ejecución de los mismo las herramientas programáticas son: organismos ejecutores, Monotributo social, microcrédito, marca colectiva, centros integradores comunitarios, talleres familiares y de grupos comunitarios, proyectos integrales socio productivos y de actores de la economía social, comercialización y “compre social”, eventos promovidos por el MDSN para el desarrollo de la Economía Social y Sistema de identificación Nacional Tributario y Social (Resolución N° 2476 / 2010 - Argentina Trabaja).

En este sentido, las estrategias impulsadas por el MDSN tuvieron principios de la economía social y solidaria y una visión trabajo céntrica. Algunas políticas públicas que en su formulación reflejan esta impronta son:

I) Marca Registrada Argentina Trabaja: En la Resolución N° 2476 / 2010 - Argentina Trabaja se establece que la “Marca Registrada Argentina Trabaja” es de uso común a los

ello, se firmaron convenios con provincias y con organizaciones sociales y se trabajó en conjunto con otros ministerios (ver en el caso del Programa Materno-infantil del MS).

⁵⁶ Acciones de transferencia condicionada de ingresos y actividades de promoción, protección y participación de las familias involucradas. la protección y promoción de las capacidades y derechos de las familias en situación de vulnerabilidad social (“Plan Nacional Familias”). Este último Plan se compone de una serie de programas y acciones de prevención, promoción y asistencia, entre los que se encuentra (2) el Programa Familias por la Inclusión Social.

http://www.infoleg.gob.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno20-7-2009-2.htm

⁵⁷ El programa se crea en el ámbito del ministerio de desarrollo social. El mismo tiene como misión asistir a la presidencia en “lo inherente a la prevención y protección social orientada hacia el fomento de la integración social y desarrollo humano, la atención y reducción de las situaciones de vulnerabilidad social, el desarrollo de igualdad de oportunidades para estos sectores, capacidades especiales, menores, mujeres y ancianos” (Resolución 3182/ 2009: 4).

programas del PNMO siendo los mismos: Proyectos Productivos, Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social “Padre Carlos Cajade” y el Programa de inversión social (Pris) y Prist.

II) Monotributo Social: El Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes “Monotributo Social” regulada por el Decreto N° 189/2004 y la Ley N° 25865 establece que “Los sujetos asociados a Cooperativas de Trabajo inscriptas en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social cuyos ingresos brutos anuales no superen la suma de pesos doce mil (\$ 12.000) estarán exentos de ingresar el impuesto integrado y el aporte previsional mensual establecido en el inciso a) del artículo 40”.

III) Ley de Microcréditos: La Ley 26.117 de Microcréditos tiene como objetivo la promoción y regulación del sector de la economía social a través de facilitar el acceso al crédito a personas excluidas del sistema bancario. En el artículo 1° establece “tiene como objeto la promoción y regulación del microcrédito, a fin de estimular el desarrollo integral de las personas, los grupos de escasos recursos y el fortalecimiento institucional de organizaciones no lucrativas de la sociedad civil que colaboran en el cumplimiento de las políticas sociales”. La ley define al Microcrédito como un préstamo destinado “a financiar la actividad de emprendimientos individuales o asociativos de la Economía Social, cuyo monto no exceda una suma equivalente a los doce (12) salarios mínimo, vital y móvil”(Artículo 2).

Las políticas públicas ejemplificadas representan un resurgimiento de la economía social y solidaria en la Argentina que se ha priorizado en la agenda de gobierno (Pastore, 2010; Acosta, et al 2013). También se ha revitalizado el cooperativismo de trabajo por recuperaciones de empresas por parte de sus trabajadores o bien a través de políticas públicas tales como Programa Federal de Emergencia Habitacional, el plan Agua + Trabajo y a partir del 2008 el plan Cloaca + Trabajo bajo la órbita del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (2003-2009), y Programa de Ingreso Social con Trabajo en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social (Rebón y Kasparian, 2015). El cooperativismo de trabajo ha sido acompañada por una

creciente institucionalidad estatal⁵⁸ y protección de los trabajadores que forman parte de estos emprendimientos (Hintze, 2013).

En lo que refiere a la gestión del ministerio, caracterizada por una fuerte tendencia a la territorialización se observó el despliegue de agencias del ministerio, que establecieran materialmente su presencia en todo el territorio nacional y la necesidad de coordinar las acciones con las jurisdicciones subnacionales (Perelmiter, 2012). En este sentido, se enmarca dentro de la tendencia a la territorialización la creación de los Centros de Referencia (CdR) y los Centros de Integración (CICs) entendidos como un dispositivo de anclaje territorial (De Piero, 2015), el Programa Promotores Territoriales para el Cambio Social y el Plan Nacional de Abordaje Integral (Plan Ahí). A continuación, brindo una breve caracterización de cada uno:

(I) Centros de Referencia (CdR) y los Centros de Integración (CICs): Los Centros de Integración (CICs) “son espacios públicos de integración comunitaria, construidos 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” (MDS, 2010). Los CICs poseen mesas de gestión integradas por el gobierno nacional, provincial y municipal, con la participación de las organizaciones sociales locales, para responder a las demandas y necesidades del territorio. A fines 2004 se habían iniciado las obras para su localización en 280 comunidades y según datos de 2012, existen 625 CICs, de los cuales alrededor de 200 son rurales (MDS, 2010). Los Centros de Referencia (CDRs) “espacios conformados por un equipo interdisciplinario que articula las diversas líneas de acción del Ministerio para construir, junto con la comunidad, estrategias de desarrollo local y provincial desde un abordaje integral: participativamente y desde todas las miradas” (MDSN; 2010: 98)⁵⁹.

⁵⁸ Además, ha habido avances en torno a la creación de legislación vinculada a la economía social y solidaria tal como el Servicio de Crédito y SAEM (Resolución 5450/2014), la creación del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) (Decreto 721 el 01/09/2000), el decreto de Cooperativismo y Mutualismo en la Educación (Decreto 1171 el 15/05/2003) y la creación de Cajas de Crédito Cooperativas (Ley 25.782 el 30/10/2003). También, se ha avanzado en la creación de federaciones de cooperativas como ámbito de representación.

⁵⁹ Hacia 2006 se habían creado 23 Centros de Referencia del Ministerio, en cada una de las ciudades capitales de las provincias. Los CDRs funcionan como delegaciones locales del nivel central, cuya forma

(II) Programa Promotores Territoriales para el Cambio Social: El Programa Promotores Territoriales para el Cambio Social (Res. MDS N° 1189/2006) se creó bajo la órbita de la Secretaria de Gestión y Articulación Institucional del MDSN con el objetivo de fortalecer la gestión de las políticas sociales en el territorio fomentando el desarrollo de capacidades de promoción socio-comunitaria a nivel local, de redes sociales y oportunidades de trabajo conjunto entre organizaciones sociales y de éstas con otros actores locales, sean gubernamentales y no gubernamentales. se propone fortalecer y acompañar los procesos de organización y participación comunitarios que articulan los distintos aspectos de promoción de las actuales políticas sociales

(III) Plan Nacional de Abordaje Integral (Plan Ahí): Los lineamientos del Plan Nacional de Abordaje Integral, se establecen en el ámbito del Consejo Nacional de Coordinación De Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación (Decreto 621/2008. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales). El objetivo principal es favorecer el desarrollo de las personas, familias y comunidades, priorizando las zonas en situación de alta criticidad. Un objetivo específico es mejorar la calidad de vida de las comunidades a través de la realización de obras de urbanización, infraestructura y servicios públicos, de acuerdo a las diferentes líneas de acción.

Las políticas públicas mencionadas, ejemplifican el objetivo de establecer presencia en el territorio y acercarse a las poblaciones. De este modo, se convierten en un producto de una política de presencia territorial llevada adelante por MDSN en distintos puntos del país entendida como una desplazamiento hacia el territorio local por parte del Estado nacional (De Piero, 2015) y como un dispositivo de desconcentración territorial para anclar institucionalidad en el espacio local ganando visibilidad (Perelmiter, 2012). El objetivo del MDSN era ganar proximidad territorial y visibilidad en la escena local para responder al desafío social y político que implicaba la distancia (Perelmiter, 2012).

de trabajo es articular políticas con los gobiernos provinciales y municipales, organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales en lo que se denomina la Red Federal de Políticas Sociales.

El accionar que desarrolló el MDSN en los territorios generó articulación y tensión con los gobiernos municipales. Tal es el caso de intendentes justicialistas, específicamente del conurbano bonaerense que observaron con incertidumbre el intento del gobierno nacional de ganar visibilidad propia en las jurisdicciones locales (Perelmiter, 2012). En el territorio se entrecruzan las construcciones políticas (en partidos, movimientos u organizaciones sociales), los destinatarios de sus políticas llevan a cabo su vida cotidiana actuando política y/o socialmente, y los sentidos de pertenencia y defensa de identidades, ya no ancladas en lo nacional (De Piero, 2015).

En síntesis, las políticas públicas descritas anteriormente permiten observar y avalar la orientación territorial y el fomento de la economía social y solidaria con eje trabajo céntrico. Ambas orientaciones se ven reflejadas en el Prist – At que compete a esta tesis, tanto por la impronta territorial que configura y reconfigura el programa así como también la direccionalidad del mismo en términos de economía social y solidaria al formar cooperativas de trabajo.

El Prist – At desciende al territorio, a través de convenios que se firman entre el MDSN y el municipio⁶⁰, y se materializa a través un instrumento: “la cooperativa”. Estas cooperativas, en el marco de la economía social y solidaria, implican nuevas formas de acción colectiva, representación social o política, aprendizaje, toma de conciencia, resocialización y redes sociales que conforman las estructuras en cuestión. En este caso, la presencia física en el territorio del MDSN toma corporalidad a través de los agentes territoriales que ocasionalmente visitan los Obradores. Ellos, con un previo acuerdo con el funcionario técnico municipal, concuerdan un recorrido para mostrarles los resultados del trabajo que vienen desarrollando.

2.4.2 Gobierno Municipal: funcionarios de la Municipalidad de La Matanza

⁶⁰ Las características del convenio se desarrollan en profundidad en los dos próximos capítulos que abordan la temática de la implementación.

Los municipios, como nivel jurisdiccional dentro de un sistema federal, son el nivel de gobierno más próximo a la sociedad y al ser la cara más directa e inmediata de lo público, de lo estatal, es receptor y canalizador de las nuevas demandas sociales y responde a las mismas con mayor flexibilidad y comprensión, convirtiéndose en articulador y coordinador de redes de gestión tanto públicas como privadas (Herzer y Piréz, 1990). Bottini (2009) lo define como un conjunto de relaciones sociales, económicas, culturales y de prestación de servicios elementales. La misma forma parte de una colectividad humana determinada y se llevan a cabo en un espacio territorial determinado.

La reforma del Estado y el proceso de descentralización reconfiguró las competencias asignadas al Estado, sociedad y mercado produciendo una nueva división del trabajo (Oszlak, 1994). De este modo, se transformó el carácter residual en las políticas públicas, acotado a las tareas de servicios urbanos, sociales y tareas administrativas básicas que llevaba a cabo el municipio (Cravacuore, 2007) cobrando una renovada importancia en la década del 90 en lo que refiere a la gestión de políticas públicas. Se produce una suerte de revitalización de la esfera local y el municipio aparece como punto de condensación de la fragmentación social, de la protesta, de la crisis de mediaciones y de la falta de recursos (García Delgado, 1996).

Para entender la naturaleza de las funciones y competencias que posicionan a los gobiernos municipales se recurre a Chiara (2007) quien explica tres tensiones en la década del noventa: acumulación política en el nivel local, captación de recursos por distintas vías para responder a demandas de la población y estrategias de legitimación frente a la crisis centradas en las figuras de los Intendentes. De este modo, entre los años 1995-2001 se consolida un nuevo papel para los municipios derivado del proceso de descentralización, la heterogeneización de las dinámicas de captación y movilización de recursos; y el fortalecimiento de los municipios como estructuras políticas, centradas en la figura de los Intendentes y cuya dinámica está fuertemente dominada por la relación que establecen con el gobierno provincial y nacional.

En este contexto socio político, económico e institucional en el que estaba inmerso, el gobierno municipal atraviesa cambios en su modelo de gestión que se engloban en tres aspectos: políticos-institucionales, económico y sociales. En términos políticos institucionales, se produce

un pasaje de un modelo administrativo de corte burocrático a un modelo gerencial que intenta promover una estructura más horizontal y de coordinación en red. En términos económicos, se aleja de un rol pasivo para fomentar el desarrollo local a través de acciones tales como la planificación estratégica. En el aspecto político –social existía un modelo residual que pretende la gerencia social, es decir, otorgarle a la política social un mayor nivel de complejidad dado que se caracterizaba por tener un rol residual para asociarla a problemáticas de desempleo (García Delgado, 1996). En este sentido, el municipio ha sufrido cambios en su modelo de gestión (García Delgado, 1996; Cao et al., 2007) en aspectos institucionales, económicos y sociales lo cuales influyen en la forma de gestionar localmente las políticas sociales (Chiara y Di Virgilio, 2004). De este modo, se produjo la jerarquización del espacio local provocado por el reordenamiento de competencias, atribuciones y responsabilidades estatales constituyéndose como ámbito de desarrollo e instancia privilegiada para implementar políticas sociales (García Delgado, 1996; Arroyo, 1997; Iturburu, 2000; Bernazza, 2005; Cravacuore, 2007; Rofman, 2006; Di Virgilio, 2004).

Si bien el Prist-At es un programa nacional, no se implementó en la totalidad del país sino que para la selección de los distritos a implementar se elaboró el documento “Distribuidor Nacional Programa de Ingreso Social con Trabajo” (en adelante Di –Prist) elaborado por el MDSN. En primer lugar, el documento presenta el programa como “una herramienta que permite dar un paso más en tanto el desarrollo de procesos de desarrollo local y economía social desde las capacidades humanas y territoriales” (Di –Prist, 2011: 4). En el documento se aclara que el distribuidor es elaborado en términos cuantitativos para determinar el lugar de implementación del programa pero en instancias posteriores se tendrá en cuenta datos cualitativos y el análisis del proceso de desarrollo de la iniciativa en cada realidad local. De este modo, se priorizan regiones y provincias del país junto con la cantidad de puestos de trabajo a crear en cada una de ellas. Para la cobertura se tienen en cuenta principalmente dos cuestiones: los requerimientos del Programa (población objetivo/criterios de elegibilidad) y las condiciones institucionales, las capacidades y posibilidades de gestión de los entes ejecutores.

Asimismo, los datos e indicadores utilizados son la población de 18-64 en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y la tasa de actividad, tasa de desocupación y tasa de ocupación de la población de 18 a 64 años de los aglomerados de cada provincia correspondientes al 2do Trimestre de 2009, obtenida a partir del procesamiento propio de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), realizada por el INDEC. Este último dato es primordial dado que el objetivo del programa es la creación de trabajo genuino entre las personas en situación de mayor vulnerabilidad social. Con respecto a la capacidad de gestión del ente ejecutor se refiere a la habilidad de éste para diseñar y e implementar la política pública.

En este sentido,

“La capacidad que las entidades territoriales tienen para gestionar su propio proceso administrativo, de financiamiento, de organización, de inversión, de logística y de seguimiento, será la que permita a cada gobierno local alcanzar los objetivos de mejora de infraestructura e inclusión social a través del trabajo en obra pública de los sectores más postergados de cada territorio (Di –Prist, 2011: 4).

A partir de aquí, el distribuidor⁶¹ propone la instalación del Programa en su primera fase en los 36 Distritos del Gran Buenos Aires y alrededores definidos a través de los criterios explicados. La Matanza es el municipio en el cuál se destinan más puestos de trabajo, con un total de asignados en % de 12,0%, le siguen Merlo con 6,4 % y Florencio Varela con 6,0 %. Con respecto a la capacidad de gestión de los entes ejecutores, cuatro municipios obtuvieron el mayor coeficiente de 2,22%, estos son: Avellaneda, Berazategui, Ezeiza y José C. Paz. Continúan en la lista con un coeficiente 2,04% los siguientes municipios: La Matanza, Ensenada y Mercedes.

⁶¹Para ver en mayor detalle: MDSN (2011). Distribuidor Nacional Programa de Ingreso Social con Trabajo. Disponible en: <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/4.-Distribuidor-Ingreso-Social-con-Trabajo.pdf> .Consulta 28- 09 -2016.

En esta tesis me concentro en el Municipio de la Matanza, que tal como he mencionado en el capítulo anterior, es uno de los 134 municipios la Provincia de Buenos Aires⁶², el más extenso del conurbano con una superficie total de 325,71 kilómetros cuadrados en la provincia de Buenos Aires donde habitan un total de 1.772.130 de personas. El distrito limita al noroeste con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al sudoeste con Cañuelas y Marcos Paz, mientras que al sudeste con los partidos de Lomas de Zamora y Esteban Echeverría; y por último al noroeste con Marcos Paz, Merlo, Morón y Tres de Febrero. Según el Censo 2010 realizado por el INDEC, posee una población que asciende a 1.775.816 habitantes de los cuales 866.690 son varones y 909.126 son mujeres⁶³.

Según condiciones socioeconómicas conforme al aumento de la pobreza el municipio esta fraccionado en tres cordones. El primer cordón se conforma por localidades que presentan los índices socioeconómicos más elevados de La Matanza (entre ellas, Ramos Mejía); el segundo cordón comprende las localidades de Gregorio de Laferrere, Rafael Castillo, Ciudad Evita e Isidro Casanova, mientras que el restante incluye a González Catán y Virrey del Pino, zonas cuasi rurales donde la pobreza ha alcanzado índices cercanos al 90%.

Además de los datos cuantitativos referidos a las condiciones socioeconómicas, está presente el rol que representa el distrito de la Matanza en las elecciones. El mismo concentra el 12% de los electores de la provincia, tornándose su control absolutamente clave para la dinámica política subnacional. En la mayoría de las localidades del distrito los votos son peronistas pero tiene enclaves como por ejemplo la localidad de Ramos Mejía que tiene votos no peronistas. Los últimos tres intendentes que ha tenido el distrito una extensa trayectoria como militante dentro la fuerza política característica de la comuna: el Partido Justicialista (Mancini, 2012). Desde el año 1999 hasta el 2005 el intendente municipal fue el Dr. Alberto E. Balestrini (interrumpe su mandato tras haber sido electo diputado de la Nación por la provincia de Buenos Aires), le sucedió desde el año 2005 hasta el 2015 Fernando Espinoza y actualmente la intendenta es Verónica Magario. Durante la gestión de Fernando Espinoza, quien fue electo

⁶² La provincia de Buenos Aires, según el censo 2010 tiene una población 15.594.428.

⁶³ Página Web. Municipio de la Matanza. Disponible en: <http://www.lamatanza.gov.ar/matanza/poblacion.php>

por el Frente Para la Victoria ⁶⁴ en el año 2007 con el 50.09% de los votos seguido de Unión PRO que alcanza 13.94%, se comienza a implementar el Prist-At en el distrito.

Una funcionaria municipal encargada de la implementación territorial del Prist –At en un barrio del municipio lo describe de la siguiente manera:

“Esto es La Matanza, el distrito más grande, la quinta provincia como dice Fernando. La Matanza es peronista. Es muy difícil entrar a La Matanza eh. Yo soy peronista de Eva y de Perón. Tengo “La razón de mi vida” que se la dio a mi abuela firmada por ella, y mis tías fueron al colegio de Evita. Mi abuela tuvo su primera casa y su máquina de coser por Evita. Entonces yo soy peronista de Perón y Evita, como ellos no hay. La Matanza es peronista de por sí, y define una elección. Por eso siempre están esperando el voto de La Matanza” (Angélica, 45 años. Funcionaria municipal encargada de un obrador, Julio 2016).

La argumentación de la funcionaria municipal referida a la importancia del voto matancero permite comprender y ejemplificar una de las funciones de la política social propuesta por Ilari Sergio (2006). La misma la denomina “función legitimadora del partido gobernante y del sistema en su conjunto, al conseguir votos, mantener la paz y la armonía social” (Ilari, 2006:4). Dada la importancia, que se le asigna a este elemento, es otro de los motivos por los cuales elegí como mi referente empírico para ver el régimen de implementación local al Municipio de La Matanza.

2.4.3 Universidad Pública: equipo técnico de la Universidad Nacional de La Matanza

La naturaleza y misión de las universidades se ha puesto en debate desde los primeros años del siglo XXI en consonancia con la problematización más amplia y abarcativa acerca del rol del Estado (Castronovo, 2013; García Delgado y Casalis, 2013). Durante el modelo neoliberal

⁶⁴ Alianza electoral de orientación peronista fundada en 2003 para sostener la candidatura de Néstor Kirchner, quien resultó electo presidente de la Nación para el período 2003-2007.

predominó una concepción vinculada a las demandas del mercado en que la universidad receptaba y aplicaba teorías del centro; luego paso a adoptar una reflexión más autónoma aportando al desarrollo productivo y social que modifica el rol de la universidad con relación a la percepción y a las demandas que la sociedad le formula (García Delgado y Casalis, 2013).

Desde 1989 y mediados de la década de 1990 se crearon varias universidades públicas en el Conurbano Bonaerense tales como la Universidad Nacional de La Matanza (1989), Quilmes (1989), General San Martín (1992), General Sarmiento (1992), Lanús (1995) y Tres de Febrero (1995) (Paura y Zibecchi, 2017). Las mismas generaron espacio tanto para desarrollar nuevas líneas de investigación como para promover la visibilización de los procesos de cambio social en sus territorios (Paura y Zibecchi, 2014). Más recientemente se crearon otras nuevas universidades en el Conurbano Bonaerense tales como la Universidad del Oeste (2009), Moreno (2009), José C. Paz (2009), Avellaneda (2009) y Arturo Jauretche (2009).

En este marco, desde el año 2004 el Estado Nacional les demanda a las Universidades Públicas más asistencia técnica, investigaciones conjuntas o direccionadas para dar respuesta a interrogantes que la propia gestión pública necesita responder (Castronovo, 2013), la cooperación y la transferencia, como una forma de contribuir a los procesos de desarrollo local y regional, en temas productivos, ambientales, tecnológicos, salud, empleo, economía social, gestión y servicios públicos (García Delgado y Casalis, 2013).

Las Universidades Nacionales son instituciones responsables de transmitir saberes con el objetivo de formación profesional, especializada y técnica así como también de producir saberes a través de investigaciones y generando desarrollo. A partir de la construcción de conocimiento puede facilitar una intervención transformadora de la realidad social (Lischetti, 2013). En este sentido, se caracterizan por tener un compromiso social cargado de teoría generando un impacto en el territorio en el cuál están insertas. Asimismo, se establece una nueva relación entre universidad y sociedad en el marco de la emergencia del modelo productivo inclusivo. Se observa una universidad más territorializada, comprometida con la producción de conocimiento aplicado y con la implementación de prácticas y procesos de desarrollo (García Delgado y Casalis, 2013).

En este marco, en los últimos años las Universidades Nacionales han firmado convenios más asiduamente con el Estado en diferentes materias⁶⁵. El marco normativo que avala la celebración de los convenios está establecido en el Decreto 1023/2001 del Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.) sobre el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional⁶⁶ que establece en el artículo 25, apartado 9, inciso d) la selección por contratación directa entre las jurisdicciones y entidades del Estado Nacional con las Universidades Nacionales⁶⁷. Asimismo, bajo el Decreto 204/2004 “Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional” se reconoce que las Universidades Nacionales “constituyen entes de reconocido prestigio profesional en cada una de sus áreas, lo cual las convierte en un calificado recurso no sólo para abordar las tareas de asesoramiento que requieren las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional, sino también para las distintas contrataciones que realiza el Estado”⁶⁸ y destaca el carácter de consultoras preferenciales que otorga el Estado a las Universidades Nacionales.

El marco normativo que avala los convenios sufre una modificación en el año 2016 impulsada por el nuevo gobierno electo principalmente por el ministro de Modernización, Andrés Ibarra argumentando una revisión de contratos irregulares en la gestión Kirchnerista⁶⁹. El mismo sanciona el Decreto 336/2016 Registro de Convenios del Estado Nacional con las Universidades y otras entidades educativas⁷⁰ que influye directamente en el régimen de contratación del Estado a las universidades públicas. En el mismo se reconoce “Que esta

⁶⁵ Se establecieron 23 nuevos Convenios con Universidades Nacionales, que arrojan un total de 71 acuerdos con Altas Casas de Estudio, y que conjuntamente han insumido una inversión durante el año de \$15.034.562 en las actividades mencionadas. Véase Memoria detallada del Estado de la Nación 2015. Disponible en: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2016/09/Memoria-del-Estado-de-la-Nacion-2015.pdf>.

⁶⁶ La reglamentación del Decreto N° 1023/0 se aprobó por el Decreto 893/2012 Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional y mediante el Decreto N° 2508/2002 se adicionó un párrafo al inciso d) del artículo 25 del Decreto 1023/2001 que establece "9. Los contratos que celebren las jurisdicciones y entidades del ESTADO NACIONAL con las Universidades Nacionales".

⁶⁷ Infoleg. Decreto 1023/2001. Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/68396/texact.htm>

⁶⁸ Infoleg. Decreto 204/2004 “Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional”. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92895/norma.htm>

⁶⁹ Télam (2016) “El Gobierno oficializó la finalización de los convenios con universidades”. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201602/135851-el-gobierno-oficializo-la-finalizacion-de-los-convenios-con-universidades.html>

⁷⁰ Infoleg. Decreto 336/2016. Registro de Convenios del Estado Nacional con las Universidades y otras entidades educativas. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/258519/norma.htm>

modalidad de contratación con las Universidades Nacionales ha dado lugar a diversos convenios de prestación de servicios de Asistencia Técnica, mediante recursos materiales y humanos de esas Altas Casas de Estudio”. No obstante, la continuidad de los convenios debió ser ratificada en virtud de las misiones de la nueva agenda de gobierno. Para ello, se propuso que la solicitud de continuidad debía ser efectuada por el titular de la jurisdicción de que se trate ante el Jefe de Gabinete de Ministros⁷¹ detallando las características del programa y fundamentando su necesidad y razonabilidad.

De este modo, establece en el artículo uno que Artículo 1° — Los convenios celebrados entre los organismos dependientes de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada y Universidades nacionales, provinciales o privadas u otras instituciones de enseñanza pública, ya sean nacionales, provinciales, municipales o privadas (en adelante “las Universidades”) cuya continuidad no haya sido expresamente solicitada hasta el 29 de febrero de 2016 por los Señores Ministros, Secretarios de la Presidencia de la Nación o los titulares de los entes descentralizados, quedan sin efecto a partir del 1° de abril de 2016. A su vez, con el objetivo de brindar transparencia de los convenios entre organismos del Estado Nacional con las Altas Casas de estudios en el artículo 2 del decreto se establece la creación, bajo la órbita del Ministerio de Educación y Deportes el “Registro de Convenios del Estado Nacional con las Universidades y otras entidades educativas”.

Dichos convenios las hace partícipe alguna de las etapas del ciclo de las políticas públicas sea la formulación, implementación o bien una instancia de evaluación. En lo que refiere al Prist-At, las Universidades públicas han tenido dos roles: capacitación de titulares del programa y monitoreo del mismo. Las capacitaciones se han desarrollado con un alto contenido en los ejes que centro la gestión del MDSN: economía social y solidaria y territorialidad⁷² (ver anexo).

⁷¹ Ley 22520 PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) LEY DE MINISTERIOS COMPETENCIAS

⁷² Ver en anexo dos cuadros comparativos que refieren a las capacitaciones que han dictado diversas Universidades Públicas en el marco de convenios entre MDSN y Universidades Públicas. El primer cuadro refleja capacitaciones enmarcadas en diplomaturas y tecnicaturas. El segundo cuadro muestra cursos y talleres. Los mismos permiten ver el rol que adquirió las Universidades Públicas para brindar

En esta tesis, me interesa particularmente el rol de la UNLaM⁷³ en el monitoreo del programa. La universidad está ubicada en la localidad de San Justo del Municipio de la Matanza en la Provincia de Buenos Aires en una de las zonas con mayor densidad poblacional del país. Se caracteriza por ser una de las universidades que se creó en el conurbano bonaerense en las últimas décadas, específicamente en el distrito de La Matanza. La UNLaM ha celebrado convenios para brindar capacitaciones a los titulares del programa pero en esta tesis me interesa su rol para monitorear el Prist-At en calidad de técnico y asesor en la cotidianeidad de la implementación del programa. En este marco, se firmaron convenios entre el representante de la UNLaM y el del MDSN tal como se anuncia a continuación:

“El Rector de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM), Daniel Martínez, suscribió un acuerdo con el Ministerio de Desarrollo Social para llevar adelante un trabajo mancomunado con el fin de fortalecer en aspectos técnicos y administrativos a las cooperativas intervinientes en el Programa de Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja”⁷⁴.

De este modo, el convenio fue firmado por la ministra Alicia Kirchner y el Rector de la UNLaM acompañados por el secretario de Coordinación y Monitoreo Institucional del MDSN, Carlos Castagneto, y el prosecretario de Extensión Universitaria de la Casa de Altos Estudios, Gabriel Blanco⁷⁵. En la misma línea, un integrante del equipo técnico de la UNLaM me explica las características del convenio:

“Yo ingreso, eh Mmm, poco antes de mediados del 2010. Em... la Universidad de la Matanza firmó un convenio con el Ministerio, por el cual se debía, entre otras

capacitación a los titulares del programa así como también su rol en calidad de actor que monitorea el programa en el territorio.

⁷³ Su nacimiento se remonta al año 1989 por el impulso desde la Cámara de Diputados que da el exdiputado Pierri con su agrupación política “Liga Federal”. Ese mismo año el día 23 de Octubre se sancionó la Ley 23.748 que dio vida a la universidad. Desde el año 1991, funciona en un predio de 40 hectáreas que con anterioridad fue ocupado por una serie de fábricas de automóviles (Agostino, 2010).

⁷⁴ Véase Universia (2009). La UNLaM asesorará cooperativas de trabajo. Disponible en: <http://noticias.universia.com.ar/en-portada/noticia/2009/10/15/359650/unlam-asesorara-cooperativas-trabajo.html>

⁷⁵ En el año 2015 la UNLaM deja de realizar el monitoreo en el distrito de la Matanza debido a la disposición del Poder Ejecutivo de la Nación, plasmada en el decreto 336/16.

cosas “auditar” el Programa. En esa auditoría se tenía que ver todo lo que es la asesoría contable y administrativa, y por otro lado el monitoreo de la concurrencia” (Lucas, Equipo técnico de la UNLaM, Septiembre, 2015)

Para llevar a cabo la tarea de monitoreo⁷⁶, la UNLaM tiene un equipo de gabinete que realiza funciones técnicas y administrativas y un equipo territorial que jerarquiza los puestos en coordinador, supervisor y auditor. En lo que refiere al equipo técnico territorial de la Universidad, en los obradores siempre hay entre uno y dos auditores. Ellos tienen el contacto cotidiano con el cooperativista porque se encargan de tomar la concurrencia de los cooperativistas a través de una notebook. Su tarea es registrar la asistencia y no la ausencia. Esta última se registra en la planilla del municipio. De este modo, el cooperativista da su asistencia a los auditores del programa pero estos últimos no controlan la ausencia. Según una supervisora, cuya función es controlar a los auditores y brindarles un clima laboral y ambiental adecuado, nos contó que estas dos listas son enviadas a MDSN para ellos luego hacer un control.

Asimismo, la supervisora recorre los diversos Obradores para corroborar la asistencia de los auditores y observar que estén trabajando sin ningún inconveniente. Luego ella recibe los informes diarios de los auditores para elaborar un informe semanal que remite a la coordinadora. Por último, los coordinadores asisten a los supervisores y tienen contacto directo con la unidad ejecutora de las cooperativas a cargo del municipio, para rendir cuentas de la parte económica de la “cooperativa”. A su vez, recolectan los informes de los supervisores y luego elaboran uno final y lo envía a ministerio.

2.4.4 Titulares del programa: Cooperativistas / Beneficiarios

El programa se propone formalmente que el cooperativista/beneficiario se dignifique a través del trabajo. Para ello, se conformaron cooperativas de trabajo bajo la tutela del Estado que les permitieran realizar una contraprestación laboral e incluso en algunos casos la contraprestación

⁷⁶ La descripción y análisis de la tarea de concurrencia en el monitoreo del programa, al desarrollo en los próximos capítulos.

es cursar el secundario. De este modo, los cooperativistas /beneficiarios están subjetivados por la condicionalidad que interpone el Prist –At para ingresar al mismo así como también para poder permanecer.

En este sentido, los beneficiarios / cooperativistas del programa forman parte del mismo, en tanto cuentan con determinadas características que los hacen sujetos receptores. La condicionalidad está dada por: no están incorporadas al mercado laboral formal, no tener ingresos formales en el grupo familiar, ni prestaciones, ni pensiones, jubilaciones nacionales, ni otros planes sociales a excepción del programa Seguridad Alimentaria y AUH.

Según un documento del MDSN (2011)⁷⁷, los criterios de elegibilidad son estar desocupado, pertenecer a hogares en situación de vulnerabilidad socio-económica, domiciliarse en las localidades definidas para la implementación del Programa, no percibir seguro de desempleo ni recibir prestación monetaria proveniente de otro programa o plan social, nacional o provincial (a excepción de los ya mencionados), no estar en actividad económica laboral registrada ni como empleado, empleador u otros, jubilado o pensionado, tanto en el sistema contributivo como no contributivo. Dichos criterios se verifican a través de planilla de inscripción con información sobre condición socio-económica familiar declarada y firmada por el postulante, cruce de base de datos tributaria y social (SINTyS y AFIP), DNI (original y fotocopia), notificaciones por parte del ente ejecutor e informes del INAES.

Una vez identificados a los sujetos, en función de la condicionalidad descripta anteriormente, la contraprestación consiste en una jornada laboral de cuarenta horas semanales de las cuales cinco son para las capacitaciones. El trabajo se desarrolla en el marco de cooperativas armadas en conjunto con el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (en adelante INAES). La composición de las mismas es de sesenta personas y cuatro capataces que supervisan y organizan las actividades. Dichas actividades son obras de mediana y baja complejidad con impacto directo en los barrios postergados. Las tareas involucran saneamiento, infraestructura urbana, mejoramiento de espacios verdes, infraestructura comunitaria y viviendas.

⁷⁷ MDSN. Ejecución del Programa: Principales resultados al primer semestre 2011. Perfil de titulares.

Para poder caracterizar a los beneficiarios /cooperativistas del programa en términos cuantitativo, recorro a un documento elaborado por el MDSN en el año 2011 “Ejecución del Programa: Principales resultados al primer semestre 2011. Perfil de titulares”. En base al mismo, el perfil socio demográfico a nivel nacional de los titulares del programa, se caracteriza a través de las siguientes variables: sexo, componente etario, nivel de instrucción, tipo de actividad previa y tiempo de desempleo previo al ingreso del programa. En lo que refiere al sexo el 53% son mujeres mientras que el 47% son varones. El componente etario está formado por un 30% de personas que tienen de 18 a 24 años, un 16% tienen 40 a 49 años, un 15 % tienen 25 a 29 años, un 13 % tienen un 30 a 34 años, un 12% tienen 50 a 59 años, un 11% tiene 35 a 39 años y solamente un 3% 60 años y más. El nivel de instrucción es de 83% curso hasta secundario incompleto, el 16% secundario completo y 1% sin instrucción.

En lo que refiere a lo laboral, específicamente, al tipo de actividad previa el 49% realizaba changas y tenía trabajo temporal, 27% era inactivos y 24% desocupados. El tiempo de desempleo de los beneficiarios del programa previo al ingreso era de 47% Hasta 6 meses, 29% más de un año y 24% de 6 meses a 1 año. Hasta aquí el perfil sociodemográfico de los beneficiarios se caracteriza por ser en mayor medida mujeres, el componente etario mayores de 18 a 24 años (30%) pero el 42% tiene más de 35 años, la mayoría curso el secundario y más de la mitad lo ha finalizado. En lo que refiere al ámbito laboral más del 70% no ha tenido oficio ni profesión previa al ingreso al programa y el 53% de los desempleados al momento de su ingreso al programa llevaba más de 6 meses sin trabajar.

Otro documento del MDSN elaborado en el 2015⁷⁸ presenta el perfil de los titulares basándose en una actualización de datos realizada a los titulares en el 2014. En lo que refiere a la distribución por sexo el 58% son mujeres mientras que el 42% son hombres. Dicho resultado refleja una equidad por sexo y a su vez, permite erosionar los estereotipos de género vinculados a actividades laborales dado que el programa propone tareas tradicionalmente adjudicadas a los

⁷⁸ MDSN. Situación actualizada de las cooperativas mixtas. Perfil de los titulares y aspectos evaluativos. Al primer semestre 2015 (resultados de actualización de datos titulares activos 2014). Disponible en: <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/11/Perfil-titulares-de-cooperativas-mixtas-2015.pdf> . Consulta 10-01-2017.

varones. En lo que respecta a la distribución de los titulares por edad, de 18 a 24 años 22%, de 25 a 29 años 16%, de 30 a 39 años 22%, de 40 a 49 años 16%, de 50 a 64 años 19% y 65 años y más 5%. De este modo, hay un 60% menor a 40 años y un 40 % mayor a 40 años edad en la cual el mercado laboral formal no los absorbe. A su vez, hay una incidencia mayor de 18 a 24 años que en muchos casos es su primer empleo. Estos resultados reflejan una inclusión laboral en términos de grupos etarios.

Además, para caracterizar el perfil de los titulares se considera la variable referida al nivel educativo. La fuente que el MDSN utilizó son los datos del Registro Nacional de Efectores en el año 2010 al momento de ingresar los titulares en el programa. A nivel nacional, la categoría Primario/EGB completo-Secundario/Polimodal incompleto tenía un porcentaje 57,20% y en la Provincia de Buenos Aires era de 57,59%. La categoría Ninguno - Preescolar - Primario / EGB incompleto en todo el país era de 20,60 mientras que en Buenos Aires de 21,42. La categoría Secundario/Polimodal completo-Terciario completo e incompleto-Universitario incompleto en todo el país era de 19,47 mientras que en la provincia de Buenos Aires era del 18% (el resto de los porcentajes corresponde a las categorías de universitario completo, ns/nc y sin dato). Los datos presentados muestran que los titulares presentaban deficiencia en relación al nivel de escolarización. Según datos del 2014, el 25.3% de los titulares del Programa han completado la escolaridad formal. De los cuales un 85.6% son estudios primarios y el 26.5% (incluido en el 85.6%) se encuentra en proceso de completar la escolaridad obligatoria.

En lo que refiere a los principales oficios previos de los titulares, el 22% ninguno, el 15,4 albañil, el 14,6% empleo doméstico/ servicio de limpieza, el 3% vendedor/ comerciante, con un 2% pintor de obra, cuidado de personas adultos/ niños, obreros, vendedor ambulante y con 1% cocinero, pizzero, textil /confección de ropa, jardinero, empleado administrativos, electricista, panadero. De este modo, el 30% de los cooperativistas están representados por los grupos servicio doméstico y albañilería.

En lo que refiere a la situación de las viviendas el 50% no es propietario ni de la casa ni del terreno, el 35% es propietario de la casa y del terreno mientras que el 15 % es propietario de la casa pero no del terreno. Del 50% que no es propietario ni de la casa ni del terreno el 68%

vive en una vivienda que es cedida o prestada, un 16% alquilada, 8% otra, un 6% tiene una vivienda ocupada de hecho y 2% participa de un plan habitacional. Los titulares el 55% tienen déficit habitacional mientras que el 47% no lo tiene. Tras las capacitaciones recibidas en el programa los titulares cuentan con herramientas que les permiten mejorar el estado de sus viviendas.

Lo que respecta a las prestaciones percibidas por los titulares el 72.9% respondió no recibir otra prestación y el 29,2% percibir otra prestación por parte del Estado (además del ingreso por PRIST). Se destaca la AUH con un 20%, tarjeta alimentaria 2, 8, % PROG.R.ESAR 0,4%, Plan nacer o Sumar 0,2%, plan de vivienda municipal con 0,1% y otra 3%.

A agosto de 2015 el Programa de Ingreso Social con Trabajo cuenta con un total de 218.870 titulares⁷⁹ a nivel nacional. Si bien no hay datos concretos de la cantidad de titulares del programa en el municipio de la Matanza y su perfil socio demográfico, Nahuel, funcionario municipal me cuenta que existen alrededor de 10.000 cooperativistas/ beneficiarios en el distrito. Ese número es permeable en el tiempo dada las bajas y altas que suceden ya sea por jubilación, por motivos personales o bien por conseguir un empleo en el mercado formal. “El regreso del Programa se debió a los siguientes motivos: integración a empleos formales, trabajos por cuenta propia –vinculados con las actividades aprendidas en el marco del Programa–, inclusión en el sistema previsional o mejoramiento económico de sus familias”. (Memoria detallada del estado de la nación 2015, 361).

Los datos que sí se han podido construir para caracterizar a los beneficiarios del programa a nivel local son cualitativos en función de las entrevistas realizadas y la permanencia en los obradores que me permitieron realizar observaciones y diálogos informales. Observé que en el obrador concurrían hombres y mujeres de diversas edades que oscilaban entre los 25 y 60 años. De los diálogos informales, surgía la composición familiar que generalmente era numerosa y habitaba viviendas precarias. Algunos contaban, como a través de las capacidades adquiridas en el programa y a su vez, gracias al incentivo económico que recibían podían mejorar su vivienda y en algunos casos hasta construirla. En lo que refiere al nivel educativo,

⁷⁹ Informe de Indicadores de Resultados- Síntesis de resultados e impactos.

era casi nula las personas analfabetas, escasa la porción que había terminado el secundario y que estaba realizando el Fines para culminar el secundario.

Una dimensión cualitativa refiere al ingreso al programa del beneficiario/cooperativista. Se recuerda que se llevó a cabo a nivel territorial mediante inscripciones implementadas en su mayoría en organizaciones de la sociedad civil. En ese momento se ha puesto al descubierto las redes y vínculos que las personas tenían acercarse e ingresar al programa dado que se enteraron por medio de un familiar, un vecino, un puntero político, una institución barrial de la convocatoria. En algunos casos, algunos militaban en agrupaciones políticas, otros se definen solamente como vecinos y otros ya formaban parte de programas sociales anteriores. En lo que respecta a la permanencia del beneficiario/cooperativistas en el programa, el principal eje es no ingresar al mercado formal de trabajo porque estaría incumpliendo con una de las mayores condicionalidad del programa que es no contar con ingresos formales. A su vez, su continuidad está asociada a la contraprestación que realice y principalmente a firmar su asistencia.

A nivel territorial, dentro del grupo de los cooperativistas encontramos varias clasificaciones: cooperativista, cooperativista-capataz, cooperativista-encargado de pañol, cooperativista-encuestador y cooperativista-orientador. Los cooperativistas son aquellos que hacen la labor de servicio o de producción que le es asignada por el funcionario municipal, es decir, son aquellos cooperativistas que realizan las actividades laborales que demandan el programa. El cooperativista-capataz es el encargado de un determinado taller y por lo cual en el mismo capacita a los cooperativistas que tiene a su cargo en la actividad productiva de ese taller sea herrería, carpintería u hormigón. Si bien es cooperativista se lo conoce como la figura del capataz. Él es quién capacita y supervisa la labor del resto de los cooperativistas. Los “capataces, con actividades y responsabilidades específicas que hacen a la organización de equipos de trabajo y de las tareas en obra. Hoy se encuentran en proceso de reconocimiento y Certificación de saberes⁸⁰”. Un integrante del equipo de monitoreo de la UNLaM lo define como “una suerte de capataz que, por un lado, organizaba las tareas, cuidaba que no suceda

⁸⁰ MDSN. Ejecución del Programa: Principales resultados al primer semestre 2011. Perfil de titulares.

nada, y cuidaba de las herramientas que tenían los asociados” (Entrevista Lucas, Septiembre, 2015). Agrega que:

“Era un cooperativista que podía llegar a tener hasta si se quiere una diferencia en sus honorarios que se la pagaba el Municipio en condición de, sea una persona que cuidaba las herramientas, cuidaba que no pasara nada a nadie, si estaban limpiando la calle ponía los conos para que los autos, bueno, todas esas cuestiones. Mayormente también [se trataba de] una persona con conocimientos. ¿Qué significa esto? Em, si estaban realizando tareas de construcción, era una persona que capaz era maestro mayor de obras. Entonces iba guiando y... y capacitando a los asociados: cuánta carga de arena, cuánta carga de agua, cuánta carga de cemento, cómo era el proceso... Capaz eh, mayormente era una persona que tenía algún conocimiento, desde lo más básico que podía ser la escritura, desde el escribir, hasta conocimientos como... eh (pequeña pausa) un conocimiento de construcción, de ingeniería o alguna cuestión así” (Lucas, Equipo técnico de la UNLaM, Septiembre, 2015).

Asimismo, el cooperativista-orientador es aquél que se encarga de tomar la asistencia de sus compañeros, recibir certificados por ausencias y luego lleva toda la documentación al ente ejecutor del municipio. Entre sus compañeros lo llaman *planillero*. Esa planilla es una hoja que tiene las siguientes columnas: nombre, apellido, Dni y firma del cooperativista. Los “orientadores, Cooperativistas a quienes se ofrece una tecnicatura o diplomatura universitaria para aprender en la acción a acompañar problemáticas sociales y familiares dentro de estas cooperativas especialmente protegidas para el desarrollo humano y social ⁸¹”. Los cooperativistas – encargados de pañol son los que se encargan de verificar y entregar los materiales y herramientas. Los cooperativistas- encuestadores, aplican diversos cuestionarios a la comunidad local sobre algún tema específico.

De este modo, hay una primera subjetivación del programa hacia los beneficiarios en tanto las condicionalidades que establece para ingresar. Luego hay una segunda subjetivación que responde a la permanencia del cooperativista/ beneficiario en el programa en tanto sujeto apacible del programa que pretende dignificarlo a través del trabajo. Finalmente, existe una

⁸¹ MDSN. Ejecución del Programa: Principales resultados al primer semestre 2011. Perfil de titulares.

tercera subjetivación del cooperativista/beneficiario que está vinculada a su rol en el programa y se va transformando y consolidando en función de la tarea que le es asignada.

2.4 Recapitulación del capítulo

En ese capítulo he presentado una recopilación de las diferentes dimensiones bajo las cuales se han abordado los estudios sobre el Prist- At. En efecto, he encontrado una vacancia en lo que respecta a estudios del programa que enfatizan sobre su régimen de implementación local en los espacios locales de gestión. A su vez, considero que el aporte en esta línea nutre los análisis sobre el programa dado que el mismo tiene un alto componente territorial.

El objetivo central de este capítulo fue caracterizar particularidades del Prist –At. Para ello, el capítulo se ha estructurado en dos partes. En la primera parte desarrollé la postura que tiene esta tesis en tanto considera al Prist- At como un programa de transferencia de ingresos condicionada con eje trabajo céntrico, que se inspira de principios de la nueva economía social y solidaria como también se nutre de políticas sociales que lo anteceden.

Los principios de la nueva economía social y solidaria, después de la crisis del 2001 en Argentina, se ven reflejados en fenómenos que abarcan experiencias inducidas por el Estado a través la sanción de políticas públicas. Dentro de estas, el instrumento que se ha generalizado es el de las cooperativas de trabajo tuteladas por el Estado que tienen arraigo territorial. Las políticas públicas que han fomentado cooperativas de trabajo son una decisión política tomada desde el MDSN. Este último, históricamente estuvo asociado a la asistencia.

En este marco, uno de los debates que está en tensión es si los titulares del programa son cooperativistas o bien son beneficiarios de un plan social. Paralelamente, se cuestiona la naturalidad de las cooperativas. La perspectiva de esta tesis es que las cooperativas de trabajo en Argentina son un actor heterogéneo. De este modo, las que surgen a partir del Prist-At se las consideran dentro de la tercera corriente que explica Vuotto (2011), es decir, aquellas que son tuteladas por el Estado, sujetos excluidos del mercado laboral formal y en la perspectiva de la nueva economía social y solidaria. La misma tiene una visión de economía social restringida

(Arcidiácono y Bermúdez, 2015 y Hoop, 2015) en comparación con la perspectiva de economía social tradicional.

En la segunda parte del capítulo, abordé los elementos constitutivos de las políticas públicas (Oszlak y O'Donnell, 1982; Subirats, 2008 y Aguilar Villanueva, 2009). En lo que refiere a los antecedentes del programa en términos de política social, hice un recorte temporal desde la década del noventa a la actualidad e identifiqué tres programas: Plan Trabajar (1996), PJJHD (2002) y PNMO (2003). En los mismos se encontraron similitudes y continuidades pero también pequeñas innovaciones.

En lo que refiere al contexto socioeconómico, político e institucional en el que se sanciona la normativa, se caracterizó por un clima adverso. El mismo se caracterizó por un enfrentamiento entre el sector agropecuario y el gobierno; resultado desfavorable en las elecciones legislativas para el oficialismo y crisis económica internacional que repercutió en la economía nacional. En este marco, se sanciona la normativa Res 8132/2009 que le da origen y contenido institucional al programa. Asimismo, con unos días de diferencia se sancionó la AUH.

Finalmente, otro elemento constitutivo de las políticas públicas son los actores. Aquellos que se observan en el Prist –At en el Municipio de La Matanza a partir de los espacios locales de gestión denominados obradores son: MDSN a través de agentes territoriales (gobierno nacional), Municipio de la Matanza a través de funcionarios municipales (gobierno local), Universidad Nacional de La Matanza a través de equipo técnico (universidad pública) y cooperativistas (beneficiarios o titulares del programa). Cada uno de estos se caracterizaron teniendo en cuenta aspectos generales, específicos y subjetivaciones al interior de ellos.

Como he mencionado anteriormente, los actores tienen vinculación con los Obradores. Estos últimos se instituyen a través de procesos y aprendizajes locales y nacionales como espacios locales de gestión. En el próximo capítulo, caracterizo como se lleva a cabo el régimen de implementación local, específicamente en estos espacios locales de gestión.

CAPÍTULO TRES: El régimen de implementación local en espacios locales de gestión: los Obradores

3.1 Introducción al capítulo

En el capítulo anterior brindé una caracterización de la concepción de política social presente en la formulación del Prist -At con el fin de entender la perspectiva de abordaje y su vinculación con algunas cuestiones de su implementación. Además, abordé aspectos generales del programa tales como sus antecedentes en términos de políticas sociales y el contexto de surgimiento del mismo. Finalmente, elaboré y caractericé el entramado de actores⁸² del Prist-At teniendo en cuenta su alto componente de territorialidad desde los Obradores del Municipio de La Matanza.

A partir de los aspectos generales problematizados en el apartado anterior, en este capítulo me centro en caracterizar la territorialidad que adquiere el Prist – At en los espacios locales de gestión denominados Obradores en el distrito de La Matanza (2009-2016). Para ello, explico como el programa desciende del MDSN y se implementa a nivel local reconfigurando los espacios locales de gestión y creando uno específico: los Obradores. En este último, es en donde el programa se materializa cotidianamente y se observa su territorialidad.

En este marco, para la implementación del Prist- At se firmaron convenios entre el MDSN y los intendentes de los municipios. En los mismos, se establecieron los lineamientos de las tareas y productos que se esperaban de la implementación del programa. A su vez, instauraron al municipio como el ente ejecutor del programa en el territorio. De este modo, la modalidad de gestión en el diseño del programa es descentralizada. Los municipios son los encargados de la ejecución del programa lo cual complejiza y desafía su gestión en términos de sus responsabilidades técnicas y políticas.

En efecto, algunas investigaciones previas abordaron la dimensión de la modalidad de gestión e implementación (Guimenez y Hopp, 2011 y Tiranti, 2015) indagando sobre las transformaciones institucionales en la implementación del programa. Para ello, consideraron las

⁸² El mismo se analiza en profundidad en el capítulo cuatro de esta tesis.

tensiones entre las distintas lógicas de funcionamiento estatal y las disputas entre los distintos actores que participaban en la implementación⁸³. De este modo, una de las tensiones que identificaron fue hacia el interior del Estado dado que diversas áreas debieron encargarse de nuevas funciones o bien se crearon nuevas agencias generando cristalizaciones gubernamentales. A su vez, para la ejecución algunos municipios utilizaron su estructura previa y otros crearon entes ejecutores que organizaron sus capacidades preexistentes y moldearon la gestión territorial (Arcidiácono y Bermúdez, 2015).

Tal es caso del Municipio de La Matanza, quién en calidad de ente ejecutor, empezó a implementar el Prist-At en el distrito a partir del año 2009 a través de diferentes secretarías y dependencias municipales. Luego, en el año 2012 se crea en el Municipio de La Matanza la figura de los Obradores como espacios locales de gestión. En este sentido, en el presente capítulo se problematiza sobre los motivos de surgimiento de los Obradores y la caracterización del barrio en el cual están insertos considerando su entorno. Asimismo, describo las particularidades al interior del Obrador teniendo en cuenta sus instalaciones, transformaciones, especificidades, organización, funciones y objetivos. Finalmente, desarrollo su emplazamiento territorial y la relación que establece con la población/ comunidad del barrio. El análisis del nexo del Obrador con la comunidad se profundiza en el próximo capítulo agregando también la vinculación con la política local.

En síntesis, en este capítulo caracterizo los espacios locales de gestión del Prist- At en el distrito de La Matanza, específicamente dos Obradores. Los mismos tienen relevancia como referentes empíricos de esta investigación y como espacio de gestión local desde el cual lleva a cabo la política pública día a día.

⁸³ Las lógicas del funcionamiento estatal y las disputas entre los distintos actores se trabajan en profundidad en el capítulo 4 de esta tesis. El mismo refiere específicamente al entramado de actores del Prist- At en el Municipio de La Matanza y ha sido construido a partir de su vinculación con los Obradores.

3.2 El municipio como implementador en espacios locales de gestión

Los municipios son organizaciones políticas, de base representativa, que ejercen determinadas competencias en un territorio delimitado y que poseen recursos propios y otros que le son asignados (Herzer y Piréz, 1990). Dicha dimensión se refleja en la concepción de territorio propuesta por Neirotti (2011) como es el territorio político – jurisdiccional donde se llevan a cabo funciones administrativas y electorales. Asimismo, conforman un conjunto de relaciones sociales, económicas, culturales que forman parte de una colectividad humana determinada y se llevan a cabo en un espacio territorial delimitado (Bottini, 2009). Esta última dimensión refleja el plano del territorio de la cotidianeidad, de las relaciones, de la reproducción de la población y de las condiciones materiales y sociales para la satisfacción de sus demandas (Neirotti, 2011).

En efecto, el Municipio es el nivel de gobierno más próximo a la sociedad, es decir, la cara más directa e inmediata de lo estatal que lo convierte en receptor y canalizador de las demandas sociales así como también en encargados directos de la reproducción social en el espacio local. De este modo, responde a las demandas de la comunidad con mayor flexibilidad y funciona a modo de articulador y coordinador de redes de gestión territorial.

Por la proximidad territorial de los municipios y su vinculación directa con la sociedad local, en las últimas dos décadas ha tenido una participación activa⁸⁴ en la implementación de programas sociales (Rofman, 2010; Chiara y Di Virgilio, 2005; Cravacuore et al., 2004 y García Delgado, 1996). Uno de esos programas es el Prist- At que se implementa en el distrito de La Matanza desde el año 2009. En este marco, Nahuel de 58 años funcionario técnico municipal, que interviene en la implementación del programa (desde el inicio del mismo) concuerda con la posibilidad de intervención del municipio debido a su proximidad territorial con la sociedad local:

⁸⁴ Asimismo, los Municipios acrecentaron sus funciones y competencias en la década del noventa tras la municipalización de la crisis producto de, entre otras cosas, las consecuencias de las reformas que se implementaron en la administración pública, principalmente la que refiere a descentralización.

“Yo creo que hoy el Municipio cumple esa función: es el primer paso del Estado de la gente. Para la gente, intervenir en Provincia o intervenir en Nación es un monstruo grande de allá lejos. El Municipio lo tienen más cerca” (Nahuel, 58 años, funcionario técnico municipal, Julio 2016).

El funcionario técnico, tras la frase “el primer paso del Estado de la gente”, enfatiza la proximidad territorial identificando al municipio como la primera ventanilla a la cual la comunidad local se puede acercar a expresar sus demandas y pedir soluciones. De este modo, se manifiesta la posibilidad de visibilidad en tanto hay una dependencia municipal en la cual tocar una puerta concreta y accesibilidad en tanto cercanía.

En la misma línea, detalla cómo:

“el Municipio lo que hace es representar a su gente, y va a dar pelea a Nación o a la Provincia de Buenos para conseguir planes, programas, subsidios, todo este tipo de incentivos a la inclusión de la gente” (Nahuel, 58 años, funcionario técnico municipal, Julio 2016).

Las palabras del Nahuel “representar y dar pelea” manifiestan la representatividad del municipio para con la sociedad local y, la negociación y tensión⁸⁵ que existe entre el Municipio y el MDSN a pesar de que ambos representantes de los mismos pertenecen al partido justicialista⁸⁶. En este marco, se puede vislumbrar negociaciones en torno a las especificidades del programa. Las mismas se enmarcan en las tareas a realizar o bien la cobertura y alcance del programa en términos de cantidad de beneficiarios.

En definitiva, está presente la lucha por el recurso. Dicho recurso no es sólo económico sino también simbólico y se observa en el discurso del funcionario municipal cuando esboza la intención del municipio de “representar”. Asimismo, se evidencia la no unidad del Estado como un todo homogéneo y diversas arenas de disputas. En este caso, plasmadas por las relaciones

⁸⁵La relación entre ambos actores se desarrolla en profundidad en el próximo apartado.

⁸⁶Hasta el año 2015 tanto el gobierno nacional de Cristina Fernandez de Kirchner y el gobierno municipal bajo la intendencia de Espinoza pertenecían al Partido Justicialista. Luego, asume como presidente Mauricio Macri tras la formula Cambiemos y como intendenta Verónica Magario representando al partido justicialista.

intergubernamentales entre el gobierno nacional (MDSN) y el gobierno local (Municipio de La Matanza). En efecto, el programa “viene” desde nación tal como señala Ricardo “*este es un programa que viene desde nación*” (Entrevista Ricardo, Encargado de un obrador, Noviembre 2015) y el intendente negocia para adquirir más cupos.

Asimismo, este devenir es en función de los criterios establecidos en el documento “Distribuidor Nacional Programa de Ingreso Social con Trabajo” elaborado por el MDSN. Tal como expliqué anteriormente, el mismo tiene en cuenta dos dimensiones para la selección de los distritos: las características socio demográficas de la población beneficiaria y las capacidades técnicas de los municipios. La primera dimensión tuvo en cuenta indicadores sociales, demográficos y ocupacionales tales como población de 18-64 años en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)⁸⁷ y; la tasa de actividad, la tasa de desocupación y la tasa de ocupación de la población de 18 a 64 años de los aglomerados de cada provincia correspondientes al 2do Trimestre de 2009⁸⁸.

La segunda dimensión para la selección de los distritos, consideró indicadores de gestión y el análisis de condiciones de viabilidad para la implementación del Prist-At, tales como disponibilidades de gestión y logística para la constitución, monitoreo y mantenimiento de puestos de trabajo. En el documento DI – Prist se vincula la capacidad de gestión local para la implementación del programa con la posibilidad de contar con condiciones institucionales y logísticas que garanticen la efectividad de dicha implementación. La información se recogió de evaluaciones de experiencias previas del Ministerio con cada Municipio referidas a: ejecución, rendición de cuentas y cumplimiento de acuerdos en proyectos y programas con financiación nacional⁸⁹. Se hizo hincapié en las (I) condiciones institucionales (Antecedentes y experiencia administrativa y técnica y Tiempos requeridos y procedimientos para compras, contrataciones, administración y rendición) y (II) condiciones de logística (Recursos de infraestructura para crear puestos de trabajo, Maquinarias y movilidad, espacios físicos y/o geográficos que

⁸⁷ Obtenida del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda realizada por el INDEC

⁸⁸ Obtenida a partir del procesamiento propio de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), realizada por el INDEC

⁸⁹ Algunos de ellos fueron la tarjetización del Plan Alimentario, trabajo con cooperativas en el marco de construcción de Centros Integradores Comunitarios, entre otros.

requieran y permitan realización de obra, conforme los módulos de producción cooperativa predefinidos)⁹⁰. De este modo, se identifica al distrito de La Matanza como uno de los territorios en donde implementar el programa. Asimismo,

“Al formalizar el Ente Municipal el convenio con el Ministerio de Desarrollo Social en el Marco del Programa de Ingreso Social con Trabajo, cada Gobierno Local expresa una primera definición de viabilidad para la realización de cada módulo de trabajo cooperativo en su territorio conforme lo conveniado” (Di-Prist, 2011:45).

En este sentido, de la negociación entre representantes del MDSN y el intendente municipal se producen los convenios que enmarcan desde un plano formal la intencionalidad y corporalidad del programa. En los mismos se estableció como ente ejecutor en el territorio al municipio y a su vez se fijaron los módulos constructivos para realizar obras de mediana y baja complejidad. Las particularidades de los convenios se determinaron en función de las de necesidades del municipio y el perfil socio-laboral de los cooperativistas con el fin de mejorar las condiciones en los barrios postergados (Fernandez, 2012). Asimismo, en el plano local un funcionario técnico municipal del programa manifiesta:

“El Ministerio firma el convenio con los entes ejecutores. Éstos pueden ser provincias, municipios, organizaciones, entidades de cooperativas, puede ser de distinta índole el ente ejecutor, o sea el que hace el trabajo con el Ministerio. Dentro del territorio de Matanza hay otros entes ejecutores que no pertenecen política y formalmente a lo que es la Municipalidad de la Matanza. Que son federaciones de cooperativas, cooperativas autónomas, movimientos sociales, que tienen distintos tipos de convenios. Para darte un ejemplo: hay una agrupación que tiene un barrio que es el barrio Salamanca, que todas las actividades desarrolladas en ese barrio tienen un convenio” (Nahuel, Funcionario Municipal Técnico, 58 años, julio2016).

⁹⁰ Para un análisis en profundidad sobre la metodología utilizada para la priorizar la implementación en determinadas provincias y específicamente, de la distribución en los distritos de la provincia de Buenos Aires véase el documento del Distribuidor Nacional Ingreso Social con Trabajo (MDSN, 2011).

El funcionario técnico, aclara que desde del inicio de la implementación del programa el ente ejecutor del Prist –At en el distrito fue el Municipio de La Matanza. Luego organizaciones sociales tales como la “Agrupación Mariano Moreno” y el “Movimiento Social Barrio de Pie” negociaron con el MDSN para tener una cierta cantidad de cupos con el fin de conformar cooperativas de trabajo⁹¹.

En este sentido, a partir de la implementación del Prist-At se producen transformaciones en la relación entre el Estado y las organizaciones sociales involucradas en la estructura burocrática estatal y/ o en la participación de la coalición de gobierno (Natalucci, 2012; Tiranti y Gradín, 2012). A su vez, la gestión del programa por parte del municipio genera tensiones entre estos últimos y las organizaciones sociales dado que disputan el control territorial (Arcidiácono y Bermúdez, 2015).

En este marco, la decisión de asignarle al Municipio la tarea de implementación y gestión del programa ocasionó un cuestionamiento de las organizaciones sociales (Natalucci, 2012). Las mismas interpretaron dicha decisión como una postergación a ellas porque se les estaba asignando un rol preponderante a los gobiernos locales en la gestión de la política social que hasta entonces era compartido⁹².

A nivel territorial en el distrito de La Matanza, durante el trabajo de campo observé que las organizaciones sociales y movimientos sociales disputaban el poder entre el municipio por obtener más cupos brindados por el MDSN para conformar cooperativas. En una entrevista grupal con tres cooperativistas que eran familia (madre Mirta 50 años, padre Ezequiel de 55 años e hija Cecilia 26 años, agosto 2016) y participaban del Prist –At tras un convenio firmado entre el MDSN y la Agrupación Mariano Moreno, explican cómo ellos empezaron a trabajar en un club haciendo baños y actualmente trabajan en una escuela. También, la tensión se ve en el territorio al repartir el espacio de trabajo en el mismo. Por ejemplo, Angélica jefa de un obrador, cuenta como se disputa el ingreso a una institución educativa para llevar a cabo el trabajo en la

⁹¹ La modalidad de gestión del programa a través de organizaciones sociales excede a los objetivos de este trabajo.

⁹² Década de 90 tras la retirada del Estado Nación, municipalización la crisis. Ong’s y municipios más funciones sociales. Recordemos que las organizaciones adquirieron mayor protagonismo al calor del Estado neoliberal. Véase De Piero (2005).

misma. Dicha tensión, se genera entre los funcionarios municipales y agrupaciones o movimientos sociales:

“E.R: ¿Y qué vinculación tienen ustedes con los movimientos sociales, los piqueteros?”

E.O: Nosotros, ninguna.

E.R: ¿No hay casos de cooperativistas que trabajen en el mismo colegio, que se crucen, o

E.O: Mira, ahora acá... Lo que pasa es que nosotros, al tener 12 años de oficialismo, tenemos una base acá. En realidad siempre tuvimos base en La Matanza. Yo te hablo de la localidad de Castillo.

E.R: Discúlpame: ¿a qué te referís con “base”?

E.O: Claro, cómo te puedo decir. No una base, sino un compromiso con los vecinos. Pasa por esto, yo te voy a dar un ejemplo. Los piqueteros (como yo le digo a los movimientos sociales), han querido entrar a pintar los colegios. Me pasó ahora, por eso te lo cuento. Como nosotros desde siempre trabajamos con los colegios, no pasa por trabajar ahora que está el programa Argentina Trabaja. Antes también se le daba una ayuda a los colegios desde la delegación, que era mínima pero estábamos. Entonces ellos tienen un respeto por nosotros: por el delegado municipal, por el subdelegado, por la coordinadora de Acción Social, y por mí, que estoy acá con las cooperativas. Entonces, ¿sabes qué les decían los directores [a los piqueteros]? “No, acá si no viene Angélica, no puede entrar nadie”. Porque los chicos ya hace años que nos vienen pintando los colegios. Porque ahora sacaron una solicitada, una nota donde ellos se presentan en los colegios para pintar, pero los directores no les dan el ingreso. En un sólo colegio entraron, porque la conducción tiene chicos de los movimientos sociales” (Angélica, 45 años. Funcionaria municipal encargada de un obrador, Julio 2016).

La respuesta de Angélica, permite identificar dos cuestiones relacionadas. Por un lado, su frase de “tenemos una base acá”, da cuenta de una inscripción territorial que permite obtener una representatividad y legitimidad ante instituciones del barrio y la comunidad local. Por otro lado, presenta la relación tensa entre los funcionarios municipales y los movimientos

sociales/organizaciones sociales a los cuáles ella llama “piqueteros”⁹³ provocando una disputa territorial. La misma se caracteriza por una relación de competitividad y legitimidad entre ambos para poder ingresar a trabajar en el colegio en calidad de cooperativistas.

De este modo, en el Municipio de La Matanza el programa se implementó también a través de movimientos sociales que luego de realizar un reclamo al gobierno nacional recibieron cupos para poder armar cooperativas. En este marco, formaron parte del programa independientemente de la gestión local por parte del municipio. Tal es el caso, de la Agrupación Barrios de Pie y de la Agrupación Mariano Moreno. En efecto, los convenios en el distrito de La Matanza en un principio se firmaron entre el representante del MDSN y el intendente del Municipio. Luego, en el distrito también se celebraron convenios entre representantes del Ministerio y de diversas agrupaciones. No obstante, en esta tesis el eje está puesto en el modo de ejecutar el programa desde el Municipio.

En los convenios celebrados entre el MDSN y el Municipio de La Matanza, se plasmaron los lineamientos del programa siendo uno de ellos la contraprestación por parte de los cooperativistas para percibir un incentivo económico. La contraprestación, se encausa en tareas de saneamiento (redes de cloacas y aguas), infraestructura urbana (veredas pavimentadas, cordón, cunetas, obras de acceso para personas con discapacidad), mejoramiento de espacios verdes (plazas y parques, limpieza de márgenes), viviendas (construcción de nuevas viviendas y mejoramiento habitacional) y trabajo en instituciones de la comunidad (centros escolares, centros de salud, clubes e iglesias).

En lo que refiere al incentivo económico, el mismo lo cobraban mediante tarjeta de débito. Para ello, era fundamental la condicionalidad de la firma que acredite el presentismo⁹⁴.

Al respecto, Micaela, funcionaria municipal de 30 años detalla:

⁹³ Por piqueteras la jefa del obrador, entiende a aquellas organizaciones sociales que no están alineadas plenamente con el oficialismo pero igualmente reciben participan del programa.

⁹⁴ De este modo y de acuerdo a la información construida a partir del análisis, coincido con Gradin y Tiranti (2012) quienes caracterizan al Prist- At como un programa social con contrapresión.

“El compañero percibía un incentivo que era un incentivo por presentismo, por producción. Entonces vos trabajabas 4 horas y a fin de mes tenías tu sueldo depositado en el banco” (Micaela, 30 años, funcionaria municipal, agosto 2016).

De la narrativa de Mariana, se desprende que a partir de la contraprestación laboral el cooperativista recibe un incentivo pero presenta una contradicción al asimilar el incentivo con un salario. El primero proviene de una lógica de programa asistencial mientras que el otro del empleo formal. Asimismo, para percibir el ingreso económico se debía respaldar el presentismo. Durante el trabajo de campo, los funcionarios municipales, los cooperativistas y el equipo técnico de la UNLaM explicaron cómo, inicialmente los cooperativistas iban a firmar su asistencia a determinados puntos sean delegaciones municipales o instituciones de la comunidad y luego cumplían con su contraprestación laboral asignada por un funcionario municipal en el marco del convenio firmado entre MDSN y Municipio. Mariana desde su mirada como supervisora técnica de la UNLaM desarrolla cómo es la metodología de trabajo:

“Cambia la metodología de trabajo porque antes nosotros íbamos a los lugares de trabajo sea una plaza, un hospital, una sala de salud, mismo vía pública. Íbamos a hacerle firmar a la gente. Yo tenía 20 lugares y sabía que tenía que pasar una vez a la semana para que la gente te firmara. Después cambia, a partir del 2012 se empiezan a abrir estos obradores” (Mariana, 27 años, supervisora UNLaM, Mayo 2015).

Retomando la narrativa de Mariana, el programa comienza a implementarse cotidianamente en espacios locales de gestión denominados Obradores. Los mismos son espacios locales de gestión producidos a partir de cristalizaciones gubernamentales de tipo horizontal, dado que se crea una nueva dependencia municipal con la función de llevar a cabo la implementación cotidiana del programa. En el próximo apartado, caracterizo las particularidades de los Obradores.

3.3 Los Obradores como espacios locales de gestión

3.3.1 Motivos de surgimiento de los Obradores

Desde el año 2012 comienzan a establecerse en diversos barrios del distrito de la Matanza la figura del “Obrador”. El mismo consiste en un inmueble que se alquila como espacio para llevar a cabo la implementación del programa. A partir de la información recogida durante el trabajo de campo, es posible comprender que los Obradores surgen con la necesidad de brindarle un espacio concreto a la gestión cotidiana del programa. En esta línea, Mariana desde su mirada como supervisora técnica de la UNLaM enuncia como se reconfigura la modalidad de trabajo:

“[El edificio] Empieza a funcionar como obrador y sale de ahí la gente a trabajar a partir del 2012. Ahí cambia la metodología porque nosotros pasamos a estar en un lugar fijo con una computadora, con una base de datos y le pasábamos el DNI a la gente todos los días de lunes a viernes fijos en un lugar” (Mariana, supervisora UNLaM, entrevista realizada Mayo 2015).

De este modo, Mariana explica cómo cambia su trabajo y ello permite inferir la modificación en la labor de los cooperativistas. Antes de la existencia de los Obradores, los cooperativistas iban al lugar que tenían asignado para hacer la contraprestación desde una delegación municipal. Este mecanismo, generaba mayor dispersión de los cooperativistas beneficiarios del programa así como también menor control por parte del MDSN que intentaba obtener una representación en el territorio por los técnicos del monitoreo del programa.

Estos últimos, tal como comentó Mariana, tenían asignados un punto de citación por semana. Los puntos de citación oscilaban entre espacios públicos sean veredas o plazas, escuelas, jardines sociedad de fomento, salitas, comedores o bien organizaciones sociales. Dado que el técnico recorría una vez por semana cada punto de citación, ocurría que por cuatro días de la semana no se controle la concurrencia de los cooperativistas ni el desarrollo de su función.

Asimismo, durante el trabajo de campo observé que la creación de los obradores perseguía varios objetivos. Uno de ellos era incentivar un desplazamiento del programa desde la delegación municipal a otro espacio físico dado que, como mencione anteriormente, se utilizaban para su ejecución diversas oficinas municipales o delegaciones. Otro motivo era darle una impronta más productiva al programa creando dentro de ellos diferentes talleres tales como de herrería y carpintería (dicho objetivo se logró en algunos Obradores). También, se persiguió facilitar el acceso de los cooperativistas al lugar de la contraprestación, dado que en muchos casos tenían que trasladarse para llegar al punto de citación. Este objetivo permitió que los cooperativistas realicen la contraprestación en el barrio en el cual vivían. De este modo, dejaron de agruparse por cooperativas y pasaron a hacerlo por lugar de residencia en el Obrador del distrito más cercano a su domicilio.

En este marco, observo cómo con el transcurso del tiempo de la implementación del programa se producen aprendizajes a partir de los nudos de la política social y reconfiguraciones del mismo. Esto sucede por la interacción entre los diferentes niveles de gobierno y a su vez con la sociedad civil. A medida que el MDSN y el Municipio renuevan los convenios, los mismos adquieren mayor complejidad en términos de los productos que se esperan de los cooperativistas.

A su vez, los funcionarios municipales perfeccionan sus estrategias para gestionar el programa a nivel local a partir del aprendizaje en la cotidianeidad del régimen de implementación local. La creación de los Obradores es un producto de este aprendizaje en términos de política social, refleja la interacción entre el gobierno nacional y municipal así como también con la sociedad local y materializa una reconfiguración del programa a partir de la implementación del mismo en el espacio local de gestión.

Asimismo, la creación de los Obradores implicó una cristalización gubernamental de tipo horizontal, es decir dentro del nivel de gobierno municipal. Los Obradores se constituyeron como los espacios locales de gestión concretos y referentes de la implementación del programa. Los mismos, se establecieron bajo la órbita de la Unidad Coordinadora de Ejecución de

Programas con Cooperativas de Trabajo⁹⁵. A su vez, dicha unidad responde directamente al departamento ejecutivo municipal (intendente). Ángela explica:

“La estructura es: la unidad ejecutora, que tiene un responsable técnico que controla o supervisa a los obradores. El obrador tiene un responsable, y a su vez tiene un responsable del presentismo, de salud, uno del FINES, pero son todos compañeros cooperativistas eh. La planta municipal somos nosotros, los que estamos acá. El responsable de obrador también. Y no es que los que manejamos el programa (manejamos en el buen sentido) somos la minoría los municipales. El resto son compañeros que se fueron formando con la cooperativa y que fueron aprendiendo el trabajo desde lo administrativo o hasta lo técnico. Hay albañiles que pasaron a ser técnicos, que pasaron a ser responsables de ciertas tareas, y bueno son cooperativistas” (Micaela, 30 años, funcionaria municipal, agosto 2016).

De este modo, la funcionaria municipal señala una de las debilidades a la hora de implementar el programa desde el municipio que es la falta de recursos humanos para llevarlo a cabo. Una de las tensiones que identifique en el trabajo de campo fue que quienes se encargaban de la implementación del Prist-At antes de la existencia de los Obradores, eran funcionarios municipales que reconocían la responsabilidad que implicaba gestionar el caudal de cooperativistas. En este marco, la centralización y concentración de los cooperativistas en Obradores permitió unificar el punto de citación de los cooperativistas, un referente responsable y referencia territorial del programa. A su vez, al estar los cooperativistas en un mismo espacio de citación, los funcionarios municipales podía organizar mejor el trabajo y los técnicos del monitoreo verificar la concurrencia de los cooperativistas.

⁹⁵<http://www.lamatanza.gov.ar/pages/gabinetemunicipal.aspx>

3.3.2 El entorno territorial de los Obradores

Si bien en el municipio de La Matanza hay aproximadamente 15 obradores que se ubican en las diferentes localidades del mismo, para realizar el trabajo de campo profundicé sobre dos. Uno de ellos está ubicado en la localidad de González Catán (OGC) y el otro en la localidad Rafael Castillo (ORC). Ambos se caracterizan por estar integrados en una trama urbanizada de fácil acceso en transporte público.

El OGC se encuentra en uno de los kilómetros de la Ruta 3 que atraviesa gran parte del distrito de La Matanza⁹⁶. Se caracteriza por estar rodeado de un barrio precario con algunas de sus calles de tierra. Asimismo, se encuentra cerca de una delegación municipal y de la estación de bomberos. En sus alrededores hay pocos negocios que en su mayoría son kioscos dentro de casas de familia. El Obrador está cerca de la plazoleta que lleva de nombre “Padre Mario” en honor a la persona que fundó la “Fundación Padre Mario”, la cual tiene una larga historia y trayectoria en asistencia social dentro del distrito de La Matanza. Asimismo, tiene conexión con salitas de primeros auxilios que se encuentran cercanas al Obrador como así también a jardines de infantes y colegios secundarios/primarios.

En lo que refiere al ORC, está rodeado de calles pavimentadas que permiten dirigirse a una zona de varios comercios. Entre ellos se pueden encontrar supermercados, kioscos, heladerías, negocios de ropa, zapaterías, restaurantes, farmacia, mueblería, etc. El Obrador se ubica a solo cuatro cuadras de la estación de tren y varias líneas de colectivo. A su vez, tiene cercanía con colegios secundarios públicos, colegios primarios públicos, jardines y una sociedad de fomento. A solo 2 cuadras hay una unidad básica y a cuatro cuadras se encuentra una delegación municipal. De este modo, en la circunferencia del Obrador transitan bastantes personas. El ORC se encuentra en una zona más urbanizada que el OGC. No obstante, el acceso es fácil para cualquiera de los dos. Asimismo, ambos tienen conexión con la trama urbana en la

⁹⁶Es habitual que entre los residente del distrito de La Matanza refieran a un kilómetro específico para brindar una ubicación.

que se ubican a través de la labor de los cooperativistas en el espacio público como así también en instituciones ubicadas en el barrio.

3.3.3 El Obrador y su complejización a partir de tres espacios

Los obradores se convierten en espacios locales de gestión y se va complejizando su organización interna. En términos concretos, en la mayoría de los obradores se pueden encontrar tres espacios: una recepción, un aula y un galpón. La creación y división de estos tres espacios ejemplifica la burocratización que va adquiriendo el programa dentro de los Obradores. Me refiero a que cada uno de estos espacios, se caracteriza por llevar a cabo una función determinada que repercute en el régimen de implementación local del programa.

En la recepción de ambos obradores donde profundice mi trabajo de campo, he observado que se encuentran tres actores cotidianamente: el jefe del Obrador, “orientadores-cooperativistas”⁹⁷ y técnicos de la UNLaM que llevan a cabo el monitoreo del programa. Ambas recepciones se caracterizan por ser espacios pequeños compuestos de uno o dos escritorios y en las paredes del mismo hay cuadros o afiches que refieren a representantes de agrupaciones políticas⁹⁸ inmersas en el partido justicialista. A su vez, hay legajos de los cooperativistas que están a cargo del jefe del Obrador quien es un funcionario municipal y paralelamente, forma parte de alguna agrupación política.

Desde la administración, el jefe del Obrador organiza, distribuye y asigna las tareas a los cooperativistas⁹⁹. Las mismas están enmarcadas formalmente en el convenio firmado entre el municipio y MDSN. No obstante, en la cotidianeidad del trabajo se producen reconfiguraciones a partir de la demanda de la comunidad local (sean vecinos o instituciones de salud o

⁹⁷ Los “orientadores-cooperativistas” son los que toman asistencia a los demás cooperativistas colaborando con el encargado del obrador que es funcionario municipal. La mayoría de los orientadores – cooperativistas han cursado diplomaturas para obtener esa categoría. Otros, sin embargo son personas de confianza del jefe del Obrador. En el próximo capítulo de la tesis me centraré en analizar el entramado de actores que recrea el *Prist-At* y como subjetiviza a cada uno de los actores.

⁹⁸ Por ejemplo “La carrillo” y “ver como se llama la agrupación de fresco”

⁹⁹ La cotidianeidad de la implementación del programa enmarcada en arreglos locales se profundiza en el próximo capítulo.

educativas) u organizaciones sociales (comedores, clubes, sociedad de fomentos, etc); o bien requerimientos de referentes políticos (del gobierno nacional, del gobiernos municipal o bien referentes barriales). En el caso de las demandas de la comunidad local u organizaciones sociales, lo pedidos se reciben en la recepción y consisten en una nota que expresa la necesidad a satisfacer. En el caso de requerimientos por parte de referente políticos, las solicitudes llegan de manera informal por ejemplo a través de un llamado telefónico.

También, en la recepción se lleva a cabo la tarea de verificar el presentismo y la concurrencia. Dicha distinción es esencial para identificar los diversos roles que lleva a cabo el técnico de la UNLaM¹⁰⁰ y el orientador- cooperativista así como los instrumentos que utilizan. En el caso de los primeros, acreditan la concurrencia del cooperativista solicitándoles su Dni para acreditar su identidad y la registran en un programa que tienen del MDSN en la notebook con la que trabajan. En el caso de los segundos, registran el presentismo en planillas impresas que se envían a la Unidad Coordinadora de Ejecución de Programas con Cooperativas de Trabajo desde luego se cargaba en un programa conectado con el MDSN. Mariana, quién se desempeñaba como supervisora, en una entrevista realizada en la “recepción del obrador” explica la diferencia entre asistencia y/o concurrencia:

“los orientadores son los que tienen las planillas de ellos (señala a los cooperativistas). Esta (señala la notebook) va a ministerio. Se llama presentismo y concurrencia. Ellos hacen presentismo y nosotras concurrencia. Uno va a ministerio y otro va a unidad ejecutora central” (Mariana, 27 años, supervisora UNLaM, Mayo 2015).

De este modo, el presentismo era recolectado a partir de orientadores cooperativistas mientras que la concurrencia a través del equipo territorial de la UNLaM, dando lugar a registros duplicados. El destinatario de la información era el MDSN, quién autorizaba el

¹⁰⁰ los técnicos del equipo territorial de la UNLaM (hasta el año 2015) tomaban la concurrencia a los cooperativistas.

desembolso del incentivo a los cooperativistas que habían cumplido con su presentismo o concurrencia. Micaela, funcionaria municipal administrativa señala:

“Eh, estaba la Universidad Nacional de La Matanza con un sistema informático y el asociado venía, daba su DNI y el presentismo, online. Y después nosotros como obrador [es] también teníamos [que dar] la asistencia. Firmábamos una planilla que acompañaba a la asistencia de la universidad. Los obradores traen una planilla una vez por semana y después una vez al mes. Se cotejan y se va cargando semana a semana la asistencia de los obradores. La carga es online. El Ministerio tiene una plataforma, la tenés que cargar y una vez que cargas, podés tener algunas modificaciones de la concurrencia, pero es en línea” (Micaela, 30 años, funcionaria municipal, agosto 2016).

De la verbalización de Micaela, se observa un doble control por parte de los funcionarios del MDSN que percibían latentes posibilidades de tensiones basándose a partir de experiencias previas en materia de implementación de políticas sociales. De este modo, el MDSN recibía los datos de asistencia que le brindaban desde el municipio como así también los datos de concurrencia que le enviaban desde la UNLaM.

Además de la recepción, otro espacio que conforma al Obrador es el “aula”. En los dos, este espacio estaba conformado por un pizarrón y mesas largas con bancos largos que permitían una forma de vinculación más colectiva e integrada y menos escolarizada entre los cooperativistas. Asimismo, muchos de los cooperativistas asistían a las capacitaciones que se les brindaba. Algunas de ellas, estaban vinculada a oficios mientras que otras eran más generales. Las mismas eran dictadas por docentes del programa FINES, funcionarios de ministerio, técnicos del equipo de monitoreo de la universidad y jóvenes profesionales graduados de la UNLaM.

Por ejemplo, una de las capacitaciones que recibieron los cooperativistas se denominó “Herramientas para el mundo del Trabajo”. La misma se enmarcó en una línea masiva de capacitación que brindó la UNLaM con jóvenes graduados tras un convenio entre UNLaM y

MDSN. Dicha capacitación duró seis meses (de junio a diciembre del año 2016) de los cuales una vez por semana los cooperativistas tenían que asistir a la capacitación que duraba tres horas y se dividió en tres módulos: (1) trataba sobre la economía social y las redes que se pueden tejer en el territorio, (2) profundizaba la temática de los derechos humanos y la cuestión de género y (3) abordaba habilidades blandas para el mundo del trabajo.

Otra instancia formativa que se lleva a cabo en este espacio, es el Plan de Finalización de Estudios Secundarios (FINES) con el objetivo de que los cooperativistas puedan terminar el secundario. De este modo, se les incentivo y facilitó para que estudien en el horario de trabajo estipulado en el programa. Muchos de ellos, contaban que estaban estudiando para finalizar el secundario.

Finalmente, el tercer espacio que compone a los Obradores es el galpón. Las características entre ambos Obradores han sido disímiles dado que cada uno de ellos tiene perfiles de tareas diferentes. De este modo, el mismo varía en los distintos Obradores pero en la mayoría de ellos se encuentra el espacio físico de trabajo donde se guardan materiales de trabajo o bien se divide en diferentes talleres.

En lo que refiere a los materiales de trabajo en ambos espacios de galpón se guardan las herramientas de trabajo tales como palas, bolsas de residuos, pintura, pinceles, conos de señalización chalecos, carreteras, escobas, maquinas de cortar pasto, uniformes, materiales, maquinarias y herramientas de diversas índole. Dado que las herramientas se distribuyen desde la Unidad Ejecutora Central, se observo en el trabajo de campo tensiones entorno a beneficiar a determinado Obrador en detrimento de otro. Esto sucede por el acercamiento y el tipo de vinculación que existe entre el encargo del Obrador y los representantes de la Unidad Ejecutora Central del Municipio o bien con la intendencia.

Asimismo, las particularidades de este espacio permiten inferir el perfil del Obrador. A continuación, Ricardo funcionario municipal de 40 años que se desempeña como encargado del OGC, señala que talleres en el mismo:

“Dentro del obrador tenemos tres talleres grandes, en realidad son cuatro. Uno de carpintería donde en este momento estamos haciendo mesas y bancos para los comedores escolares, después tenemos otro de herrería que también del cual se hace el mantenimiento de los juegos de plaza y a su vez tenemos una gran cantidad de mesas y sillas de colegio que también se están realizando todo con la mano de obra de los cooperativistas. Después también tenemos uno de hormigón armado donde hacemos bancos de hormigón para las plazas y también tenemos baldosines, todo tipo de trabajo de cemento. Y bueno acá se realizan y también desde los distintos obradores de matanza, nosotros producimos para esos obradores. Ellos van haciendo mantenimiento y se retiran de acá los materiales” (Ricardo, 40 años, funcionario municipal Encargado de un obrador, Noviembre 2015).

En este sentido, se observa cómo este OGC tiene un perfil más socio productivo. Dicho perfil productivo convive con una orientación de servicios y asistencial. Dado que, desde el mismo Obrador se llevan a cabo tareas que Ricardo explica a continuación:

“Nosotros hacemos ya te digo desde corte de pasto, mantenimiento de veredas, desde este obrador nosotros tenemos son diversos los trabajos tenemos desde corte de pasto, mantenimiento de colegios, sala de salud, sin ir más lejos estuvimos cortando el pasto en el upa que depende de provincia, en el hospital “simplemente evita”, después en las salas de salud, también hacemos mantenimiento corte de pasto acá en la colectora de ruta tres, desde este obrador tenemos desde el 29 hasta km 32 de las dos manos. Y bueno eso es lo que va, después tenemos gente como auxiliares de colegio que dependen de este obrador y que van rotando” (Ricardo, 40 años, funcionario municipal Encargado de un obrador, Noviembre 2015).

Nosotros atendemos acá nomás a lo largo de la ruta tres tenemos fácil ocho o diez centro de salud, el upa acá km 29, la salita Dorrego, te hablo de los lugares que tenemos gente trabajando. El upa km 29, la sala de Dorrego, la sala de los ceibos, acá varios jardines que ya no me acuerdo de los números, sala de los álamos, el hospital simplemente evita, después de este lado los colegios secundarios el número 22, la mayoría de los colegios tenemos auxiliares y jardines de infantes

prácticamente todos, eh este son más de diez” (Ricardo, 40 años, funcionario municipal Encargado de un obrador, Noviembre 2015).

En el caso del ORC, se caracteriza por tener una impronta más asistencialista o bien de servicios dado que en el espacio de “galpón” aún no se ha instalado ningún taller. Es por ello, que las tareas que llevan a cabo son de servicios sea limpieza, corte de pasto o asistencia en instituciones educativas, de salud y organizaciones sociales.

3.3.4 La vinculación del Obrador con la población del barrio

A partir de la implementación del Prist- At en los Obradores, como espacios locales de gestión, se comienza a gestar una trama continua desde los Obradores hacia el territorio. Con ello me refiero a que la política pública que se materializa desde los Obradores como espacios locales de gestión se extiende fuera de él a través de la contraprestación que realizan los cooperativistas conformando una trama continua con la comunidad y el territorio donde se emplazan. En este marco, los espacios locales de gestión también se desarrollan hacia fuera del obrador debido a que extiende el espacio de trabajo del cooperativista. Ellos prestan servicios en el barrio, en diferentes instituciones del mismo sean educativas, de salud, de recreación o bien estatales. Angélica, encargada de un Obrador, enuncia las actividades que se llevan a cabo desde el ORC:

“Nosotros estamos con toda la comunidad. Están en el comedor San Gerardo, en las iglesias, en todos los colegios que tenemos acá, en los jardines, ayudan a las auxiliares, en los jardines maternas, etc. Están en todos lados los chicos. Todos los que trabajan fuera del obrador tienen una tarea específica: son auxiliares. Trabajan, ayudan a servir el mate cocido para los chicos, a algunos les toca servir el almuerzo (viste que hay jornada doble). Después tengo gente en la sala de salud Sakamoto que está en la parte administrativa y en la de limpieza. Nosotros tratamos de que la mayor cantidad de gente esté dentro de los lugares para ayudar a toda la comunidad” (Angélica, 45 años. Entrevista realizada Julio 2016).

Siguiendo la misma línea argumentativa anterior, se establece una trama continua entre el Obrero para con el barrio, la comunidad y las instituciones que están en él. La figura del Obrero estructura al programa en un espacio concreto, al cual dentro del mismo los cooperativistas deben asistir para dar su presentismo y concurrencia. Luego desde el Obrero se le asigna la contraprestación que puede ser dentro o fuera del mismo.

El Obrero en el barrio se instituye como un lugar de referencia del programa. Angélica, cuenta que la gente de la comunidad sean vecinos, instituciones u organizaciones sociales se acercan al obrador para elevar determinadas necesidades y recibir una respuesta. De este modo, el Obrero se convierte en un espacio garante de proximidad donde se constituye la demanda combinando prácticas administrativas y técnicas y las relaciones con la población al brindarle los servicios, es decir, pone en relación el aparato estatal y la sociedad civil al articular la esfera de las necesidades sociales con el ámbito público de su satisfacción.

Como resultado del trabajo de campo y a la luz de mi marco teórico observé cómo los Obradores se convirtieron en espacios locales de gestión a nivel a nivel territorial donde se materializó la política social a través de la construcción y reconfiguración de la demanda/oferta. Esto sucedió debido a la interacción entre funcionarios municipales, referentes políticos, comunidad¹⁰¹ local y cooperativistas que moldearon al programa en función de sus intereses, necesidades, poder de negociación, recursos y capacidades¹⁰².

Desde la UCEPC, el funcionario municipal Nahuel de 58 años, quién se define como técnico y se muestra comprometido con el programa, incluso llega a emocionarse mientras habla del mismo. Él manifiesta cómo se puso en funcionamiento el programa y la brecha que existió desde el inicio del mismo entre la percepción que se tiene en la formulación del programa del cooperativista y sus capacidades reales:

“E.O: El tema fue así: la idea del programa era que se fuera haciendo más complejo a medida que avanzaba el tiempo. Los primeros pasos que se

¹⁰¹ La relación del programa con la política y la comunidad local se retoman en el próximo capítulo.

¹⁰² Las características y las relaciones entre los actores se desarrollan en profundidad en el próximo capítulo de esta tesis.

hicieron, y esto es importante reconocerlo, era saber con qué se contaba, con quiénes estabas vos armando el programa. Porque en todo trabajo que vayás a hacer de lo que fuere, vos tenés que tener primero la seguridad de con quién contás para saber que podés hacerlo. Si yo tengo un plantel que son todos médicos, no puedo poner una ferretería. Vos podías poner objetivos que eran muy difíciles de cumplir, porque no tenías la capacidad de la gente para poder ejecutarlos. Esto es lo que pasó en nuestro distrito. Yo no sé en los otros distritos cómo se fue conformando. Con respecto a nuestro distrito, empezó siendo un programa con un objetivo muy importante, pero estos objetivos no se podían cumplir.

E.R: ¿Cuál era ese objetivo?

E.O: Era formar a la gente para hacer talleres productivos, para generar capacidad en la gente para que se pueda independizar. Por eso al principio el objetivo no se podía cumplir, y se convirtió en un Programa en el cual lo que más se hacía era servicios: barrido, limpieza de calles, mantenimiento de instituciones” (Nahuel, 58 años, funcionario técnico municipal, Julio 2016)

De la narrativa de Nahuel, se desprende como el programa comienza teniendo una impronta más asistencial para luego ir transformándose productivo. Asimismo, se comprende cómo los espacios locales de gestión son espacios estratégicos de transformación de los programas en el territorio dado que se relaciona el aparato estatal con la sociedad civil, lo que provoca la reorientación de los programas y su efecto en las capacidades de gestión. En efecto, teniendo en cuenta la relación entre el aparato estatal y la sociedad civil, en estos espacios locales de gestión se producen transformaciones de programas y de las políticas sociales. Nahuel agrega: “Entonces nosotros mismos, empezamos en el Programa a generar lo que nosotros necesitábamos”.

En la misma línea, desde un Obrador que depende directamente de UCEPC, su encargada Angélica, una mujer de 45 años que se caracteriza como “política” y con una fuerte orientación por lo social, empezó a involucrarse en la política luego de ser beneficiaria del Plan Jejas y jefes de Hogares (PJJHP) donde a través del plan prestaba servicios en la delegación municipal. Luego con su “trabajo político” adquirió un cargo de administrativa como funcionaria municipal

pero aclara que se desempeñaba como coordinadora de salud. Finalmente, la nombraron responsable del Prist-At en la localidad en la cual vive hace más de 35 años. Ella enuncia que:

“Me pusieron de responsable de las cooperativas. Nosotros comenzamos en la delegación hace... para estamos en 2016... y... hará 7 años más o menos. Empecé allá en la delegación y en el 2012 alquilaron acá y me vine acá. a partir del 2012 funcionan como obrador” (Angélica, 45 años. Funcionaria municipal encargada de un obrador, Julio 2016).

De este modo, Angélica explica desde su rol de encargada de un Obrador cómo es el día a día de la implementación del programa y coincide con Nahuel al observar cómo el programa se va reconfigurando en función de la interacción entre la política local y la comunicada local. Asimismo, agrega que:

E.O: El día a día se organiza de esta manera: primero tenemos todos los pedidos que vienen de la delegación. Puede ser, por ejemplo, si hay un acto en la plaza 9 de Julio, nosotros lo que hacemos es embellecer toda la plaza para recibir a las autoridades. Si hay una maratón o un recorrido en la localidad, a nosotros nos dan el recorrido y empezamos desde la primera punta del recorrido hasta donde finaliza. Los pedidos vienen de la delegación, me pasan los pedidos acá y acá [también] vienen los vecinos a hacer pedidos. Entonces nosotros nos vamos organizando día a día. (Angélica, 45 años. Funcionaria municipal encargada de un obrador, Julio 2016).

De este modo, el programa tiene una fuerte vinculación con la política local porque para iniciar con el trabajo cotidiano comienzan con los pedidos la delegación municipal y aquellos que lleguen de parte de la comunidad. La ejecución del programa en el espacio local resalta la proximidad de las estructuras gubernamentales locales con la población permitiendo ver las estrategias de la gestión (Neirotti, 2016). En este sentido, el Obrador como espacio local de gestión está inmerso entre el programa, la política local y la comunidad. En lo que refiere a la

relación del programa con la comunidad, se enmarca en que en los últimos años, el nivel local se convirtió en un espacio de oportunidades para articular las políticas entre el Estado y la comunidad (Neirotti, 2016). El encargado de un obrador me explica:

“Bueno mi nombre es Ricardo, junto a Oscar estamos a cargo de este obrador que es el vínculo entre Argentina Trabaja y el municipio porque este es un programa que viene desde nación. Y bueno desde acá, desde este obrador se realizan trabajos, dentro del obrador y desde fuera del obrador así la comunidad. Sobre todo trabajos desde... vamos desde corte de pasto a realizar mesas y bancos para colegios, bancos de plazas. Este obrador es uno de los más grandes que hay en Matanza. Con Pedro los dos somos empleados municipales. Como te decía antes hacemos de vínculo del programa Argentina Trabaja hacia el municipio si bien desde nación, desde el Ministerio de Desarrollo baja directamente al municipio, nosotros hacemos los trabajos” (Entrevista Ricardo, Encargado de un obrador, Noviembre 2015).

El funcionario municipal al referirse a “nosotros hacemos los trabajos” sintetiza las dinámicas locales con los pedidos del MDSN¹⁰³. Asimismo, el régimen de implementación local además de nutrirse de los arreglos locales que devienen de la relación entre el Obrador y la delegación municipal, también se va reconfigurando a través de las necesidades y requerimientos de la comunidad que se pueden canalizar por la proximidad. De este modo, se recepciona en el obrador los pedidos de la delegación y de la comunidad. Asimismo, también realizan contraprestación en delegaciones municipales. Angélica lo relata:

“Desde la delegación hacen obras como zanjeo, desmalezamiento, o sea todo lo que se pueda hacer dentro de la delegación. [Asimismo se hacen cosas tales como] descargar y cargar recursos (porque también funciona todo lo que es la parte social ahí), entonces tenemos compañeras que empezaron a hacer encuestas y a capacitarse para ello. Las asistentes sociales les enseñaron a hacer encuestas, a tratar al vecino, más allá que... Lo que sí, siempre se les

¹⁰³ La relación entre el MDSN y el municipio en base a conflictos, cruces, acuerdos, negociaciones, etc se explica en el próximo capítulo.

enseñó a contener al vecino, ante cualquier problema que tenga, y a no prometer nada que no podamos nosotros responderle al vecino con su necesidad. Entonces las chicas salían, hacían las encuestas y después iba la asistente social para verificar los datos que traían, para darle el recurso o solucionarle el problema en ese momento al vecino común. Son todos vecinos”. (Angélica, 45 años. Funcionaria municipal encargada de un obrador, Julio 2016)

“Me levantaron una casita y yo me quedé con la boca abierta, porque, imagínate... Había una señora que había perdido todo, vinieron ellos y me dijeron “mira Cris, nosotros podemos ayudarla. Somos albañiles y lo podemos hacer”. Y de hecho hicieron una casita hermosa para la señora ésta, mamá de 4 hijos. Bueno, y así se fueron ellos” (Angélica, 45 años. Funcionaria municipal encargada de un obrador, Julio 2016).

Recuperando las verbalizaciones de la encargada del Obrador, se visualizan los pedidos desde una delegación municipal y una solicitud concreta de una familia. De este modo, se introduce la existencia de una trama continua entre el Obrador y la comunidad local. Esta última la reconoce como el espacio referente del programa y garantiza una proximidad para elevar necesidades concretas. En este sentido, el Obrador materializa el Prist-At hacia dentro del mismo y hacia fuera. Es decir, las tareas se llevan a cabo en su interior y a su vez, en conexión con la sociedad local.

3.4 Recapitularización del capítulo

En este capítulo he analizado cómo se lleva a cabo el régimen de implementación local del Prist – At en el Municipio de la Matanza desde el año 2009 hasta el año 2016 a partir de la instauración de los Obradores como espacios locales de gestión. El programa comienza a implementarse en el territorio luego de celebrarse convenios entre el representante del MDSN de la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo y el intendente del municipio. Las particularidades del convenio responden a los intereses de ambos actores como así también a las

capacidades socios laborales de los cooperativistas. En función de ello, algunos obradores adquieren un perfil más socio productivo mientras que otros tienen un perfil asistencial o bien de servicios.

Asimismo, los Obradores no estuvieron desde el inicio del programa sino que se crearon como espacios locales de gestión en el año 2012. Los mismos están distribuidos por todo el territorio de La Matanza. La estructura municipal para llevar a cabo la implementación del programa responde a una estructura verticalista que va desde el intendente municipal, luego los funcionarios de la Unidad Coordinadora de Ejecución de Programas con Cooperativas de Trabajo y finalmente los encargados de cada Obrador.

La creación de los Obradores responde a una cristalización del programa en nuevos espacios locales de gestión. Asimismo, éstos se han ido burocratizando y complejizando en su estructura organizativa. En términos concretos, los Obradores son inmuebles que se conforman por un triple espacio: trabajo, administración y educación. En los Obradores se produce la materialización del *Prist- At*. En síntesis, tras la creación de los Obradores, se puede vislumbrar cristalizaciones gubernamentales, transformación de los espacios locales de gestión y la burocratización de los mismos.

En efecto, en este capítulo se realiza la dimensión operacional (Fleury, 1999) de la política social debido a que explico los instrumentos y mecanismos utilizados para organizar la acción dirigida a determinados fines. En el próximo apartado, trabajo en profundidad otro aspecto del régimen de implementación local que configura y reconfigura los espacios locales de gestión: el entramado de actores. El entramado de actores lo he construido desde el Obrador, es decir, los actores que tengo en cuenta son aquellos que están dentro de él. Específicamente, me refiero a los actores que he descrito en el capítulo anterior: agentes territoriales del MDSN, funcionarios municipales, técnicos del equipo de monitoreo de la UNLaM y cooperativistas/beneficiarios.

CAPÍTULO CUATRO: El Entramado de Actores en el Régimen de implementación local entre la comunidad local y la política local.

4.1 Introducción

En el capítulo anterior, he caracterizado a los Obradores como espacios locales gestión que surgen a partir de nudos en la política social como así también de reconfiguraciones entorno a cristalizaciones gubernamentales y a diversas interacciones. Las mismas consisten en la vinculación entre el programa que se materializa en la cotidianeidad de su implementación, los funcionarios, la comunidad local y la política local. Ésta última, es la política que se realiza en el territorio, específicamente la política municipal o política partidaria (Fizman, 2015). Asimismo, al hablar de comunidad me refiero al conjunto de personas con sentimientos de pertenencia en el barrio (Neirotti, 2016), específicamente en el territorio donde se implementa el Prist-At.

A partir de aquí, en este capítulo me concentro en caracterizar el entramado de actores del Prist– At que influye directamente en el régimen de implementación local en el Municipio de La Matanza desde el año 2009 hasta el año 2016. El entramado de actores es una herramienta para reconstruir las relaciones que se forjan entre quienes participan en la ejecución de políticas y las redes de gestión que se entablan en el desarrollo de la implementación local del programa (Di Virgilio y Galizzi, 2009). Las características del entramado varían según: número de actores, particularidades de la estructura de relaciones entre ellos, grado de institucionalización de la red, reglas de juego que regulen el comportamiento de los mismos, distribución de los recursos de poder y sus estrategias (Chira y Di Virgilio, 2006).

Desde una perspectiva macro, Fernandez (2012) caracterizó el entramado de actores del Prist- At a nivel nacional. Asimismo, desde una visión local específicamente, en un distrito del conurbano bonaerense Laura Fizman (2015) recuperó la voz de diversos participantes

involucrados en el programa tomando como referente empírico las reuniones de la mesa de cooperativas del Prist- At en una delegación Municipal¹⁰⁴.

En este capítulo contribuyo al análisis del entramado de actores del Prist – At en el municipio de La Matanza. El mismo lo he elaborado, construido y configurado teniendo en cuenta a aquellos actores que tienen una vinculación directa o indirecta con los Obradores. Los mismos son: a) agentes territoriales del MDS: al gobierno nacional, b) funcionarios de la Municipalidad de La Matanza: gobierno municipal, c) técnicos del equipo de monitoreo: bajo la órbita de la Universidad Nacional de la Matanza y d) beneficiarios: conocidos como cooperativistas, asociados o titulares del programa¹⁰⁵.

En efecto, los funcionarios municipales se distribuyen entre los que cumplen roles administrativos, operativos, técnicos y políticos. En el caso del equipo de monitoreo, hay una primera subdivisión que es equipo de gabinete y equipo territorial. El equipo territorial está conformado por los auditores, los supervisores y los coordinadores. La población beneficiaria del programa se denomina por el MDSN como asociados, titulares de derecho o bien cooperativistas. En la implementación del programa, los mismos adquieren diferentes calificativos en virtud de las funciones que llevan a cabo: cooperativistas, “cooperativistas orientadores”, “cooperativistas encargados de pañol”, “cooperativistas encuestadores” y “cooperativistas capataz”.

En definitiva, el entramado lo he construido a partir de los actores que tienen vinculación con el Obrador. Los mismos se caracterizan por generar una trama continua para con el barrio y están inmersos en relaciones con la comunidad local y la política local. A continuación, en primer lugar analizo la relación que se teje desde los Obradores a partir de arreglos locales con la comunidad local y la política local.

¹⁰⁴ La autora analiza las relaciones entre diversos actores tales como los referentes de las cooperativas, los funcionarios del gobierno municipal, el ente ejecutor del programa y el resto del municipio. Concluye que entre dichas relaciones circula la acumulación de poder y el crecimiento político de los referentes (representantes de las cooperativas que eran militantes políticos de diversas agrupaciones) a partir de la implementación del programa.

¹⁰⁵ En capítulo dos de esta tesis, desarrollé el marco general de cada actor: ministerio del gobierno nacional centrándome en el MDSN, municipio como nivel de gobierno de mayor proximidad territorial para con la sociedad local detallando el Municipio de La Matanza, universidad pública del conurbano bonaerense específicamente, la Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM) y finalmente a los titulares del programa en calidad de cooperativistas/beneficiarios/asociados.

En segundo lugar, caracterizo las relaciones entre los actores que constituyen el entramado local en virtud de: a- Racionalidades, demandas, lógicas de acción, estrategias y objetivos. b- distribución de recursos de poder y particularidades de las relaciones entre ellos. Principalmente, aquellas que se establecen entre (1) el Municipio de La Matanza con el MDSN, (2) el municipio de La Matanza con los cooperativistas/beneficiarios, (3) el Municipio de La Matanza con la UNLaM, (4) el MDSN con los cooperativistas/beneficiarios, (5) el MDSN con la UNLaM, (6) la UNLaM con los cooperativistas/beneficiarios.

En este sentido, en este capítulo se realiza la dimensión relacional de la política social que enfatiza la interacción entre diferentes actores que se enfrentan y redefinen sus identidades y estrategias (Sonia Fleury, 1999).

4.2 Arreglos locales

Al referirme a arreglos locales (Pedro Núñez, 2010), en el régimen de implementación local del Prist-At en el Municipio de La Matanza, parto de la idea de que las políticas públicas tienen efectos que sobrepasan los diseños e intenciones de sus autores (Shore, 2010); debido a las maneras disputadas en que son promulgadas y recibidas en el territorio (Fizman, 2015) porque al ingresar en una compleja red de relaciones compuestas por diversos actores pueden generar consecuencias imprevistas (Shore, 2010).

4.2.1 Entre la comunidad local y la política local

El barrio ofrece vínculos con las instituciones (la escuela, el centro de salud) y especialmente, con las políticas sociales (Merklen, 2010) generando una red. La misma es una matriz de interacción territorial diferente a la sindical y funciona como un medio de articulación y coordinación de experiencias, intercambios y nexos (García Delgado, 1994). Además, las redes

son de especial importancia en las prácticas locales asociadas entre el Estado y la sociedad (Forni, 2012).

En este marco, en torno al Prist-At se constituyen redes a partir de la vinculación con las instituciones de la comunidad local y la política local. Por ejemplo, se observa una red territorial al momento de efectuar las inscripciones de los titulares en el programa. El municipio, era el encargado de conformar las cooperativas y para ello canalizó el llamado a través de organizaciones sociales o instituciones de la comunidad. Las inscripciones se llevaron a cabo en organizaciones de la sociedad civil tales como clubes, sociedad de fomento, casas de cultura, iglesias, salas de salud, jardines, escuelas y organizaciones como Caritas, entre otras.

Durante el trabajo de campo identifique tensiones en torno al cupo que iba a recibir cada organización y como iba a ser distribuido al interior de ella. Una vez que el municipio obtuvo un cupo asignado para conformar cooperativas de trabajo, canalizó la convocatoria principalmente a través de instituciones. En esta inscripción estuvieron en juego arreglos locales en virtud de que mientras algunos posibles beneficiarios del Prist-At se inscribían a través de organizaciones sociales, otros lo hacían por conocer o trabajar con algún referente político. A dicho proceso refiere la encargada de un Obrador:

“Las cooperativas se iniciaron así. Tenemos algunas que vienen de Laferrere, que se anotaron en Caritas, así que son todos vecinos comunes. Que después algunos decidan estar en la parte política y otros no, ya eso es una decisión de cada uno. Pero sí son todos vecinos”. (Angélica, 45 años. Funcionaria municipal encargada de un obrador, Julio 2016)

En efecto, la encargada del Obrador hace hincapié en que todos son vecinos y enfatiza el ingreso de ellos al programa a través de organizaciones sociales sin asociarlos a agrupaciones políticas. Realizando el trabajo de campo, en diálogos informales, una cooperativista de alrededor de 40 años señala que ella *“no entro por política”* sino que se anotó en la Cruz Roja. De manera contraria, Diego cooperativista 38 años me explica que conocía del barrio al

referente político y por trabajar con él empezó a formar parte del programa. También, existían cooperativistas que eran beneficiarios del PJJHH y mutaron hacia el Prist-At.

Asimismo, Ana quien se desempeña como cooperativista tiene aproximadamente 40 años, participa activamente en el comedor que tiene su madre a cargo en uno de los barrios más pobres del distrito de La Matanza y a partir del programa empezó a estudiar trabajo social, desarrolla cómo fue el proceso de la conformación de su cooperativa a través de una institución del barrio:

“E.O: Yo ingreso al programa en el año 2009 si mal no tengo entendido fueron las primeras cooperativas que se armaron en Matanza. Eh...bueno... hubo una convocatoria de un dirigente político de González Catán, una persona que está muy allegada a la Fundación Padre Mario. Las cooperativas se formaron a través de la fundación y bueno era eso... buscar gente que quiera participar del proyecto y así fue como de casualidad sin tener muy en claro las actividades o en qué consistía, pero así entre.

E.R: ¿Y este dirigente político que vos decías trabajaba en el municipio?

E.O: No, en realidad él es...él pertenece a lo comisión directiva de la Fundación Padre Mario o sea tiene vínculos políticos con el municipio no oficiales digamos con el municipio pero en representación de la fundación. No tiene cargo político digamos. Sí vínculo porque obvio trabaja en una fundación que tiene un vínculo con el municipio.

E.R: ¿Cuál es el vínculo que tiene esa fundación con el municipio?¿Qué tipo de relación?, ¿qué tipo de actividades hace?

E.O: No sé si es un vínculo oficial pero la Fundación del Padre Mario en lo que es Matanza es muy representativa por toda la trayectoria. O sea siempre fue visitada por políticos por lo que todo lo que sale de la fundación tiene un respaldo digamos y un respeto en el municipio. De hecho la señora que hoy dirige la fundación, fue reconocida por el concejo deliberante de matanza, de nación con la rosa de plata o sea es una institución que cuenta con una trayectoria importante en el partido” (Ana, cooperativista, Octubre 2015).

De este modo, Ana reconoce el vínculo entre el municipio y la organización social. Esta última, se caracteriza por tener una trayectoria positiva y reconocida en la comunidad local.

También explican como ingresaron al programa Ricardo y Silvio pero son más reticentes a dar detalles sobre su entrada al mismo:

E.O: Yo empecé en el 2009. Como te contaba, me anotaron en Laferrere. Había unos cupos, fuimos corriendo con los muchachos de cerca de mi casa, llegamos justo sobre la hora y nos anotamos. Ahí empezamos a trabajar.

E.R: ¿Cómo te enteraste de la convocatoria?

E.O: Era como algo masivo, porque en [Rafael] Castillo ya habían hecho, y en varios lugares. Entonces me dijeron que en Laferrere estaban anotando y que había cupos.

E.R: ¿Y quién te dijo?

E.O: En el Municipio me dijeron.

E.R: ¿Vos ya trabajabas en el Municipio?

E.O: No, no. Pero siempre hay algún conocido ahí. Fue un conocido que trabajaba ahí” (Entrevista Ricardo, 38 años, cooperativista, Julio 2016).

E.O: Capaz porque tenía secundario me dio una oportunidad Carlos...de a poco, de tener más de responsabilidades en el programa

E.R: ¿y vos ya lo conocías a Carlos de antes de entrar al programa?

E.O: Sip

E.R: me gustaría que me cuentes un poco del inicio del programa, como te enteraste, donde te anotaste

E.O: ya no me acuerdo de eso

E.R: vos me contabas que a Cacho lo conocías de antes de entrar al programa, ¿fue a través de la militancia?

E.O: Si” (Entrevista Silvio, 30 años cooperativista, Octubre 2015).

De este modo, las personas sujetas a formar parte del programa que se inscribieron a través de organizaciones sociales o instituciones, lo expresan con gran transparencia mientras que aquellos que ingresaron con su participación en política tratan de no explicitarlo. Esto se debe, en algunos casos por sentir incomodidad o pavor mientras que en otros el silencio es producto de considerar su ingreso al programa a través de cierta irregularidad. La vinculación entre el programa y la política local a la hora de llevarse a cabo la inscripción es explicada por

la cooperativista Ana de manera más detalla de la que explico anteriormente la funcionaria municipal Angélica:

“Lo que pasa que cuando vos, nosotros después participamos de todo lo que fue la inscripción que se hizo masiva para el ingreso de las cooperativas. En el año 2009 se conformaron las primeras que en el caso particular sé cómo se conformó la mía. No como se conformaron las demás cooperativas. Pero luego hubo un proceso masivo y nosotros participamos del otro lado, haciendo las inscripciones. Como cooperativistas, nosotros en la fundación del padre madre se realizó abierta publica masiva y nosotros pasamos a tener esa responsabilidad. De hacer las planillas y vos ahí entendes un poco más el triste manejo político que hay lamentablemente del programa. Se abrió al público en general y particularmente había gente encargada después que te decía bueno fijate porque esta gente es de tal, esta gente es de tal, es de tal movimiento, tal agrupación. Puntualmente referente con apellido. “Esta gente es de fulano” (Ana, 40 años cooperativista, Octubre 2015).

Tal como menciona Ana, la inscripción de las personas al programa se gestionó en torno a funcionarios municipales, referentes barriales, organizaciones sociales y a instituciones del territorio. Esta modalidad de conformación de las cooperativas, se contraponen con la idea de cooperativa de trabajo tradicional caracterizada por asociación voluntaria. A los sujetos que se inscribieron para formar parte del programa, los agruparon conformando cooperativas de trabajo de aproximadamente 30 personas.

Asimismo, las personas que integraron las cooperativas no eligieron a sus compañeros sino que la decisión fue tomada por funcionarios municipales. Esto generó tensiones entre ellos porque no se conocían y debían aprender a trabajar de forma colectiva. Asimismo, en algunos casos existían resistencias desde algunos cooperativistas que no querían llevar a cabo determinada tarea asignada. Además, se producían cuestionamientos por parte de algunos integrantes de las cooperativas hacia otros que no iban a realizar la contraprestación laboral considerando que estaban “acomodados”.

Asimismo, el municipio había repartido y asignado “cupos” a las instituciones que llevaban cabo la inscripción, es decir, la posibilidad de crear determinada cantidad de cooperativas integradas por cierto número de personas. A medida que se iban terminando en determinadas localidades, las personas interesadas iban a inscribirse en donde quedaba capacidad. Martín, cooperativista que vive en la localidad de Rafael Castillo del distrito de La Matanza señala que “lo anotaron” en el programa en Laferrere (otra localidad del municipio):

“E.O: Yo empecé en el 2009. Como te contaba, me anotaron en Laferrere. Había unos cupos, fuimos corriendo con los muchachos de cerca de mi casa, llegamos justo sobre la hora y nos anotamos. Ahí empezamos a trabajar.

E.R.: ¿Cómo te enteraste de la convocatoria?

E.O.: Era como algo masivo, porque en [Rafael] Castillo ya habían hecho, y en varios lugares. Entonces me dijeron que en Laferrere estaban anotando y que había cupos” (Martín, 37 años, Cooperativista, Julio 2016).

En este sentido, el agotamiento de cupos en determinada localidad provocó, que los cooperativistas se inscribieran en otros barrios. Principalmente, generaba una dispersión de las cooperativas y un desarraigo del barrio del cooperativista. De este modo, ocasionaron que trabajen en una localidad y vivan en otra lo cual acarrea complicaciones en torno a las distancias, los tiempos y el precio del viaje. A continuación lo enuncia Martín:

“E.O: había cupos en esa cooperativa. Éramos como un rejunte que habían hecho para conformar esa cooperativa. Gente de Madero, Catán, Virrey del Pino, Castillo, Laferrere, entonces nunca nos podíamos juntar todos. Por más que nos mandaran a trabajar todos juntos, teníamos que.. No sé, suponte un punto común, Laferrere. ¿Qué iba a venir, gente de Madero a trabajar a Laferrere? Gasto en colectivo, bueno, era todo un tema” (Martín, 37 años, Cooperativista, Julio 2016).

A partir del año 2012, tras la creación de los Obradores, los cooperativistas dejaron de trabajar por cooperativa y se los reubicó en el Obrador que les quedará más cerca de su domicilio. En el capítulo anterior, ya he desarrollado el conjunto de motivos que dio lugar a la creación de los Obradores en tanto espacio local de gestión desde donde se materializa el programa. En el próximo apartado, explicaré acontecimientos que irrumpen con la cotidianeidad del programa en los Obradores.

4.2.2 Cotidianeidad interrumpida: Operativos Territoriales y Movilizaciones

Una vez conformadas las cooperativas de trabajo, comienza la gestión cotidiana del programa. Dicha cotidianeidad se expresa en el espacio local en donde se conectan el hábitat, las relaciones de vecinos y la familia (Neirotti, 2011). La vida cotidiana es el ámbito en el que se desenvuelve la vida de las personas, la cual se convierte en el espacio privilegiado para leer la realidad en todas sus dimensiones permitiendo indagar la trayectoria laboral, la subsistencia y supervivencia de las familias. Asimismo, es el conjunto de actividades que caracterizan la reproducción de los hombres particulares, los cuales a su vez crean la posibilidad de la reproducción social (Heller, 1994; Goffman, 1994).

La cotidianeidad del Prist –At en el distritito de La Matanza transcurre a partir de los Obradores pero se identifican dos acontecimientos que irrumpen con la misma: los operativos territoriales y las movilizaciones. Ambos acontecimientos están atravesados por una lógica propia del territorio en donde la comunidad entra en juego así como también la política local. En base a datos recogidos de fuentes periodísticas locales y a las entrevistas realizadas, hay diferentes tipos de operativos territoriales que se caracterizan por englobar alguna temática específica como por ejemplo salud o bien pueden ser operativos territoriales integrales. Estos últimos, tienen un mayor nivel de complejidad porque involucran más actores y requieren de mayor organización.

Los operativos territoriales integrales son jornadas que el Municipio de La Matanza realiza en articulación con áreas del Gobierno Nacional y Provincial, en espacios públicos para acercar soluciones a los ciudadanos de los barrios. El mismo consiste en brindar asesoramiento sobre políticas públicas, trámites, servicios sociales y servicios vinculados a la salud. Para ello, se acercan a los barrios los principales organismos a través de funcionarios gubernamentales. Algunos de ellos son: Anses, Registro Nacional de las Personas y entes tanto de Nación como de Provincia y Municipio. En definitiva, los operativos territoriales son una decisión política en la que participan los tres niveles de gobierno y pone en estrecha vinculación al Estado con la sociedad civil. La misma está destinada a acercar el Estado a la comunidad materializando sus instituciones y funciones en un espacio territorial específico que intenta responder determinadas problemáticas.

Asimismo, los servicios y gestiones que se acercaron al barrio con los diversos operativos se pueden aglutinar en tres grupos. Un primer grupo aglutina trámites tales como realización de DNI, partidas de nacimiento, tarjeta SUBE, tramitación de pases de transporte por discapacidad, registro de tarifa social para sube y trámites de ANSES y PAMI. Un segundo grupo, representa al asesoramiento sobre programas sociales de seguridad alimentaria, género y niñez por ejemplo, inscripción a la Asignación Universal por Hijo y toma de altas para el Programa Más Vida. El tercer grupo, refiere a cuestiones de salud tales como vacunación y firma de libretas sanitarias y servicios de obstetricia, pediatría y odontología. El cuarto grupo, engloba recreación educativa donde jóvenes que participan en programas del Sistema Integral de Protección y Promoción de Niños, Niñas y Adolescentes actividades artísticas y recreativas para los chicos que se acercaron al espacio así como también Sedronar con el objetivo de concientizar sobre las drogas.

En efecto, la organización de los operativos territoriales se articula entre diversas áreas Ministeriales de la Nación, de la Provincia de Buenos Aires y del Municipio. A nivel municipal participan las Secretarías de Desarrollo Social, Salud Pública, Atención Ciudadana y Ciencia, Tecnología y Políticas Educativas, Deportes y la Subsecretaría de Personas Con Discapacidad. Asimismo, cuentan con la colaboración de la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES) y

el Registro Nacional de las Personas (RENAPER). En el Municipio de La Matanza los operativos integrales se realizaron en un barrio diferente cada semana¹⁰⁶.

Ahora bien, estos operativos territoriales generan reconfiguraciones en la organización del trabajo de los cooperativistas que están en los Obradores. A continuación dos funcionarios municipales describen cómo se organizan los operativos. La primera es una funcionaria técnica y la segunda es la encargada de un Obrador.

“E.R: ¿Vos sabes qué son y cómo se organizan los operativos territoriales?”

EO: Si, algunos los coordinan con la Secretaría de Desarrollo Social, Secretaria de Salud. Para hacer encuestas o censos. Otros se organizan con la Secretaría de Deportes para algunos eventos

E.R: ¿La organización es entre el obrador y La secretaría de Desarrollo o de Salud o de lo que fuera?, ¿o interviene unidad ejecutora para organizar?”

EO: Articulan con la unidad ejecutora. Que baja la línea a los obradores. Provincia articula con municipio, y municipio articula con Unidad ejecutora central” (Jazmín, 20 años, Funcionaria Técnica Municipal, diciembre 2016).

“E.R: Vos me habías dicho que hacían operativos de vacunación. La primera vez que tenía que venir acá, yo vi un operativo territorial. ¿Cómo los organizan y qué participación tienen ustedes?”

E.O: En realidad, los operativos los maneja obviamente Verónica. Ella es la que lo baja y va por todas las localidades. Ahora a nosotros nos toca el 26 de septiembre. Viene acá a la localidad, nosotros preparamos toda el área de lo que es la delegación, porque lo van a hacer ahí. Nosotros partimos de la base de que, primero, dejamos preparado para que bajen los móviles, se hacen las conexiones de luz, que eso lo hace la delegación en realidad. Lo hacen los

¹⁰⁶El Programa Estar Ahí es un trabajo interministerial de Nación, que acerca al vecino móviles para que puedan hacerse controles de salud, vacunación, y sobre los programas Fines, Progresar, Hogares con garrafas, Jóvenes con más y mejor Trabajo, Inscripciones a la Nueva Policía Local, entre otros. “Es un Programa en el cual desde los distintos Ministerios están colaborando para trabajar en el territorio en función de las necesidades del barrio, en contacto directo con la gente”, explicó.

muchachos en la delegación: los electricistas, los camiones, ellos se encargan. Y nosotros vamos a colaborar. Entonces, lo maneja la delegación puntualmente el operativo. Nosotros vamos a colaborar. Hay compañeros que se quedan todo el día conmigo, algunos van un rato, después vienen otros, y así nos vamos turnando” (Angélica, 45 años, Julio 2016).

Ambas funcionarias, destacan el carácter articulador que se expresa en los operativos territoriales y enfatizan el rol del nivel de gobierno local en el mismo. De este modo, en los operativos territoriales se producen encuentros entre diferentes secretarías municipales y a su vez, se vinculan con el nivel de gobierno nacional. Además, en los mismos dado que colaboran los cooperativistas del Prist -At se materializan las relaciones interjurisdiccionales (Díaz de Landa, 2007; Gutiérrez, 2009; Piréz, 2008). En este caso concreto se producen relaciones interjurisdiccionales de tipo vertical y de tipo horizontal. De tipo vertical porque hay una interacción entre el gobierno local (Municipio de La Matanza), el gobierno provincial (Provincia de Buenos Aires) y el gobierno nacional (diversos ministerios). De tipo horizontal porque participan diversas secretarías del municipio como así también delegaciones municipales.

Asimismo, los cooperativistas en el marco del Prist- At de manera informal tienen funciones determinadas en los operativos. En este sentido, un interés que se percibe de la encargada del Obrador tras colaborar en el operativo es lograr una visibilidad ante la comunidad local. Recordemos que el territorio es el lugar privilegiado de la expresión política dado que una organización o movimiento se puede consolidar en él a través de la política social (Forni et al, 2013). En virtud de la participación de los cooperativistas, se visibiliza una presencia en el operativo que simbólicamente repercute positivamente para con la delegación municipal, es decir desde el municipio se intenta capitalizar los beneficios que otorga el operativo a la comunidad. La funcionaria municipal manifiesta que su interés es satisfacer a los ciudadanos que asistan al operativo:

“Esto quiere decir que la gente que viene de otro lado, se vaya bien. Porque la gente viene a trabajar todo el día, entonces vos la atendés con mate cocido, con calentarle agua para un mate, con una galletita, atenderlos bien para que se vayan conformes. Porque ellos vienen a trabajar con una comunidad”.
(Angélica, 45 años, Julio 2016).

En este sentido, las actividades que realizan los cooperativistas en el operativo territorial son antes, durante y después del desarrollo del mismo. Antes del operativo, su función es preparar el espacio físico donde se va a llevar a cabo sea cortando el pasto, plantando flores, limpiando la zona o pintándola es decir, mantenimiento. Durante el operativo, se encargan de ordenar y guiar a los vecinos que asisten mientras que al finalizar el mismo, tienen que dejar el espacio físico limpio. Una de las tensiones que identifique en función de mi trabajo de campo, es la reorganización que sufre la tarea cotidiana del cooperativista en el Obrador.

Algunos cooperativistas tienen que dejar de cumplir sus tareas para “colaborar” en los operativos territoriales. El encargado del Obrador es quien selecciona que cooperativistas van a participar en cada operativo y que tareas va a llevar a cabo. En algunos casos, se producen celos entre aquellos que quieren participar y no son seleccionados. En otros, prefieren no ser seleccionados para no irrumpir con su trabajo diario.

La voz de una cooperativista en torno a su vinculación en el operativo, la recupero realizando observación participante en uno de los encuentros de capacitación que realizaba la UNLaM. Josefina, cooperativista de aproximadamente 45 años, se encontraba en el espacio de aula del Obrador realizando la capacitación y se retira porque la llama la encargada del Obrador. Luego, vuelve y se dirige directamente a otras dos compañeras específicas para consultarles si *“pueden contar con ellas para el operativo territorial porque ya saben cómo se maneja”*. La participación es través de tareas que involucran el mantenimiento de la limpieza en el área donde se va a llevar a cabo el operativo como así también servir mate cocido a las personas de la comunidad que se acercan para realizar algún tipo de trámite provisto en el operativo.

En definitiva, el territorio no es sólo el espacio en el que se producen los hechos sino donde también se generan las disputas, es decir, el territorio es el resultado de un proceso de

construcción social, político y simbólico. Entre los tres niveles de gobierno representados para cada una de las agencias que participan del operativo y los funcionarios de las diversas dependencias, se produce una especie de colaboración y competencia. Me refiero a colaboración, en tanto desde el municipio se encargan de limpiar y facilitar instalaciones. En lo que refiere a competencia, se produce simbólicamente dado que cada actor intenta capitalizar el beneficio de estar presente en el operativo.

Además de los operativos territoriales, el otro acontecimiento que irrumpe con la cotidianeidad del programa en el territorio son las movilizaciones. La movilización colectiva se asienta en el barrio y constituye la base para establecer una relación con el sistema político local y nacional. Además, el barrio se convierte en el lugar privilegiado donde las clases populares se organizan y desarrollan actividades políticas (Forni et al., 2013). De este modo, a partir de la cooperativa se constituyen formas de solidaridad inspiradas en el anclaje territorial entre los cooperativistas/beneficiarios del programa.

En este sentido, las movilizaciones¹⁰⁷ se llevan a cabo por llamados desde nación (en particular el MDSN hasta el 2015 con Alicia Kirchner como ministra), municipio (sean diversas secretarías, unidad ejecutora central y el intendente) o bien agrupaciones políticas (a modo de ejemplo “La carrillo”; “Lealtad y Justicia”, entre otras presentes en el distrito de La Matanza) con el objetivo de (1) realizar un reclamo o protesta, (2) defender derechos adquiridos o bien (3) acompañar a un proyecto político.

La organización de la movilización la explica una funcionaria del municipio de la siguiente manera:

“E.R: ¿Las movilizaciones también la bajan de Unidad Ejecutora Central como a los operativos?”

EO: Depende, según quien llame a movilizar antes se movilizaban para nación y los micros los mandaban ellos. Ahora sólo movilizan para actos municipales que convoca el municipio.

¹⁰⁷Véase Tremblay, M y Simard, G. (2005) para profundizar en el concepto.

E.R: ¿Ellos es Ministerio de desarrollo? Y ponele cuando fue la movilización por el tarifazo que hablo Vero en la audiencia, ¿el micro lo saco el obrador de castillo o articuló con ustedes?

EO: Mmm... no sé si desarrollo, bajaban línea directamente nación. Según quién moviliza: si es por agrupación política o por obrador. Porque los obradores son manejados por presidentes de agrupaciones políticas.

E.R: Ah, ¿y si es por agrupación política los cooperativistas van igual?

EO: Usan a los cooperativistas como integrantes de esas agrupaciones. Algunos lo son y otros no.

E.R: ¿Y Unidad Ejecutora Central llama a movilizar en el marco del programa como cooperativistas del obrador?

EO: Si también llama. En algunos actos”

(Jazmín, 20 años, Funcionaria Técnica Municipal, diciembre 2016).

Tras la verbalización de Jazmín, queda explicitado como tanto el nivel de gobierno nacional (principalmente MDSN) como el gobierno municipal (intendente, unidad ejecutora central o bien jefes de obradores vinculados a determinada agrupación política)¹⁰⁸ “llaman a movilizar” a los cooperativas en el marco del Prist –At. Además, el llamado también puede venir de la agrupación política que integre el jefe del obrador dada la imbricación que existe con la política local.

Luego de que algunos cooperativistas subieron a un micro en dirección a capital federal con el objetivo de acompañar y apoyar a la intendenta del municipio en una movilización en particular, la encargada del obrador accedió a tener una entrevista. A continuación, ella señala la forma que tiene de concebir a las movilizaciones:

“Mira, yo te digo: la movilización de hoy tiene algo específico, puntual. Yo hablé con todos los compañeros ayer. Siempre hablo con ellos. Ayer yo les explicaba a ellos que hoy iba a haber una movilización. Yo siempre les vengo

¹⁰⁸ Hasta el año 2015 tanto el gobierno nacional de Cristina Fernandez de Kirchner y el gobierno municipal bajo la intendencia de Espinoza pertenecían al Partido Justicialista. Luego, asume como presidente Mauricio Macri tras la formula Cambiemos y como intendenta Verónica Magario representando al partido justicialista.

diciendo lo del tarifazo, no al tarifazo, lo de las asambleas públicas que van a hacer hoy con estos recursos que presentó Vero. Y yo decía que tenemos que apoyar esto, porque es para nosotros. Obviamente todos me levantaron la mano y me dijeron “hay curso”, y sí, les dije que yo sé que hay curso. “Los que quieren quédense en el curso y el resto me acompaña”, les digo. Porque es importante que le demos apoyo a esto que presentó (proyecto para frenar el tarifazo) Vero para La Matanza”. (Angélica, 45 años, Julio 2016).

De este modo, la encargada del Obrador destaca la posibilidad que le otorga a los cooperativistas de asistir o no a las movilizaciones pero insiste en la importancia del acompañamiento a la intendenta. En la misma línea, realizando el trabajo de campo en la observación participante de la capacitación denominada “Herramientas para el Trabajo”¹⁰⁹, una titular Andrea de 45 años, avisa que va a haber movilización y se cancela el encuentro. Ella aclara que no va a ir a la movilización porque es claustrofóbica, ya fue dos o tres veces y al aglutinarse toda la multitud tuvo que volver al micro porque se sintió mal. Asimismo, especifica que no siente el compromiso de ir y me explica: *“yo no entre en el programa por política, lo hice a través de Caritas”*.

Otra perspectiva de un cooperativista sobre la toma de posición frente a la participación en movilizaciones es señalada por Martín, quién ingreso al programa tras enterarse de la convocatoria por un amigo que trabaja en el municipio,

E.R: Y mientras eras cooperativista, ¿participaban de movilizaciones?

E.O: ¿Cuando trabajaba en la cooperativa? Sí, siempre había.

E.R: ¿Y dónde eran? ¿De qué tipo?

E.O: Estaba Cristina, Scioli, a los cooperativistas nos invitaban e íbamos.

E.R: Claro. ¿Y vos podías optar por ir o no ir, o era más o menos..?

E.O: Y eh... era optativo. Mucha gente no iba pero mucha otra participaba. Si era para defender lo tu yo. Vos te tenés que poner a pensar en lo que pasó ahora, todavía no se sabe si va a seguir el Programa o no.

E.R: Y si no iban, ¿les descontaban?

¹⁰⁹Se dictó de Julio a Diciembre del año 2016 bajo un convenio entre la Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM) y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS).

*E.O: No, no. Eso no”
(Martin, Cooperativista, Julio 2016).*

En este marco, se produce una distinción entre aquellos que ingresaron al programa por un acercamiento político y tienen que ir a la movilización, a diferencia de quienes ingresaron a través de una institución del barrio y tienen mayor posibilidad de elegir si participar o no en la movilización. En esta línea, la encargada del obrador declara que:

“nunca se va desde acá a una movilización por obligación. Yo no uso la palabra “obligatorio”. No la uso y nunca la usé. Mira que hace años que trabajo con ellos. Yo les digo “me voy a tal lado. ¿Me acompañan?”, y se me vienen todos. Pero no hago esto de “si ustedes no van...” no, nunca hice eso. Podes hablar con todos acá que siempre fueron los mismos, y nunca hice eso. Yo trato de contarles cómo está todo, y saber que si ellos me quieren acompañar pueden hacerlo. Pero en realidad las movilizaciones son esto: no obligar al compañero a hacer algo que no quiere. Eso no es así. Porque para eso, apartas lo que es esto que es institucional, el obrador, a mí que soy política que puedo decir yo quién quiere y quién no. Es muy distinto”.
(Angélica, 45 años. Entrevista realizada Julio 2016).

De este modo, la perspectiva de Angélica sobre la participación de las cooperativas en movilizaciones es voluntaria pero en la práctica la asistencia o no a ellas funcionan como dispositivo de poder. El mismo se ve plasmado en la asignación de tareas y en las consideraciones frente a cuestiones personales. Dentro de la formalidad del programa ellos deberían quedarse cumpliendo sus responsabilidades diarias. Sin embargo, se produce un arreglo local en el cuál lo importante es acompañar al “proyecto” y a la intendenta. Este es un ejemplo de cómo se produce un arreglo entre quienes son los encargados de la implementación del programa y los titulares/beneficiarios del mismo que reconfiguran su diseño formal.

Asimismo, las movilizaciones siguen un procedimiento que es conocido por los cooperativistas. Para llevar a cabo la movilización ellos son informados un día antes que “se van a movilizar”. De ese modo, para las movilizaciones que se realizan en la ciudad autónoma de

Buenos Aires, los cooperativistas se preparan para pasar el día llevando provisiones de alimentos y bebidas. Generalmente, hay dos o más micros en donde uno van los hombres con la batucada y en el otro van hombres y mujeres para acompañar.

En definitiva, las movilizaciones hasta el año 2015 eran para acompañar al proyecto del Frente para la Victoria. Luego, tras el cambio de gobierno, los cooperativistas movilizan para acompañar a la intendenta del Municipio de La Matanza y en calidad de protesta ante el gobierno de Cambiemos. En el año 2016 algunos de los motivos que llevaron a realizar las movilizaciones fueron: a) en contra de una política pública específica como el tarifazo, b) en contra de la iniciativa de dividir el distrito de La Matanza, c) solicitud de aumento del incentivo económico que perciben en calidad de cooperativistas/beneficiarios del programa y d) apoyo a una política pública que los beneficiaría tal como la ley de emergencia.

La encargada del Obrador explica que uno de los motivos es concientizar en contra de la división del distrito de la Matanza que caracteriza cómo el distrito más grande y cita a al ex intendente quién se refiere al municipio como la quinta provincia. En este sentido, frente a algunos acontecimientos los cooperativistas/beneficiarios funcionan como base de movilización a nivel nacional del Frente para la Victoria y a nivel local tanto de la intendencia como de la agrupación política de la que forma parte el encargado del Obrador.

En este marco, tanto en los operativos territoriales como en las movilizaciones, algunos cooperativistas/beneficiarios realizan trabajo político. El concepto de trabajo político, “aparece asociado al trabajo militante, es decir, al que hacer proselitista cuyo objetivo último es conseguir el voto a favor de un partido, o fracción partidaria en el caso de una elección interna” (Gaztañaga, 2008:136). Dentro del trabajo político, se identifica el trabajo militante que está compuesto por determinadas actividades tales como repartir propuestas, doblar boletas, informar sobre padrones electorales, salir a caminar, realizar pegatinas, poner pasacalles, participar en actos y participar en la jornada electoral (Gaztañaga, 2008).

El Prist –At en el distrito de La Matanza, esta nutrido en algunos casos del trabajo político asociado al del militante. Un ejemplo de ello es tras el intento de agendar una entrevista

con un cooperativista, quien revela que el día después de las elecciones presidenciales¹¹⁰ no puede porque va a participar como fiscal de mesa y el día lunes lo tiene libre: *“el lunes me tomo el día porque voy a fiscalizar el domingo”* (Sergio, 30 años, octubre 2016). En la misma línea, una técnica de la UNLaM manifiesta como *“en épocas de elecciones desaparecen todos”* (Mariana, 27 años, supervisora UNLaM, Mayo 2015)

Asimismo, como mencione anteriormente, el ORC está ubicado a cuatro cuerdas de la delegación municipal y a dos cuerdas del mismo en el subcomando. En el caso del OGC, la distancia entre el Obrador y la “unidad política” es difusa. Recordemos que el Obrador está compuesto por un galpón donde están los diversos talleres (carpintería y herrería). A su vez, tiene dos aulas donde se dicta el Programa Fines y diversas capacitaciones propuestas por el MDSN. El otro espacio disponible esta adelante del galpón y es la unidad política donde los técnicos de la UNLaM tomaban la concurrencia de los cooperativistas (hasta el año 2015) y los “cooperativistas-orientadores” toman el presentismo. La unidad política y el galpón están separados por una puerta.

Uno de los encargados de este Obrador, un hombre de aproximadamente 40 años también funcionario municipal Ricardo, cuenta que la mayoría de los cooperativistas son vecinos y aquellos que están involucrados en la política participan a la tarde. El funcionario agrega que por la mañana los cooperativistas estaban en ese espacio cuando no estaban en el “galpón / taller” que estaba detrás de la puerta y por la tarde funcionaba como unidad básica. Aquél que se quería quedar a “trabajar en política” era bienvenido.

De este modo, hay coincidencias entre los relatos de los encargados de diferentes Obradores. Ambos resaltan la separación entre el programa y la política explicando que está es una actividad voluntaria que se realiza de tarde en donde los cooperativistas/beneficiarios pueden optar por participar y hacen hincapié en que la mayoría de los titulares no son políticos sino que son vecinos.

¹¹⁰ Se refiere a las elecciones presidenciales celebradas en el año 2015, donde la formula de Cambiemos triunfa sobre la del Frente para la Victoria.

En efecto, dentro del OGC, el espacio de recepción era una unidad básica de una agrupación política que se la prestaban al programa para poder realizar las tareas administrativas y detrás de una puerta estaba el espacio de taller. La misma tenía folletos e imágenes de políticos en las paredes de la habitación. En mi presencia en el Obrador, unas personas se acercaron a pedir boletas para las próximas elecciones que fueron entregadas por cooperativistas. En este sentido, los cooperativistas en el espacio de administrativo del obrador estaban entregando boletas y brindando información sobre los padrones electorales. Mientras tanto, en el galpón del mismo obrador, un capataz estaba pintando un cartel para recibir a Daniel Scioli que en los próximos días estaría llegando al barrio para cerrar la campaña presidencial 2015. Juan, el capataz, explica: *“yo soy herrero. Pasa que con toda esta gente yo me conozco de hace mucho ya. Yo le hacía estos trabajos”* (Juan, 40 años, cooperativista, Octubre 2015). Otro cooperativista, Julián de 30 años en la observación participante en la línea masiva de capacitación dictada por la UNLaM bajo convenio con el MDSN, enuncia que uno de sus roles dentro del programa es hacer pegatinas.

Asimismo, Gaztañaga (2008) identifica como forma del trabajo político, además de la militancia, al ejercicio profesional de la política. A este se refiere como “producir materiales e inmateriales, e implica articular el mundo de las relaciones personales con el tejido institucional” (Gaztañaga, 2008:141). Siguiendo esta definición, por ejemplo, la encargada del obrador explica como intenta realizar una división entre su rol de responsable del programa que ejerce en el obrador y la política partidaria desde su rol de política. La funcionaria municipal para organizar el trabajo diario desde el obrador primero tiene en cuenta los pedidos de la delegación municipal. Además, desde el Obrador ella logra canalizar las demandas de la comunidad local para luego intentar solventarlas a través de una red institucional y/o personal. La articulación de redes para poder resolver las necesidades presentan de los vecinos es detallada por la encargada del Obrador:

“Por ejemplo, si es un tema de remedios que necesiten algo, yo, como coordinadora, voy a la sala de salud Sakamoto, pregunto en el [km] 32 a todas mis

compañeras que trabajan en ese hospital a ver de qué manera podemos ayudar a ese compañero. Ya sea con un turno, inyección, remedio, con algo que no pueda conseguir, que no esté al alcance de ellos. A parte, hay muchos compañeros que se han pensionado por problemas de tuberculosis. Les hemos conseguido su certificado médico oficial para que no tengan que andar de un lado para el otro porque la persona que no sabe hacer trámites, viste que te van peloteando de un lado para otro y... y a mí eso no me gusta nada” (Angélica, 45 años. Funcionaria municipal encargada de un obrador, Julio 2016)

“Una compañera que tenga un problema en su casa con sus hijos, nosotros también colaboramos. O llamamos a Moni, que es la coordinadora de Acción Social, para que la ayude con alimento, asistencia social. Si hay un problema como un temporal por el que se sale un techo o algo, está la compañera de Acción Social” (Angélica, 45 años. Funcionaria municipal encargada de un obrador, Julio 2016)

De este modo, establece redes institucionales con salas de salud y funcionarios de otras secretarías municipales para solucionar diversos problemas que se pueden ser desde cuestiones de violencia de género, problemáticas de salud, dificultades con la vivienda, etc. Las demandas provienen de familias, ciudadanos locales o bien instituciones del barrio. Continúa explicando:

“E.R: Entonces, articulas con Secretaría de Salud y Acción Social.

E.O: Claro. Y también con la delegación. Porque, ponele, hay compañeros que viven en calles de tierra. Tienen nenes discapacitados o con problemas respiratorios (que andan con el tubito de oxígeno). Y, es loco lo que te voy a decir, pero a veces la ambulancia no quiere entrar. Y vos al nene, si a las 2 de la mañana le agarra un ataque, no podés llevarlo hasta la esquina. Entonces hablamos con el subdelegado, que es Juan, hacemos un curso de caño, van los muchachos de acá, se lo hacen para que pueda entrar la ambulancia. Si se compran materiales y una compañera no tiene para pagar la mano de obra, ellos solos dicen “Angélica, ¿quieres que vayamos nosotros?”. Estamos todos juntos”. (Angélica, 45 años. Funcionaria municipal encargada de un obrador, Julio 2016)

“Como ser, hoy fueron a hacer una vereda a Marconi, de una nena que es discapacitada. Ya nos habían pedido, pero por falta de materiales no se lo pudimos hacer. Finalmente la señora pudo comprar los materiales, y ahora los muchachos están haciéndole la vereda. Porque es una calle de tierra, o sea que no entra la ambulancia y no se la puede sacar porque si se cae es un desastre. Así que hoy están haciendo eso. Pero la señora vino acá. Y los trabajos los vamos manejando día a día” (Angélica, 45 años. Funcionaria municipal encargada de un obrador, Julio 2016)

En este sentido, a nivel territorial en los espacios locales de gestión se vinculan las demandas de la comunidad con la política local. La encargada del Obrador articula sus redes institucionales, laborales y personales para resolver las problemáticas que se le presentan en su gestión. De este modo, reproduce trabajo político es decir, aquel que produce bienes materiales. Además, también lo realizan los cooperativistas desde el obrador para con la comunidad al realizar la contraprestación que ella le solicita.

Asimismo, existe una familiaridad con la que se refiere la encargada del Obrador hacia la intendenta “Vero” y hacia la funcionaria municipal “Moni”. Dicha familiaridad permite vislumbrar un trabajo frecuente y próximo en el cuál la red institucional se nutre de la vinculación personal en función de las dinámicas territoriales y problemáticas locales cotidianas.

En este escenario de cercanía entre el Obrador para con la comunidad local y la política local es desde donde se caracteriza el entramado de actores del Prist- At en el Municipio de La Matanza desde el año 2009 hasta el año 2016¹¹¹. En el próximo apartado me concentro en analizarlo y caracterizarlo a partir de las relaciones que se tejen entre cada uno del grupo de actores que conforma el entramado, los recursos de poder con los que cuentan y a partir de los mismos las estrategias que llevan a cabo. Asimismo, identifico diversos tipos de racionalidad y recursos de poder fundados en una base simbólica, material, política y/o económica.

¹¹¹ La caracterización detallada de cada grupo de actores que conforman el entramado de actores del Prist – At desde el año 2009 hasta el año 2016 la he brindado en el capítulo dos.

4.3 Análisis del entramado de actores

4.3.1 Racionalidades y características de las relaciones entre los actores

En el proceso de implementación de políticas públicas se desarrollan sucesivas tomas de posición del Estado. Las mismas, se desarrollan en virtud de su vinculación con actores sociales que reproducen concepciones y modelos sobre formulación e implementación generando contradicciones al momento de materializarlas. En este marco, se establece una relación entre la política y la administración¹¹². A la primera, se la entiende como la actividad que permite formular y planificar las políticas públicas con una “bondad intrínseca” mientras que la segunda, adquiere una “forma oblicua” tras su implementación a través del aparato burocrático (Oszlak, 1980).

La explicación del autor refleja la relación entre el Municipio de La Matanza y el MDSN. El municipio, en calidad de ente ejecutor, “renuncia” a implementar diligentemente objetivos y programas formulados por legisladores o técnicos que manejan un conocimiento adecuado, pero carecen de poder suficiente para imponer sus propuestas. El MDSN, al descentralizar la implementación preserva la legitimidad de la institución auspiciante. Recordemos que el caso del Prist-At, es formulado desde el nivel de gobierno nacional por el MDSN y la implementación se adjudica al Municipio de la Matanza.

En este sentido, los dos modelos que presuponen formas muy diferentes de hacer política, es decir, formular e implementar políticas públicas, son: el "incrementalista" (Lindblom, 1959) y el "optimalista" (Dror, 1964). En el primero denominado *intelección*, la razón subordina a la acción que pretende lograr determinados fines a través de los medios más racionales. Su forma extrema, está representada por la planificación que orienta la acción social hacia la satisfacción de determinados objetivos mediante la aplicación de criterios de racionalidad técnicos. Este modelo se asemeja más a la orientación del MDSN al formular el Prist –At.

¹¹² Para profundizar sobre la relación entre política y administración véase Wilson (1980), Gonzalez Mercado (2005) y Thwaites Rey, 2001.

El segundo denominado *interacción*, explica que la acción es producto de transacciones entre partes donde el interés individual de cada uno realiza el fin colectivo que las vincula. Para este modelo, el intercambio y la negociación son los elementos característicos de la acción política. Dicho modelo, se asemeja más a la modalidad de implementación que lleva a cabo el municipio.

A modo de ejemplificación, Lucas politólogo de 30 años, en calidad de coordinador del equipo técnico de la UNLaM, señala cómo se produce un cambio entre la formulación e implementación del programa:

E.O: Eh... Entonces eh, cuando empezó la etapa “productiva” del Programa, donde se empiezan a elaborar...

E.R: ¿Por qué las comillas?

E.O: Porque no todo, o sea... Se pretendió (tose) que sea una totalidad. Empieza ya ahí la las mutaciones del programa, ¿no? Como bien sabemos, hay una hay una normativa, tiene una naturaleza, pero en el momento de su implementación va mutando es esa idea, o esa política pública.

E.R: ¿Y vos por qué crees que muta?

E.O: Y porque tiene que ver con los actores.

E.R: ¿Y cuáles son los...

E.O: (comienza interrumpiendo) Actores locales

E.R: ...actores que vos veías que hacían mutar a la política?

E.O: En principio las necesidades del Municipio. No siempre el creador o el pensador de la política pública tienen un conocimiento puro del territorio. Hay una idealización. Si uno presta atención a la normativa madre de la política pública y ve los escritos del Ministerio, hay una cuestión medio utópica” (Lucas, Equipo técnico de la UNLaM, Septiembre, 2015)

De este modo, la verbalización de Lucas recupera como el *Prist – At* si bien tiene una normativa, se va transformando y reconfigurando en la implementación del programa a partir de un entramado de actores. En los Obradores, se visualiza la idea de darle al programa una perspectiva más “productiva”, tal como dijo Lucas, pero en la práctica el propósito requiere

tiempo, y a su vez, voluntad del encargado del Obrador como así también de los cooperativistas que son quienes llevarían a cabo tareas con perspectiva productiva.

En efecto, Lucas hace hincapié en la mutación del programa fundamentalmente por la intervención de los actores. A partir de aquí, me interesa vislumbrar que características adquieren el entramado de actores del Prist –At en el distrito de La Matanza, específicamente las particularidades de la estructura de relaciones entre los actores que lo componen. Las relaciones se establecen entre: (a) municipio de La Matanza con MDSN, (b) municipio de La Matanza con los beneficiarios/cooperativistas, (c) municipio de La Matanza con la UNLaM, (d) MDSN con los cooperativistas/beneficiarios, (e) MDSN con la UNLaM y (f) cooperativistas/beneficiarios con la UNLaM.

En lo que refiere a la relación entre el MDSN y el municipio, Lucas señala:

“E.O: es tensa. El que, el Ministerio nunca confía plenamente en el Municipio. Aunque sea compañero, aunque sean del mismo palo, no confía. ¿Por qué? Porque son dos tipos distintos de hacer política.

E.R: ¿Y cuáles son para vos los dos tipos? ¿Cuáles serían?

E.O: El municipal tiene que ver con una tradición... diga, digamos, de baja profesionalización, de baja tecnificación, y de poca intervención estatal, y de una intervención en territorio que tiene que ver más que nada con la política partidaria. De, una lectura de los movimientos sociales, de los sectores vulnerables muy fuerte” (Lucas, Equipo técnico de la UNLaM, Septiembre, 2015)

De este modo, la primera descripción de la relación entre MDSN y Municipio es descrita por Lucas como “*tensa*”. Dicha tensión, se observa en conversaciones con diferentes funcionarios municipales. Ellos identifican a los técnicos de la UNLAM como “aquellos que vienen a controlarlos” por ordenamiento y desconfianza de los agentes del MDSN. Asimismo, Lucas agrega que:

“E.O: Bueno. Como te decía antes: no siempre es buena porque son dos lógicas distinta de política. Son dos lógicas completamente de política.

E.R: ¿Y la relación...

E.O: A ver, en términos operativos, en términos operativos, hay una cuestión programática y una cuestión ideológica. La política del Conurbano es una política conservadora. La política del Ministerio, si vos lees los programas es una política mucho más progresista. Cuando el Municipio estaba acostumbrado a manejar directamente los recursos del Programa, y políticamente, y de repente aparece un actor como el Ministerio de Desarrollo Social, que te dice “los programas vamos a manejarlos así, y no los vas a usar discrecionalmente”.(Lucas, Equipo técnico de la UNLaM, Septiembre, 2015)

De este modo, Lucas menciona dos lógicas diferentes de hacer política que permiten vislumbrar las racionalidades que priman en cada uno de estos actores. Dichas lógicas, están guiadas por la racionalidad técnica y la racionalidad política. La primera, refiere a los fines–medios de la política pública plasmada a través de una racionalidad técnica en la formulación del programa. Específicamente, en la normativa que le dio origen y en los convenios firmados entre el intendente del Municipio y el representante del MDNS. La segunda, se alimenta del interés por obtener acumulación política y legitimidad.

Asimismo, al interior del nivel municipal también está presente la tensión y retroalimentación entre la racionalidad política y técnica. Nahuel, ejemplifica las pretensiones de la intendenta (Vero) y cómo logra articular el escenario deseado con la realidad de las capacidades de los cooperativistas:

“E.O: Yo, cuando firmo los convenios, lo primero que hago es [preguntarnos] ¿cuál es la base de datos que tenemos? [Suponte que] la última presentación es de 8.650. Bueno, en base a esta presentación de 8.650 armamos un programa técnicamente, Nación lo evalúa, lo aprueba o lo corrige, vamos y venimos, vamos modificando algunas cosas, tenemos una forma de presentarlo, lo aprueban.

E.R: Claro. Y todos estos ida y vuelta... ¿Se hacen reuniones, encuentros? ¿Acá o allá? ¿Cómo lo manejan?

E.O: Se hicieron, sí. Vamos y venimos, vamos y venimos. Mando correo, me lo corrigen, vuelvo a corregir, voy allá, conversamos, nos peleamos, volvemos para acá, [me dicen] “no, esto no se puede hacer”. Viene Ricardo y me dice “no,

Verónica quiere que construyamos un puente para ir a la Luna”, yo le digo que no se puede y me dicen “bueno, pero lo tenés que hacer porque lo pidieron”, etc. Claro, es así. Entonces, este es el ida y vuelta” (Nahuel, 58 años, funcionario técnico municipal, Julio 2016).

Recuperando la narrativa de Nahuel, se observa su intención de realizar una planificación en torno a los objetivos que puede lograr a partir de los recursos con los que cuenta. En este marco, existe una negociación entre los agentes del MDSN con el municipio de la Matanza para establecer las bases de las actividades que deben llevar a cabo los cooperativistas. Asimismo, la UNLaM funciona a modo de nexo entre ambos al realizar el monitoreo del Prist-At.

A continuación, explico la relación entre la UNLaM con el municipio y con el MDSN. En lo que refiere a su relación con el municipio, en un comienzo era tensa dado que los funcionarios del municipio percibían control y vigilancia por los técnicos de la universidad. A su vez, también se entremezclaban dos tipos de racionalidades. El primero, fomentaba una racionalidad técnica mientras que el segundo una racionalidad política.

En la implementación del programa, día a día, auditores y supervisores representaban a la UNLaM y se vinculaban con los funcionarios del municipio o delegados. La racionalidad técnica de la UNLaM utilizaba mecanismos de negociación en el territorio. Dicha negociación, entre los funcionarios del municipio y el equipo técnico de la UNLaM, se ve reflejada en la narrativa de la explica Lucas:

“E.O: Yo tenía que velar por que todos los días se pudiese tomar asistencia. Y que nadie le pegue o amenace al pibe.

E.R: Sí. ¿Y cómo velabas por esa situación?

E.O: hablando con los delegados, hablando con el referente político, alguien de la cooperativa. Entonces, en ese sentido yo me llevaba muy bien con ellos. ¿Por qué? Porque negociaba de antemano cuál era el límite.

E.R: ¿Y cómo eran esas negociaciones?

E.O: Entre mates, risas, hablando de política, y de repente hasta dónde vos me dejás preguntar. Y eso lo vas midiendo. Cuando vos vas viendo que al tipo se le va

transformando la cara, listo: mañana intentaré llegar un poquito más. “Che, y por qué, escuchame: ¿cuántas personas son?” “Cien” “¿Y por qué están ahí noventa y ocho? ¿Dónde están las otras dos?”. Y capaz que al principio no te lo quiere decir. Entonces es una negociación en términos de límites y de tiempo. O sea, todos los días vas tocando el terreno. Cuando encontraste la veta, ahí empezás a hacer palanca.

E.R: Y una vez que lograbas hacer palanca, ¿qué pasaba?

E.O: El trabajo seguía muy tranquilo. No tenía problemas. Porque el tipo sabía que yo no iba a romper las pelotas y que el auditor no iba a romper las pelotas, que yo me hacía cargo. Era un pacto. A mí lo que me importaba es que todos los días el pibe estuviese ahí” (Lucas, Equipo técnico de la UNLaM, Septiembre, 2015)

De este modo, en la narrativa de Lucas toma presencia la dinámica política en el territorio tras establecer desde el inicio los límites y generar un acuerdo. No obstante, dichas negociaciones eran solamente con el fin último de poder realizar su rol técnico en el programa.

Lucas continúa explicando:

“E.O: Yo tenía que velar por la eh se cumpliera la implementación cotidiana del Programa Argentina Trabaja.

E.R: Claro. Pero jugando para la universidad

C: Yo... No. Yo no jugaba para nadie. ¿Eso qué significa? La universidad no jugaba para nadie. La universidad es apolítica, en ese sentido.

E.R: Claro. Vos no respondías a ninguno de estas internas, sino que respondías a la universidad.

E.O: Exactamente, exactamente. Y la universidad respondía ante el Ministerio. Si había una tensión política, la universidad agarraba, levantaba el tubo y les decía a las autoridades del Ministerio “no sé, resuelvan ustedes. Es problema de ustedes. Las cuestiones políticas son problemas de ustedes” (Lucas, Equipo técnico de la UNLaM, Septiembre, 2015)

De este modo, se realiza el rol técnico de la Universidad. En lo que refiere a la relación entre la UNLaM y el MDSN, está determinada por un convenio de asistencia técnica. Lucas detalla como es el vínculo entre la universidad y el ministerio de la siguiente manera:

“E.R: las reuniones con gente del Ministerio. ¿Sobre qué son?”

C: Agenda, de trabajo. Tiene que ver con “bueno chicos, en el Ministerio tenemos ganas de hacer esto. “¿Qué les parece a ustedes? “Y, en tal municipio estaría bueno, en tal otro”. Como nosotros tenemos una presencia territorial muy fuerte y recogemos información muy precisa, elaboramos informes.

E.R: ¿Y esos informes se publican en algún lado?”

E.O: No. La universidad tiene un convenio con una cláusula de confidencialidad. Toda la información que genera la universidad respecto al Programa Argentina Trabaja y, en particular, este sector de Extensión Universitaria, es netamente confidencial.

E.R: ¿Y vos alguna vez leíste el convenio? ¿Lo tuviste en mano? ¿Y eso sí es público?”

E.O: No. Es un convenio privado entre dos partes. No dice nada del otro mundo. Dice a ver: cuáles son las tareas y cuáles son las prerrogativas. Es un contrato” (Lucas, Equipo técnico de la UNLaM, Septiembre, 2015).

En este marco, una de las características que adquiere el vínculo entre la UNLaM y el MDSN a través de la formalidad del convenio es la de confidencialidad. Como consecuencia del mismo, la relación entre el MDSN y el cooperativista/beneficiario del programa se encuentra mediatizada por el funcionario municipal y el equipo técnico de la UNLaM.

En algunos casos, el cooperativista reconocía que el programa estaba financiado desde Nación pero existía una confusión al ser el municipio la cara visible en la implementación. De este modo, el nexos producto de la modalidad del convenio entre el MDSN y el cooperativista no era frecuente. Excepcionalmente, agentes territoriales visitaban los obradores o los puntos de citación para verificar que el trabajo se estaba realizando.

En este sentido, la relación entre el cooperativista y los funcionarios municipales era frecuente. El vínculo se caracterizaba por ser diario y los funcionarios municipales eran los que

estaban al tanto de sus necesidades, capacidades y preferencias dado que ellos dividían las tareas, tal como lo expliqué en el capítulo anterior. Lo mismo sucedía en la relación entre el cooperativista y el equipo técnico de la UNLaM porque los auditores les tomaban la concurrencia todos los días a partir de la creación de los obradores en el año 2012. Lucas refiere a dicho vínculo:

“E.O: la Universidad de La Matanza es todos los días. Tiene un efecto distinto. Una forma de vinculación distinta con el asociado.

E.R: ¿Y vos qué crees que produce esa vinculación con el asociado?

E.O: Una confianza. En el Conurbano lo que nos pasaba es que bajaba gente del Ministerio y si nosotros estábamos presentes, los cooperativistas miraban a la gente del Ministerio y después nos miraban a nosotros y nosotros les decíamos que sí. Nosotros éramos como el factor legitimador.

E.R: ¿Por qué?

E.O: Y por esa cotidianeidad. ¡Es una confianza!

E.R: ¿Confianza a qué? ¿En qué sentido lo piensas?

E.O: Se genera una legitimidad...se genera legitimidad. La universidad construyó legitimidad. Porque siempre lo que dijo la universidad, se cumplió. No en términos de promesas, sino en términos programáticos. Netamente programático y operativo.

E.R: Claro. ¿Y qué entendes vos por cotidianeidad?

E.O: Que estoy todos los días o una vez por semana, pero todo el tiempo hay una vinculación [con los asociados] mayor que [la que mantienen] otros sujetos.

E.R: Claro. ¿Y por qué haces la vinculación entre positivo y negativo?

E.O: Y porque ese Municipio muchas veces puede pasar negativo. Si el Municipio fue un actor político que te prometió algo y no cumplió, por más que te vincules todos los días, va a ser negativa la vinculación. Ahí aparecen las formas de la vinculación. Como la universidad no tiene un factor político, si bien es un actor político en términos de política pública, la universidad no hace promesas. No hace campaña. No tiene bandera política. Entonces bueno, nada, se dan esos ejes”

(Lucas, Equipo técnico de la UNLaM, Septiembre, 2015).

De este modo, se observa que los lazos entre los cooperativistas y el equipo técnico de la UNLaM se caracterizan por un vínculo de confianza. Dicha confianza, está inspirada en el

respeto que deviene de la UNLaM en tanto institución formativa y principalmente por esa cotidianeidad que construía el técnico de la UNLaM en la dinámica territorial de la implementación de programa. En definitiva, el técnico realizaba su trabajo al igual que el cooperativista y este último lo veía como un referente frente a alguna cuestión problemática que atravesara.

Asimismo, otro de los aspectos que permite caracterizar el entramado es la estabilidad entre las relaciones de los actores y los grados de institucionalización de la red que entablan. En términos formales, la estabilidad está dada por el cumplimiento de convenio. El MDSN celebró los convenios con el Municipio para que llevara a cabo la implementación y en el mismo se establecían la cantidad de cooperativistas/ cooperativas que podían formar parte del programa. Paralelamente, firmó convenio con la UNLaM para que realice el monitoreo del programa. No obstante, tras el cambio de gobierno el MDSN no renovó el convenio con la UNLaM y antes de volver a celebrar el acuerdo con el municipio se aseguró de recibir informes que presenten los resultados obtenidos. Por lo tanto, el grado de estabilidad e institucionalización de la red está supeditado a la renovación de los convenios.

En la cotidianeidad del programa, los funcionarios municipales, especialmente los encargados de los Obradores, gozan de un contacto directo con los técnicos de la UNLaM y con los cooperativistas/beneficiario. Los funcionarios municipales les asignan las tareas a los cooperativistas y le controlan el presentismo, como así también identifican problemas personales que poseen, generando una familiaridad. Dicha familiaridad, también está presente en la relación ente los técnicos de la UNLaM y el cooperativista/ beneficiario. De forma contraria y términos generales, se puede indicar que los agentes del MDSN no cuentan con contacto directo con los cooperativistas/beneficiarios sino que la vinculación está mediatizada por la UNLaM o bien por los funcionarios en calidad de representantes locales. Tanto el equipo técnico de la UNLaM como los funcionarios municipales poseen vinculación a través de reuniones, capacitaciones, pedido de informes y listados de concurrencia de los cooperativistas.

4.3.2 Lógicas de acción, recursos de poder, objetivos y estrategias de los actores

En el apartado anterior, analicé el tipo de racionalidad que prima en cada uno de los grupos de actores que conforman el entramado de actores, como así también las características de la estructura de relaciones entre ellos y el grado de estabilidad e institucionalización de la red. En esta sección, me concentro en caracterizar otras dimensiones del mismo: las reglas de juego que regulan su comportamiento, la distribución de los recursos de poder, objetivos y estrategias que llevan a cabo.

Los diferentes tipos de recursos que otorgan relativas dosis de poder a individuos o colectivos pueden ser: de poder político y social, de poder económico y de poder técnico-administrativo o bien cognitivo y simbólico (Di Virgilio y Galizzi, 2009; Repetto, 2009). Según la dotación con que cuentan los diferentes tipos, podrán negociar o ejercer acciones de veto en los ámbitos de interacción (Repetto, 2009).

Si bien los actores poseen, construyen y adquieren diferentes tipos de recursos de poder algunos predominan sobre otros. En el caso del municipio de La Matanza, los que predominan son sociales y políticos. A este recurso de poder social, lo entiendo como aquel que contribuye a entablar redes con la comunidad local en función de dinámicas territoriales caracterizadas por vínculos de proximidad y cotidianeidad. El recurso de poder político está fundado en su legitimidad de origen y representatividad a nivel local. El mismo, también está presente en el MDSN dada su legitimidad de origen y trayectoria en fomentar programas sociales. El otro recurso de poder que predomina en este actor es el económico, dado que el programa se financia en gran medida con fondos provenientes del mismo.

En lo que respecta a los recursos de poder de la UNLaM, éstos se encuentran asociados al conocimiento técnico-administrativo, cognitivo y simbólico. Los mismos, se fundamentan en su trayectoria en materia de formación de recursos humanos y fomento a la investigación. Asimismo, en los últimos años adquirió un mayor protagonismo tras promover estrategias para vincularse con las problemáticas del territorio circundante. Dicho recurso, se visualiza en el

respeto y confianza que le tienen los cooperativistas/beneficiarios al equipo técnico de la UNLaM.

Finalmente, los cooperativistas tienen recursos de poder social y político. El primero, se fundamenta en su conocimiento sobre la comunidad local, es decir, vecinos, instituciones u organizaciones sociales. Dicho conocimiento, le permite enmarcarse en una trama local caracterizada por redes y dinámicas territoriales. A modo de ejemplo, las personas que se inscribieron en el programa se enteraron a través de vecinos o en alguna institución del barrio. En lo que respecta al recurso de poder político, son los representados que tras su voto legitiman a los representantes. A su vez, son fundamentales en las movilizaciones que buscan garantizar apoyos o demostrar su disconformidad con determinada política pública o situación socioeconómica. De este modo, este tipo de recurso de poder político se visualiza en los operativos territoriales y en las movilizaciones que explique anteriormente.

Asimismo, los recursos de poder de cada uno de los actores están relacionados con sus objetivos y las estrategias que llevan a cabo. Uno de los ellos del MDSN, fue Justamente impulsar la política social teniendo como mecanismo integrador al trabajo dado que era considerado como organizador e integrador social. En efecto, el MDSN promovió a través del Prist – At cooperativas de trabajo que aglutinen a los beneficiarios.

Para la implementación del programa, el MDSN tuvo como estrategia establecer al municipio como ente ejecutor por su proximidad territorial para acceder rápidamente a los posibles beneficiarios. A su vez, complementó esta decisión adjudicándole a la UNLaM la función de monitorear el programa con el fin de verificar que el municipio no haga un “mal uso” del mismo y para otorgarle mayor transparencia y legitimidad dado que la universidad es una institución respetada por el conjunto de la sociedad.

Ambas estrategias, se argumentan a partir del recurso que posee cada uno de estos actores. Los funcionarios del Municipio de la Matanza cuentan con recursos políticos y sociales mientras que la UNLaM tiene con recursos simbólicos, cognitivos y técnico-administrativo. La estrategia del MDSN, generó en un principio una relación hostil entre los funcionarios del

municipio y los técnicos de la UNLaM porque los primeros percibían que los segundos tenían la función de controlarlos.

El Municipio de la Matanza persigue como objetivo incrementar sus capacidades técnico-administrativas, mejorar la infraestructura del municipio, mejorar la calidad de vida de la comunidad, obtener recursos por parte de MDSN para aplicar en su territorio y capitalizar a los beneficiarios a modo de acumulación política. Los funcionarios municipales emplean el Prist-At como estrategia para aumentar la acumulación política. Es decir, si bien en varias entrevistas los funcionarios municipales reconocen que el programa es nacional e incluso mencionan al MDSN como “la madre del programa”, logran capitalizar el programa dándole un tinte propio territorial que denota un compromiso entre el funcionario político municipal con el cooperativista. Dicha estrategia de acumulación política, también es propia del MDSN, quien sanciona la resolución del Prist –At en un contexto sociopolítico¹¹³ adverso que expliqué en el segundo capítulo de esta tesis.

En el caso de la UNLaM, capitaliza su rol de técnica en el monitoreo del programa permitiendo brindar trabajo a estudiantes próximos a recibirse o bien jóvenes graduados. A su vez, les permite contribuir con su compromiso social vinculándose con el territorio y fortalecer su legitimidad. Para poder realizar su trabajo en el territorio, tuvo que aprehender dinámicas territoriales y generar un vínculo tanto con funcionarios municipales como con cooperativistas.

Por último, los cooperativistas tenían como objetivo bregar por sus necesidades socioeconómicas recibiendo un ingreso económico y enfatizando su inclusión a través del mecanismo de trabajo cooperativo. Un supervisor señala:

“las personas podían encontrar en este Programa una herramienta superadora. En donde podían terminar la escuela, donde podían empezar algún terciario, en donde podían aprender algún oficio, en donde con sus, con los pocos ingresos que generaban podían igualmente hacer un aporte, eh... en sus hogares” (Lucas, Equipo técnico de la UNLaM, Septiembre, 2015).

¹¹³ El mismo fue descrito en profundidad en el capítulo dos de esta tesis.

Recuperando la narrativa de Lucas, se vislumbra que los cooperativistas se benefician de las posibilidades de obtener capacitaciones, aprender oficios o bien cursar el secundario a través del FINES. Asimismo, se refleja que aprovechan la situación para consultarles a los auditores de UNLaM cuestiones obra social, Monotributo, etc. En la mayoría de los casos también participan de las movilizaciones propuestas por MDSN y por el Municipio.

4.4 Conclusión del capítulo

En el presente capítulo, caractericé el entramado local en el que están insertos los Obradores observando su vinculación con la comunidad local y la política local para luego centrarme en el análisis del entramado de actores del Prist- At en el Municipio de la Matanza. La relación del Prist – At con la política local así como también con la comunidad local me permitió vislumbrar determinados arreglos locales.

En primer lugar, identifiqué dos fenómenos que constantemente irrumpen, nutren y reconfiguran la implementación del Prist – At en el Obrador. A saber, me refiero a los operativos territoriales y las movilizaciones, ambos fueron promovidos por el nivel de gobierno nacional o bien el nivel de gobierno municipal. Otro de los resultados a destacar es como se va reconfigurando la demanda/ oferta del Prist – At en virtud de la política local y la comunidad local en el Obrador.

En segundo lugar, analicé el entramado de actores. Para su construcción, tuve en cuenta a aquellos actores que se relacionan desde el Obrador debido a que es el espacio físico en el espacio de gestión local en el cuál se retroalimenta el Prist –at. De este modo, el entramado de actores del Prist-At en el distrito de La Matanza quedó conformado por: el MDSN, el Municipio de la Matanza, la UNLaM y los cooperativistas. Para adentrarme en el análisis del entramado de actores tuve en cuenta los indicadores el tipo de racionalidad de los actores, la intensidad o estabilidad de la relación, los recursos de poder, sus objetivos y estrategias.

En este marco, se entremezclan tipos de racionalidades técnicas y políticas las cuales durante el trabajo de campo las he visualizado en todos los actores. No obstante, en el caso del grupo de actores constituido por 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. En el caso de los funcionarios del MDSN, la racionalidad formal es técnica pero subyace informalmente la racionalidad política.

Las racionalidades se complementan con los recursos de poder. De este modo, 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. En los funcionarios técnicos de la UNLaM, priman el recursos de poder simbólico, cognitivo y técnico-administrativo. En los cooperativistas/beneficiarios el recurso de poder que predomina es social y político. Dichos recursos, están estrechamente relacionados al rol que cumplen cada uno de los actores en el Prist-At como así también a las características que adquieren las relaciones entre ellos, sus objetivos y estrategias.

CAPÍTULO CINCO: Conclusiones y reflexiones finales

6.1 Recapitulación

En esta tesis he trabajado con el Programa Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja promovido por la Resolución 3182/2009 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y ratificado por el Decreto 1067/2009. El mismo no ha sido una decisión aislada del ministerio 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.

La pregunta general que guió la investigación y dio origen a esta tesis, consistió en analizar 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. Como objetivos específicos me propuse 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. 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 a partir de la operativización del programa. En tercer lugar, caracterizar a los actores que conforman el entramado de actores del régimen de implementación local del Prist-At 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.

Asimismo, cada uno de los objetivos específicos remarcó una concepción de política social. El primer objetivo, enfatizó una concepción finalística (Fleury, 1999) del Prist –At. La misma me permitió identificar el discurso, contenido y orientación del programa en la normativa que le dio origen como en el resto de los documentos oficiales. El segundo objetivo, remarcó la concepción operacional del programa. En efecto, expliqué cómo los Obradores se convirtieron en espacios locales de gestión y desde allí se materializó y reconfiguró el programa. El tercer objetivo, abarcó la concepción relacional de la política social. Para ello, analicé a los actores que

conforman al entramado de actores del Prist –At en el municipio de La Matanza. Para su conformación, identifiqué a aquellos actores que se relacionan con el régimen de implementación local del programa desde los Obradores. Asimismo, dicho entramado lo enmarque con la política local y la comunidad local.

La fortaleza de proponer una mirada desde la perspectiva nacional y la local permitió una mayor comprensión del funcionamiento del régimen de implementación local sin escindir los acontecimientos macro económicos y sociopolíticos de los espacios locales de gestión. Principalmente por dos cuestiones. Por un lado, la relación directa entre las características de las políticas públicas y las necesidades y demandas de la sociedad dado que las políticas públicas son el resultado de la constante interacción entre el Estado y la sociedad civil (Oszlak y O'Donnell, 1982). Por otro lado, el espacio local está inmerso en un complejo marco nacional y global (Neirotti, 2011) así como también en dinámicas barriales (Auyero, 2001; Merklen, 2005). En relación a ello, los espacios locales de gestión se construyen entre las condiciones del contexto supralocal, sus consecuencias en la escena local y la propuesta de gestión descentralizada/ desconcentrada de las políticas y programas sociales (Chiara y Di Virgilio, 2004).

En este sentido, el argumento central que guía a esta tesis gira en torno a la reconfiguración del régimen de implementación local del Prist –At en el Municipio de La Matanza a partir de la relación entre el modo de concebir y materializar el programa en territorio, la creación y transformación de los espacios locales de gestión y la incidencia del entramado de actores en la cotidianeidad del programa. A continuación esbozo en primer lugar, los hallazgos de cada uno de los objetivos específicos. En segundo lugar, tomando las conclusiones parciales de cada capítulo correspondiente a un objetivo específico y marcando la relación entre ellos, brindo unas reflexiones finales globales que abarcan al conjunto de la tesis. Finalmente, presento núcleos problemáticos e interrogantes posibles de ser trabajados en futuras investigaciones.

6.2 Régimen de implementación local de la política social: Prist-At

6.2.1 Desde la formulación hacia la implementación: concepción finalística

Los elementos de la política social del Prist –At que he analizado tales como sus antecedentes, contexto de surgimiento, implicancia de la normativa y actores me han permitido comprender los aspectos macro sociales nacionales que enmarcan al régimen de implementación del programa a nivel local. Entre ellos, identifiqué que el mismo es producto de un clima de época que comenzó principalmente con el Plan Nacional Manos a la Obra en el año 2003 caracterizado por fomentar una concepción de política social inspirada en principios de la nueva economía social y retroalimentada con una impronta territorial. No obstante, se encuentra como antecedente el Plan Trabajar.

La orientación de la política social promulgada por el MDSN se materializa en un programa social y éste desciende desde el nivel de gobierno nacional y se implementa en el territorio a través del nivel de gobierno municipal. De este modo, se produce una relación entre el nivel macro en el cual se formuló el Prist-At y el nivel micro en el cual se implementa el programa, constituyendo una relación interjurisdiccional entre ambos niveles de gobierno. En esta relación, el MDSN tiene preponderancia en el proceso de formulación del programa y el Municipio de La Matanza en calidad de ente ejecutor se enfoca en el proceso de implementación en el distrito.

En la formulación, a cargo del gobierno nacional a través del MDSN, se observa la concepción finalística porque es producto de la visión de los discursos, problemas, actores y conflictos de intereses presentes en determinado momento sociohistórico, en el marco de una coyuntura sociopolítica y económica presente en el país. No obstante, en la implementación a cargo del Municipio de La Matanza, el programa toma cuerpo a partir de las micro prácticas locales y reconfigura la orientación del mismo.

De este modo, he observado que el régimen de implementación del Prist –At reconfigura y retroalimenta la concepción del mismo plasmada en el diseño. Principalmente, en lo que refiere a una lógica de cooperativismo inspirada en la economía social y solidaria produciendo cooperativas de trabajo tuteladas por el Estado. En efecto, este sería el tercer grupo de cooperativas que explicó Vuotto (2011), es decir, impulsadas desde el Estado a través de iniciativas inspiradas en principios de la economía social y solidaria. En este sentido, se realiza el valor de la cooperativa de trabajo y de la colectivización de los cooperativistas/beneficiarios.

Asimismo, la naturaleza de la cooperativa de trabajo difiere de la tradicional por estar tutelada por el Estado como así también sus integrantes. Las particularidades que adquieren las cooperativas en lo que refiere a su conformación, modalidad de trabajo y tareas asignadas están condicionadas a las micro prácticas locales, las dinámicas barriales y las particularidades del territorio.

En particular, la conformación de la cooperativa no fue elegida por voluntad del sujeto sino que seguía los criterios de elegibilidad del programa. Aquellos que cumplían con determinadas características (detallas en el capítulo 2), tenían la posibilidad de anotarse en el programa. El “anotarse” en el programa implicaba dirigirse con su DNI a las instituciones donde estaban inscribiendo como por ejemplo, instituciones educativas, organizaciones sociales, estructuras municipales o bien unidades básicas. Otra característica de la cooperativa de trabajo conformada por el programa y tutelada por el Estado, era que las herramientas de trabajo no eran de los cooperativistas sino que se proveían desde el municipio. Los funcionarios municipales eran quienes las distribuían en los diversos Obradores del territorio para que los cooperativistas pudieran realizar la contraprestación establecida en el programa.

En efecto, al Prist–At lo defino como un programa social que materializa una concepción de política social propuesta desde el MDSN, que refleja la decisión política de generar empleo a través de principios de la economía social y solidaria e irrumpir en el territorio local proponiendo una gestión del programa a cargo del ente ejecutor Municipio de La Matanza. Asimismo, el Prist –At profundiza el proceso de reestructuración de las políticas sociolaborales iniciado en el 2003 a través de una estrategia de política social que tiene contradicciones y

dificultades que he presentando anteriormente pero intenta fortalecer la promoción del trabajo asociativo.

6.2.2 Los Obradores como espacios locales de gestión: concepción operacional

Para la ejecución del programa en el territorio, el representante del MDSN firmó convenios con los intendentes de los municipios. Según la información recogida y analizada, la selección del municipio como ente ejecutor responde a tres dimensiones: a su base representativa, a su estructura funcional y su proximidad local. Las mismas permiten forjar redes para llegar a la población beneficiaria como así también a las instituciones u organizaciones locales. En este marco, los municipios desde sus intendencias negociaron con representantes del MDSN para poder obtener más cupos en sus distritos. Además, las negociaciones abarcaron las tareas a realizar como así también los productos esperados. Las mismas se plasmaron en convenios que se fueron renovando todos los años luego del rendimiento de cuentas de funcionarios municipales a agentes del MDSN.

El régimen de implementación local del Prist –At en el municipio de La Matanza ha sufrido transformaciones a medida que el programa se fue emplazando en el territorio. En un comienzo, determinadas secretarías se encontraban a cargo de cierta cantidad de cooperativistas y le asignaban las funciones que desarrollaban en su mayoría en espacios públicos. Los cooperativistas iban a firmar su asistencia a dichas estructuras municipales y luego se dirigían al lugar de trabajo donde desarrollaban la contraprestación junto a los demás integrantes de la cooperativa. En la mayoría de los casos correspondían a desmalezamiento, mantenimiento de calles y rutas, corte de pasto y en algunos casos pintura.

Dicho procedimiento, desafiaba a las capacidades locales que tenían que adaptarse y reordenar sus recursos humanos, materiales y organizacionales. Asimismo, la implementación del programa exigió el desarrollo de herramientas de gestión por parte del mismo, permitiendo reorganizar mecanismos, procesos y recursos humanos. En este marco, recordemos que la

política pública genera cristalizaciones gubernamentales, es decir transformaciones en el aparato Estatal y dichas cristalizaciones pueden producir nuevas instancias estatales, dependencias y secretarías que se reflejan en el organigrama estatal o bien a agencias ya establecidas asignarles nuevas funciones. En el inicio del Prist- At en el Municipio de La Matanza, la cristalización fue del tipo último descrito, es decir, a secretarías y delegaciones municipales preestablecidas, se les asignaron la nueva función de implementación del programa en determinado espacio local. De este modo, pasaron a ser los responsables de cooperativistas de trabajo.

En el año 2012, después de tres años de implementación, se produce otra cristalización gubernamental del segundo tipo, es decir, se crean nuevos espacios locales de gestión denominados Obradores. Los mismos son espacios físicos que se convirtieron en puntos territoriales concretos del programa y colectivizaron a los cooperativistas/beneficiarios dado que los incrustaron en un determinado espacio físico. Estos dependen de la unidad ejecutora central del programa y dicha unidad responde directamente a la intendencia. Al Obrador lo defino como espacios locales de gestión desde donde se produce la materialización de la política social en el territorio. En este sentido, los Obradores son en esta tesis mis referentes territoriales, es decir, el lugar desde donde pensé al Prist-At en el territorio así como también me vinculé con los actores involucrados directa e indirectamente con el programa.

En los Obradores, en un principio se distribuyen las funciones entre los diversos cooperativistas y se les toma asistencia. Luego, se fueron burocratizando y se convirtieron en lugares de gestión complejos conformados por tres espacios: (a) la oficina administrativa que funcionaba a modo de recepción desde donde se organizaba el trabajo cotidiano y se tomaba asistencia, (b) el aula desde donde se profundizan las instancias educativas y capacitaciones y (c) el galpón desde donde se lleva a cabo la parte productiva del programa o bien se guardan materiales de trabajo. A su vez, el Obrador fue tomando mayor complejidad y los mismos cooperativistas empezaron a cumplir funciones administrativas para colaborar con el encargado del mismo. Asimismo, los Obradores distribuidos en todo el distrito de la Matanza se caracterizan por ser heterogéneos en función de la cantidad de cooperativistas que tienen como así también de las tareas que realizan. El perfil del Obrador se define por las particularidades de

los cooperativistas que se aglutinan en él, las características del funcionario municipal que está a cargo y principalmente por las peculiaridades del espacio del galpón.

En este marco, los perfiles de los Obradores varían desde asistenciales, de servicio y productivos. Dichos perfiles están emparentados a las tensiones, voluntades y recursos de poder que existan entre el encargado del Obrador, la unidad ejecutora central y la intendencia. En función del trabajo de campo observe que algunos se fueron especializando con la instauración de talleres de carpintería o herrería, logrando un perfil más productivo, mientras que otros tuvieron un perfil orientado al asistencialismo y de servicios hacia la comunidad. Las diferencias de los perfiles de los Obradores se dieron principalmente por la voluntad del funcionario municipal que se desempeñaba como encargado del Obrador así como también de la relación de éste con la Unidad Ejecutora Central.

Asimismo, a partir de los Obradores se teje una relación hacia adentro y hacia afuera de los mismos para la comunidad local dado que muchos cooperativistas realizan sus tareas cotidianas en espacios públicos como así también en instituciones de la comunidad sean clubes, comedores, instituciones educativas, instituciones de salud o bien sociedades de fomento. Además, la interacción se retroalimenta porque tanto los representantes de las instituciones que he mencionado como también familias, se acercan a los Obradores para expresar sus necesidades y demandas. De este modo, desde allí se intenta resolverlas y se produce una interacción en el espacio de gestión local que reconfigurara la demanda y la oferta del programa, a través de la interacción entre la sociedad civil representada por vecinos o instituciones y el Estado materializado en funcionarios municipales. En efecto, los Obradores son lugares físicos, espacios locales de gestión, desde los cuales se materializa la política social entretejiendo la cotidianeidad del programa. A partir de ellos, se construyen redes instituciones y/o personales que buscan resolver las necesidades de la comunidad local.

En síntesis, el Prist –At se desenvuelve en espacios locales de gestión con una cotidianeidad que materializa y refleja una tensión enmarcada entre la concepción de cooperativa de trabajo o programa asistencial, las características diferenciadas de los Obradores como espacios locales de gestión y el entramado de actores propio de cada uno. La cotidianeidad transcurre dentro de

los Obradores y desde ellos hacia afuera, es decir, la comunidad local y la política. De este modo, se ramifica el Prist –At en instituciones de la comunidad, organizaciones de la sociedad civil, en dependencias municipales o bien en el espacio público donde los cooperativistas realizan la contraprestación del programa. Se transforma y nutre al programa en virtud de demandas y oferta que se entremezclan desde la comunidad local, la política local, los funcionarios municipales y los beneficiarios del programa.

6.2.3 Entramado de actores: concepción relacional

El Prist –At tiene una fuerte impronta territorial compuesta principalmente por la comunidad local y las personas que conforman la política local. Ambas generan una red con los beneficiarios del programa que también forman parte de la comunidad y en algunos casos de la política local. La interacción entre el programa, la comunidad y la política local partidaria se puede observar desde los Obradores como espacios locales de gestión donde se llena de contenido la implementación del programa.

En efecto, a partir de la conjunción entre el programa, comunidad local y política local partidaria es que se reconfigura el régimen de implementación local el Prist –At. Entre los tres se establecen nuevas demandas y ofertas que direccionan al programa. Algunos ejemplos concretos los he explicado al hacer mención a determinados pedidos de la delegación municipal y de instituciones educativas u organizaciones sociales a lo largo de la tesis. Esto produce un reacomodamiento de los cooperativistas en el territorio y un compromiso social que se refleja en la contraprestación que realizan.

Asimismo, la cotidianeidad del Prist –At en los Obradores se interrumpe principalmente por dos fenómenos: las movilizaciones y los operativos territoriales. Los primeros son jornadas que organiza el municipio en articulación con nación y/o provincia en las que se pretende acercar el Estado al barrio promulgando diferentes servicios a los vecinos de la comunidad. Los segundos, se llevan a cabo por llamados desde nación, municipio o bien agrupaciones políticas

con el objetivo de realizar un reclamo o protesta, defender derechos adquiridos o bien acompañar a un proyecto político. A su vez, también influye en la política nacional dado que el “llamado” a la movilización podía venir desde nación sea el poder ejecutivo o el MDSN hasta el año 2015. En el trabajo de campo observe que la mayoría de los cooperativistas planteaban “hay que ir para defender lo nuestro” “lo que conseguimos” “tenemos que apoyar al proyecto político que creó el programa” lo cual evidenciaba un compromiso y adhesión voluntaria a movilizar así como también se constituía un sujeto político que tracciona una lucha. Tras el cambio de gobierno, la naturaleza de las movilizaciones durante el año 2016 no fue de acompañamiento sino de protesta dado el rumbo socioeconómico que conduce la nueva gestión.

En este marco, los arreglos locales en el régimen de implementación local se pueden comprender a partir de dos acontecimientos: el operativo territorial y las movilizaciones. Tanto en los operativos territoriales como en las movilizaciones, los cooperativistas participan interrumpiendo la cotidianeidad del programa y acompañando con determinadas tareas en ambos acontecimientos. En ambos, se observa el intento de aumentar representatividad y legitimidad por parte del gobierno municipal y nacional ante la comunidad local. Asimismo, en los operativos territoriales se producen relaciones intergubernamentales verticales y horizontales dado la participación de los diferentes niveles de gobierno como así también de las diferentes secretarías, delegaciones y dependencias municipales.

Este marco de cotidianeidad interrumpida del programa hacia afuera de los Obradores, se complementa con el análisis del entramado de actores del Prist- At en el Municipio de la Matanza desde el año 2009 hasta el año 2016 compuesto por: cooperativistas/beneficiarios, funcionarios municipales, técnicos del monitoreo de la UNLaM y funcionarios del MDSN.

Al centrarnos en el entramado de actores se puede identificar la modalidad que va tomando el programa influenciado por los actores sociales y estatales que promueven sus intereses, demandas y desarrollan sus estrategias en función de ello. Una vez que identifiqué cada actor, me enfoqué en caracterizarlos en virtud de determinadas subjetivaciones dentro del colectivo que fueron tomando sujetos particulares.

El entramado de actores me permitió observar principalmente dos cuestiones. Por un lado, que el conjunto de actores dentro de cada grupo no es homogéneo sino que, en virtud de sus funciones, se los subjetiviza de modo diferente. Por otro lado, se atribuye un rol a cada actor en la formulación del programa desde el MDSN. Dicha atribución, me llevó a preguntarme por qué el municipio era el ente ejecutor en el territorio, por qué la universidad era la que monitoreaba el programa y por qué los beneficiarios del programa se los consideraban cooperativistas. Las respuestas a estas preguntas fueron halladas a través de las dimensiones tales como: tipo de recurso de poder que predomina en cada actor y el tipo de racionalidad predominante que guía su acción, objetivos e intereses.

Los agentes del MDSN, al momento de formular el programa consideraron su limitación espacial, es decir, su escasa capacidad de despliegue en el distrito para acceder a los sujetos posibles de formar parte del programa como así también de su limitación burocrática. Aquí se refleja en concreto la forma en la que entiendo el Estado como relación social y como aparato estatal. En efecto, la vinculación entre el MDSN y la población del distrito de la Matanza no puede ser una relación mediata dada la distancia espacial. En síntesis, las cuestiones que influenciaron en la decisión de delegar la implementación fueron: el conocimiento del territorio emparejado de las problemáticas de la comunidad local, la relación de proximidad con los posibles participantes del programa y el aparato estatal territorial capaz de desplegar en su totalidad el programa.

De este modo, el municipio fue establecido como ente ejecutor del Prist –At en el distrito. Dicha decisión estuvo avalada por su capacidad de despliegue en el territorio y su proximidad con la población sujeta a formar parte del programa. Asimismo, el municipio en un principio no contaba con un aparato estatal municipal que le permitiera llevar a cabo la inscripción del programa y para ello utilizó sus redes con organizaciones sociales e instituciones educativas. De modo tal, que para la inscripción trabajó conjuntamente con organizaciones de base territoriales.

A su vez, el MDSN firmó convenios con la UNLaM, para que lleve a cabo el monitoreo del programa a nivel territorial. De este modo, se realizó su capacidad técnica y su compromiso

social con las problemáticas sociales presentes en el territorio donde está inserta. Asimismo, tanto funcionarios municipales como técnicos de la UNLaM reconocían que la universidad cumplía un rol de control para con los municipios. De este modo, desde el inicio los funcionarios del MDSN reconocían que una de las limitaciones de instaurar al municipio como ente ejecutor del programa estaba dada por la preponderancia de su racionalidad política sobre la técnica.

En este marco, la reconfiguración del Prist- At ocurre a través de la apropiación e interpretación de los lineamientos del programa por un entramado de actores y la transformación de espacios locales de gestión. Estos últimos fueron producto de cristalizaciones gubernamentales provocadas por el accionar del entramado de actores como así también de la generación de nuevos nudos problemáticos en el proceso que atraviesa la política pública.

La contraprestación que realiza el cooperativista si bien está enmarcada en un lineamiento general del programa y en los convenios firmados entre el intendente del Municipio y el representante del MDSN, termina siendo supeditada a la cotidianeidad del territorio. Específicamente, por el entramado de actores constituidos en torno al programa tanto a nivel micro como macro como así también por las características que adquieren los espacios locales de gestión.

El entramado de actores y las particularidades de los Obradores como espacios locales de gestión son los que definen la contraprestación. Por lo cual, hay una tensión latente entre considerar al asociado como un beneficiario de una política social asistencial o bien como un cooperativista que representa la idea de una política social que promueve principios de la economía social y solidaria con el centro en el trabajo. Dicha tensión, se ve reflejada entre quienes ingresaron al programa a través de su inscripción en una institución social del barrio y quienes fueron incorporados por formar parte de una agrupación política.

El entramado de actores, se ha fortalecido a través de de la creación de los Obradores dado que dejaron de estar desincrustados de las redes sociales y territoriales en torno a la comunidad local y la política local que pertenecían. Asimismo, permitieron visualizar al programa y al beneficiario/cooperativista en un determinado espacio territorial. De este modo, el

Obrador fortaleció el entramado de actores, incrusta redes sociales y territoriales, aglutina, visibiliza, colectiviza y le da densidad al programa.

En síntesis, desde los Obradores como espacios locales de gestión se condensa el entramado de actores que termina materializando a la política social y define la contraprestación. Si bien el programa surge con un discurso de trabajo céntrico, en la práctica tiene cierta impronta asistencial. La cooperativa funciona como un recurso de acumulación política que no es puro tanto de los mismos cooperativistas/ beneficiarios como así también del gobierno nacional como del gobierno municipal. Las cooperativas en términos colectivos tienen un sujeto político que traccionan una lucha. En este marco, la reconfiguración del programa en lo micro no está ajena de la política macro dado que “cuando hay que movilizar algunos van y otros no”. También se observa esta relación en los operativos territoriales. De este modo, lo macroeconómico, sociopolítico, e institucional sigue estando presente en los acontecimientos micro especialmente en las prácticas locales, actores y situación sociopolítica, económica e institucional local.

6.4 La política social como renovadora de nudos problemáticos

A medida que la política pública se implementa, pueden surgir nuevos nudos problemáticos que se consideran para diseñar nuevas políticas públicas o bien se los puede dejar sin intervención. En el caso del Prist- At, durante su implementación se reconoció que una gran parte de los beneficiarios del programa eran mujeres que habían sufrido situaciones de violencia familiar o bien tenían más de tres hijos y se encontraban en situaciones socio laborales y económicos vulnerables. En virtud de esto, se creó el programa “Ellas hacen” que consiste en un incentivo destinado a la mujer. La contraprestación obligatoria era realizar el secundario y otras propuestas de capacitación.

El Prist–At funcionó de antecedente del programa “Ellas Hacen” permitiendo ajustar algunas cuestiones que no eran funcionales en el primero. Tal como el establecimiento de la obligatoriedad en la cursada del secundario y desligar al municipio de la implementación. No

obstante, se debe reconocer que para este programa ya se contaba con una base de datos que le permitió la MDSN identificar rápidamente al sujeto posible del mismo. De este modo, el análisis del Ellas Hacen puede abrir una nueva línea de investigación así como también el Prist –At se puede comprender en relación a la Asignación Universal por Hijo (AUH) dado que tienen dos meses de diferencia de sanción.

Otra posible línea de investigación, es indagar sobre las particularidades de la implementación del programa en otros municipios del conurbano bonaerense observando las características de los entes ejecutores instalados en ellos. A lo largo de estos más de 6 años de implementación del programa en el distrito de La Matanza, el MDSN fue agregando nuevos entes ejecutores entre ellos movimientos sociales, organizaciones sociales e instituciones de la comunidad local. Para ello, se firmaron convenios entre dichos sujetos y representantes del MDSN estableciendo modos de ejecución, tareas y principalmente brindando una cantidad de cupos para la conformación de las cooperativas de trabajo. Dichos modos de ejecución, generan interrogantes en torno a qué características adquiere la implementación, qué actores están involucrados y cómo incide en la naturaleza de la cooperativa.

Recordemos que el programa surge en el año 2009, luego de un resultado desfavorable en elecciones de segundo término y por ello se lo puede interpretar como un estímulo al electorado así como también una reactivación económica. En este marco, otro debate que abre el Prist –At es la relación entre un programa y el gobierno que le dio origen. A dos años del cambio del gobierno se observa una continuidad del programa pero con algunas diferencias.

A nivel local (micro) en el distrito de La Matanza, la UNLaM ya no realiza el monitoreo del programa. A nivel nacional (macro) la principal diferencia que pone en tela de juicio las particularidades del programa es la creación del Programa de Inserción Laboral (Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo Y Seguridad Social N° 45/06) que fue anunciado por el presidente Mauricio Macri el día 01 de mayo del 2017 en el marco del día del trabajador como el “Plan empalme”. En su normativa establece que aquellos sujetos incluidos en programas nacionales implementados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social o por el Ministerio de Desarrollo Social tienen la posibilidad de acceder a un empleo en relación de

dependencia y podrán continuar percibiendo una “ayuda económica mensual” a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo, y Seguridad Social. De este modo, la percepción es que la iniciativa se propone transformar el programa social en empleo formal asalariado y generar una tendencia hacia la des colectivización de los cooperativistas/beneficiarios.

Esta nueva propuesta se aleja de la concepción de la economía social fomentada en la última década por el MDSN y fortalece la idea de trabajo individual en el marco de la economía de mercado. Algunos de los interrogantes que surgen a partir de esta decisión pueden sintetizarse con las siguientes preguntas: ¿Cómo se adaptará el cooperativista a la mecánica de la empresa tradicional? ¿Qué sucederá con aquellos que no sean absorbidos por el mercado formal? ¿Cómo receptorán las empresas esta iniciativa? Dichas preguntas abren una nueva agenda de investigación.

Finalmente, resta preguntarse si el Estado va a garantizar posibilidades de ingreso a un mercado formal, si la transitoriedad de programas sociales se seguirá extendiendo, si los cooperativistas van intentar acceder al empleo asalariado o bien serán los protagonistas de una nueva economía social y solidaria donde los principios no sean de acumulación ni de sustentabilidad sino que breguen por una economía con “rostro humano”. Dicha discusión excede esta tesis pero es un tema a reflexionar entorno al mundo del trabajo buscando vivir para trabajar o trabajar para vivir.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la Cepal*, (88), 35 - 50.
- Acosta, M., Levin, A. y Verbeke, G. (2013). El sector cooperativo en Argentina en la última década. *Revista Cooperativismo & Desarrollo*, 21 (102), 27-39.
- Acuña, C. (2013). Introducción: Qué hacemos en estos volúmenes y por qué lo hacemos. En Acuña, C. (Comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? gobierno, estado y actores en la política argentina (pp. 13-18)*. Bs As: Editores Siglo XXI.
- Agostino, H. (2010). Informe de Investigación. Ciencias Sociales e Ingeniería e Investigaciones Tecnológicas. Buenos Aires: UNLaM.
- Alzina, P. y Otero A. (2013). Controversias y debates sobre el Programa Ingreso social con Trabajo. Ponencia presentada en *X Jornadas de Sociología de la UBA 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI*.
- Altschuler, B. (2013). Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos. *Revista Theomai*, núm. 27-28, 2013, pp. 64-79.
- Altschuler, B. (2008). *Desarrollo y territorio como ámbitos de disputa: economía social, concentración económica y modelos de acumulación*. Buenos Aires: Mimeo.
- Altschuler, B. y Casalis, A. (2006). Aportes del Desarrollo local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo. En autor, *El Desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*. Buenos Aires: Editorial Ciccus.
- Aguilar Villanueva, L. (2003). Estudio Introductorio. En A Villanueva (Comp.), *La hechura de las Políticas(pp.)*. México: Edición Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (2007). Estudio Introductorio. En Aguilar Villanueva (Comp.) *Problemas Públicos y agenda de gobierno*. México: Edición Porrúa.
- Arcidiácono, P. y Bermúdez, Á. (2015). La expansión del cooperativismo de trabajo bajo programas. Una mirada sobre el Programa Ingreso Social con Trabajo- Argentina Trabaja. Ponencia presentada en *Congreso Nacional de estudios del trabajo. El trabajo en su laberinto. Viejos y nuevos desafíos*. Buenos Aires. Asociación Argentina de especialistas en estudios del trabajo.
- Arcidiácono, P. y Bermúdez, Á. (2015). 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*, N.07 (2015), pp. 03-36.

- Arcidiácono, P.; Kalpschtrej, K. Y Bermúdez, Á. (2014). ¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado? El Programa Argentina Trabaja. *Revista Trabajo y Sociedad*, N° 22, pp. 341-356.
- Arcidiácono, P. (2012). *La política del “mientras tanto”. Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires: Biblos.
- Arcidiácono, P.; Carmona V.; Paura, V. y Straschnoy, M. (2012). La Asignación Universal por Hijo. ¿Una vía de transformación del bienestar?. En Laura Pautassi y Gustavo Gamallo (comp), *Más derechos, menos marginaciones. Políticas sociales y bienestar en la Argentina pp.*). Buenos Aires: Biblos.
- Arcidiácono, P, Carmona, V. y Straschnoy, M. (2011). La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades ¿Hacia un esquema universal?. *Revista Margen N° 61 Junio de 2011*.
- Arcidiácono, P. (2006). Estado y sociedad civil en busca de la inclusión social: Los casos de Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y el Trueque. ¿Innovaciones o continuidades?. *Revista Escenarios*, Año 6, N° 10, marzo 2006.
- Argueta, N. y Zunino, E. (2010). La cobertura mediática del conflicto campo-gobierno. Un estudio de caso. *Global Media Journal*, 1-23.
- Arroyo, D. (1997). Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina. En D. García Delgado (ed.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. pp. 315-328. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Arroyo, D. (2009). *Políticas sociales. Ideas para un debate necesario*. Buenos Aires: Editorial La crujía.
- Auyero, J. (2001). *La política de los pobres*. Buenos Aires: Manantial
- Bernazza, C. (2005). Los municipios en la Argentina: mitos, realidades y desafíos institucionales pendientes. 2005:1-15. Disponible en: <http://www.claudiabernazza.com.ar>, consultado Mayo de 2013.
- Bertolini, G. (2010). *Programa Argentina Trabaja ¿Cooperativas sin Cooperativismo?*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones de la Economía Social.
- Butti, F. y Barbetti, P. (2013) Políticas Sociales en Argentina y Construcción de Subjetividades. *Revista Electrónica de Psicología Social «Poiésis»*, N° 26 p.p1-6
- Bottini, A. (2009). Ejercicio pleno de la Autonomía Municipal en la Provincia de Buenos Aires ¿Se puede propender a la descentralización Político-Institucional de las Municipalidades Bonaerenses por medio de Actos Legislativos Emanados de los propios Municipios?. Ponencia presentada en el *X seminario de la Red Muni*, Buenos Aires.

- Boix, M.; Marazzi, V. y Nacke, M. (2011). *Transparencia y rendición de cuentas en la gestión de planes sociales. La implementación del Plan Argentina Trabaja en Morón. Serie Buenas Prácticas Municipales 2*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Cabrero Mendoza, E. (2004). *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura económica.
- Catterberg, Gabriela y Palanza, Valeria (2012). Argentina: Dispersión de la oposición y el auge de Cristina Fernández de Kirchner. *Revista de Ciencia Política / volumen 32 / N° 1 / 2012 / 3 – 30*
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Castilla, M. V. (2014). Maternidad y política social: experiencias y sentidos atribuidos a los ingresos monetarios percibidos por el programa Ciudadanía Porteña, Buenos Aires. *Revista Población & Sociedad* Vol. 21 (1), 2014, pp. 33-59.
- Castronovo, R. (2013). Una universidad protagonista de su tiempo. En Lischetti, M. (coordinadora) *Universidades latinoamericanas: compromiso, praxis e innovación* (pp. 41-51). Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires.
- Cao, H. y Blutman, G. (2012). Hoja de ruta sobre reforma y modernización del estado: Repasando algunos términos del debate. *Revista Aportes para el Estado y la Administración gubernamental* Vol. 30, 2012, p.p15- 42.
- Cao, H., Rey, M., Laguado Duca, A. (2015). *El Estado en Cuestión. Ideas y política en la Administración Pública Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Catenazzi, A. y Da Representação, N. (2009). Acerca de la gestión de proximidad. En M. Chiara y Ma. M. Di Virgilio (Org.). *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. -). Buenos Aires: UNGS / Prometeo
- Cravacuore, D. (2008). Perspectiva de los gobiernos locales en Argentina. En Molina G. (coord.) *Territorio y Gestión Municipal. Pautas de gestión territorial hacia un municipio innovador*. Mendoza, Argentina: Instituto de Ciencias Sociales, Humanas y Ambientales (INCIHUSA) CONICET.
- Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990-2005)”. En Cravacuore, D. e Israel R. (Comp.). *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Buenos Aires, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile.
- Cravacuore, D., Ilari, S., Villar, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Bernal: UNQui.

- Chiara, M. y Di Virgilio M. (2009). La gestión social: aspectos conceptuales y problemas. En Chiara, M. y Di Virgilio, M. (comps.) *Gestión de la política social: conceptos y herramientas* (pp.353 - 372) . Buenos Aires: Prometeo.
- Chiara, M. y De Virgilio, M. (2009). Conceptualizando la gestión social. En Chiara, M y De Virgilio M (coord.) *Gestión de la política social: conceptos y herramientas* (pp. 53 – 86). Buenos Aires: Prometeo.
- Chiara, M., Di Virgilio, M. y Miraglia, M. (2007). La gestión local en salud en el Gran Buenos Aires: posibilidades y restricciones. Ponencia presentada en *IX Seminario RedMuni: La Agenda Pública Municipal: Presente y Perspectiva*, 13 y 14 de setiembre de 2007, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento (ICO/UNGS).
- Chiara, M. y Di Virgilio M. (2006). La política social en la crisis de la convertibilidad (1997 -2001): mirando la gestión desde las coordenadas municipales en el Gran Buenos Aires. En Andrenacci, L. (comp.) *Problemas de la política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo. 2006: 125 a 156.
- Chiara, M. y Di Virgilio M. (2005). *Gestión Social y Municipios. De los escritorios del Banco mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2005). Enseñando un saber para un hacer reflexivo o ¿Cómo desarrollas competencias profesionales complejas para la gestión local de las políticas sociales? . Paper presentado en el *X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública*, Santiago de Chile 18 al 20 de octubre.
- Chiara, M. Y Di Virgilio, M. (2004). La política social en el ámbito municipal: Análisis de las condiciones para la producción de políticas locales en el Gran Buenos Aires (Argentina). En Andrenacci, L. (Comp.) *Problemas de política social (y la política social en problemas)*. Buenos Aires: UNGS/ PROMETEO
- Coraggio, J. (2002). *La economía social como vía para otro desarrollo social*. Buenos Aires: Red de Políticas Sociales Urbared.
- CORAGGIO, J. (1999). *Política Social y Economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores.
- Damill, M. y Frenkel, R. (2009). Las políticas macroeconómicas en la evolución reciente de la economía argentina. *Documento de Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Número 65, Año 2009*. Disponible en: http://www.cedes.org.ar/Publicaciones/Ndoc_c/65.pdf
- Danani, C. (2004). El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la Economía Social. En Danani C. (comp), *Política social y economía social: debates fundamentales* (pp.9-27). Buenos Aires: Editorial Altamira.

- De León, P. (2007). Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier. En Acuña, C (compilador) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp.463-472). Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- De Luca, M. & Malamud, A. (2010). Argentina: Turbulencia económica, polarización social y realineamiento político. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 30(2), p.p 173-189.
- Del Valle, A. (2009). Los estudios sobre regímenes de bienestar en América Latina. *Revista A-MÉRICA*. Vol. 2 N. 3.
- De Piero, S. (2015). “Una propuesta de indicadores de representación social en políticas sociales en territorio”. Paper presentado en *Congreso SAPP*, Mendoza.
- De Piero, S. (2012). Los años kircheristas: recentralizar al Estado. *Revista Aportes para el Estado y la Administración gubernamental*, año 18, n° 30, Buenos Aires, 2012, p.p 169 - 179.
- De Piero, S. (2005). *Organizaciones de la sociedad civil*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- De Sena, A. y Chahbenderian, F. (2011). Argentina, ¿trabaja? Algunas reflexiones y miradas del Plan “Ingreso Social con Trabajo”. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, Volumen 10, N°30, 2011, p. 77-98*.
- Di Natale, M. (2004) *El festival de la Pobreza: el uso político de planes sociales en la Argentina*. Buenos Aires: Ed. La Crujía
- Díaz de Landa, M. (2007). Las Relaciones Intergubernamentales en los Gobiernos Locales. En Cravacuore, D. e Israel R. (Comp.). *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile.
- Di Virgilio, M. y Galizzi, D. (2009). Los actores en el entramado de la gestión de la política social: una aproximación conceptual y elementos para el análisis. En Chiara, M. y Di Virgilio, M. M. (comps.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 319-345). Buenos Aires: Prometeo Libros-Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Dror, 1964 DROR, Yehezkel. (1964). Muddling Through-"Science" or Inertia?. *Public Administration Review*, 24 (3), Sep., pp. 153-157. in SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). *Políticas Públicas – Colectánea Volume 1. Salir del paso, ¿“ciencia” o inercia?*, pp. 123-132 .
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 140, 529 -562.
- Falappa, F. y Andrenacci, L. (2009). *La política social de la Argentina democrática: 1983-2008*. Los Polvorines: Univ. Nacional de General Sarmiento.

- Ferrari Mango, C.(2014). Política Social en municipios del conurbano bonaerense. Notas sobre el Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST) en el municipio de la Matanza. *III Jornadas de Iniciación en la Investigación Interdisciplinaria en Ciencias Sociales*. Universidad Nacional de Quilmes. Publicado en el cd room del encuentro: Issn 23623047.
- Ferrari Mango, C.(2013). La inclusión social a través del Argentina Trabaja”. *I Jornadas Argentina Reciente “30 Años De Construcción Democrática”*. Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales 14 de Noviembre. Publicado en el cd room del encuentro.
- Fernandez, J. (2012). La implementación de programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” en ámbitos subnacionales. *Documento de Trabajo n° 96*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Feser, E.; Bausset, M. y Mutuberria Lazarini, V. (2012). *Manual para la práctica del cooperativismo de trabajo. Herramientas impositivas de gestión para el trabajador cooperativo*. Buenos Aires: Editorial Patria Grande.
- Fizman, L. (2015). Disputas en torno al trabajo político: cooperativas, militancia y reconocimiento en el Programa Ingreso Social con Trabajo en un municipio bonaerense. En Forni, P. y Castronuovo, L. (comp.). *Ni punteros ni piqueteros. Organizaciones populares durante el kirchnerismo*. La Plata: Edulp. 2015: Pág. 69
- Fiszman, L.(2012). Primeras reflexiones en torno al crecimiento político en las cooperativas del Programa Argentina Trabaja en el Conurbano Bonaerense (2009- 2011). Ponencia presentada en *XI Seminario de RedMuni: “Repensando la Agenda Local”* 18 y 19 de octubre de 2012 Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Fitoussi, J.; Rosanvallon, P. (2003) *La nueva era de las desigualdades*. Bs As: Editorial Manantial.
- Fleury, S. (1999). Políticas sociales y ciudadanía. Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social
- Fontdevila, P. (2012). Un nuevo paradigma en políticas públicas. *Revista Aportes para el Estado y la Administración gubernamental*, año 18, n° 30, Buenos Aires, pp. 181- 1990.
- Forni, P.; Nardone, M.; Castronuovo, L.; Nougues y T.; Zapico, M. (2015). Los procesos de organización popular y movimientos sociales en las últimas décadas: cambios y continuidades. En Forni, P. y Castronuovo, L. (comp) *Ni punteros ni piqueteros: organizaciones populares durante el kirchnerismo*. La Plata: Edulp. 2015: 21- 44.
- Forni, P., Castronuovo, L. y Nardone, M. (2013). Ni piqueteros ni punteros. Procesos de organización comunitaria durante el kirchnerismo. El caso de la urbanización de Villa Palito, La Matanza. *POSTData*, Vol. 18 N° 2, Octubre.

- Forni, P.; Castronuovo, L. y Nardone, M. (2012). *Las organizaciones en red y la generación de capital social. Implicancias para el desarrollo Comunitario. Revista Mirada*, Año 4 No. 8 ,79-106.
- García Delgado, D. (2013). Editorial. *Revista Estado y Políticas Públicas*. N° 1 pp 14 – 18.
- García Delgado, D. y Casalis, A. (2013). Modelo de desarrollo y universidad en Argentina. Análisis crítico y contribución de la extensión universitaria al desarrollo local y regional. *Revista de Extensión Universitaria de la UNL*, N°3, pp.24-31.
- García delgado, D. (2003). *El Estado-Nación y la crisis. El estrecho sendero*. Buenos Aires: Editorial Norma Vitral.
- García Delgado D. y Ruiz del Ferrier. M. (2013). El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el cambio Epocal. *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 1, pp 64-81.
- García Delgado, D. (1996). Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión. En García Delgado, D. (comp.) (1996) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipios y sociedad civil en Argentina (pp.13-40)*. Buenos Aires:UBA.
- Gaztañaga, J. (2008). ¿Qué es el trabajo político?: Notas etnográficas acerca de militantes y profesionales de la política. *Cuadernos de antropología social*, (27), 133-153.
- Gradin, A. (2013). Estado, dispositivos de gestión y territorio: la participación de los movimientos de desocupados en los programas de asistencia al desempleo (2002 – 2011, Argentina)”. Presentada en *VII Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA)*, Buenos Aires.
- Gradin, A. y Tiranti, S. (2012). Del Programa Trabajar al Programa de ingreso social con trabajo “Argentina Trabaja”: los nuevos dispositivos de gestión y su impacto en el gobierno local. Ponencia presentada en *XI Seminario Red Muni “Repensando la Agenda Local”*, Universidad Nacional Arturo Jauretche, 18 y 19 de Noviembre de 2012.
- Grassi, E. (2012). Política socio laboral en la argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades. *Revista Ciencias Sociales*,135-136, No. Especial. 2012, p.p 185-198 .
- Grassi E. y Danani, C. (2009). *El mundo del trabajo y los caminos de la vida. Trabajar para vivir; vivir para trabajar*. Buenos Aires: Espacio.
- Grassi, E. (2003). *Políticas y Problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires: Espacio.
- Goffman, E. (1994). *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Buenos Aires: Editorial Amorrortu.
- Golbert, L. (2004). ¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. *Serie Políticas Sociales*, N° 84, Cepal.

- Gonzalez Bombal, I., Kessler, G. y Svampa, M. (2010). Introducción. Las reconfiguraciones del mundo popular. En Kessler, G.; Svampa, M. y Gonzalez Bombal, I.(comp) (2010). *Reconfiguraciones del Mundo popular: El Conurbano Bonaerense en la posconvertibilidad*. Buenos Aires: editorial Prometeo - Universidad Nacional de General Sarmiento. 2010: pp 9-29.
- González Mercado, J. (2005). La Administración Pública como Ciencia: una aproximación a su objeto de estudio. *Espacios Públicos*, 8 (15), 162-175.
- Guber, R. 1991). *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Buenos Aires: Paidós.
- Guimenez, S. y Hopp M. (2011). Programa ingreso social con trabajo Argentina Trabaja: una mirada reflexiva desde el corazón de su implementación”. Ponencia presentada en *IV encuentro internacional de Políticas Públicas y Trabajo Social: Aportes para la reconstrucción de lo público*. Buenos Aires: Carrera de Trabajo Social UBA.
- Gutiérrez, R. (2009). El problema de la interjurisdiccionalidad en la gestión local: políticas ambientales en los municipios bonaerenses del Área Metropolitana de Buenos Aires.” Ponencia presentada en el *Congreso de la asociación de Estudios latinoamericanos*. Río de Janeiro, Brasil, 11 al 14 de junio de 2009.
- Heller, A. (1994). *La revolución de la vida cotidiana*. Barcelona: Ediciones Península.
- Herzer, H. y Piréz, P. (1990). Gobierno Local. En Clichesvsky, N.(comp), *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Págs. 175 a 191.
- Hintze, S. (2014). Las políticas públicas para la economía social y solidaria: cuestiones en debate. *Revista del Plan Fénix*, Año 5, n° 37, pp. 20-27.
- Hintze, S. (2013). Las políticas públicas de promoción del trabajo asociativo autogestionado en América Latina. *Revista del Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas y Autogestionadas*, n° 9, pp1-12.
- Hintze, S. (2010). *La política es un arma cargada de futuro: la Economía Social y Solidaria en Brasil y Venezuela*. Buenos Aires: CICUS/CLACSO.
- Hintze, S. (2009). Modelos organizativos para la gestión social y sus lógicas. En Chiara, M y De Virgilio M (coord.) *Gestión de la política social: conceptos y herramientas* (pp. 87 – 118). Buenos Aires: Prometeo.
- Hintze, S. (2007). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires: Espacio.
- Hintze, S. (2006). La evaluación de políticas sociales en la Argentina: reflexiones sobre el conflicto y la participación. En Andrenacci, L. (comp.) *Problemas de la política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo. 2006: 157 – 180.

- Hopp, M. V. (2015). Identidades laborales de destinatarios del Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja". *Revista Trabajo y sociedad*, (24), 207-223.
- Hopp, M. (2013). ¿Cooperativas o planes sociales?: un análisis del proceso de implementación del Programa de Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" en un municipio del Conurbano Bonaerense. Ponencia presentada en *X Jornadas de Sociología de la UBA "20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI"*. Buenos Aires.
- Hopp, M. y Guimenez, M. (2011). "Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja": una mirada reflexiva desde el corazón de su implementación". Ponencia presentada en el *IV Encuentro Internacional de Trabajo Social*. UBA, 12 y 13 de mayo de 2011.
- Hopp, M. (2009). Planes sociales, contraprestación y huidas de la asistencia. En Grassi, E. y Danani, C. (comp) *El mundo del trabajo y los caminos de la vida*. Trabajar para vivir; vivir para trabajar. Buenos Aires: Espacio. pp. 263-296.
- Ilari, S. (2006). Entre el género y la especie. Reflexionando sobre la naturaleza de la política y la Gestión social. *Revista Circunstancia*, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Año IV, Número 11, Madrid.
- Ilari, S. (2002). Fragmentación y articulaciones de la política social local. En D. Cravacuore (Comp.). *Innovación en la gestión municipal*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes / Federación Argentina de Municipios.
- Iucci, M. (2010). Promoción de la inclusión social a través de programas sociales: los casos del "Banco popular de la Buena Fe" y "argentina trabaja". *Revista de estudios regionales y mercado de trabajo*, N° 6, pp 263 -282.
- Isola, F. (2014) El Impacto de los programas socio productivos del Ministerio de Desarrollo Social (2003-2013) en el área de San Vicente". Ponencia presentada en *III Jornadas de Iniciación en la Investigación Interdisciplinaria en Ciencias Sociales*. Universidad Nacional de Quilmes. Issn 23623047
- Isuani, E. (2008). La política social argentina en perspectiva. En G. Cruces (Ed.). *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario*. Buenos Aires: Banco Mundial.
- Isuani, E. (1984). Tres enfoques sobre o conceito de Estado. *Revista de Ciencia Política*, n° 27. Rio de Janeiro: Fundacao. Getulio Vargas.
- Iturburu, M. (2000). *Municipios Argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*. Buenos Aires: Documento de trabajo, INAP.
- Kliksberg, B. (2004). Hacia un nueva visión de la política social en Argentina. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas* , N° 2 , Primer Semestre, Año 2004, pp. 1-14.

- Levy, E. y Bermúdez, Á. (2012). De la empleabilidad a la autogestión. La relevancia de la educación formal en el programa “Argentina Trabaja”. En Pautassi, L. y Gamallo, G. (dirs). *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos
- Lindblom, C. (1992). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Lindblom, C. (1959). La ciencia de abrirse paso. En Sharfritz y Hyde (Comps) *Clásicos de la Administración Pública*. México: Edición FCE
- Lischetti, M. (2013). Introducción. En Lischetti, M. (coor) *Universidades latinoamericanas: compromiso, praxis e innovación* (pp. 13-22). Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires.
- Lo Vuolo, Rubén (2010). "El programa “Argentina Trabaja” y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país". Buenos Aires: CIEPP.
- Lo Vuolo, R. (1995). *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: Miño y Davila editores.
- Lowi, T. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public administration review*, 32(4), 298-310.
- Maneiro, M. (2017). Representaciones sociales sobre la Asignación Universal por Hijo de los sectores populares urbanos periféricos (AUH). *Revista Trabajo y Sociedad* N° 29, pp 611 - 629, Invierno 2017, Santiago del Estero Argentina.
- Manzanal, M., Arzeno, M., y Nussbaumer, B.(comps.) (2007). *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- Mancini, Y. (2012). La participación ciudadana en la toma de las decisiones públicas: la implementación de los Presupuestos Participativos en Morón y La Matanza (2006-2010)”. Ponencia presentada en *XI Seminario de RedMuni: “Repensando la Agenda Local”*. Universidad Nacional Arturo Jauretche. Disponible en: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/ManciniRedMuni2012.pdf>
- Mazzola, R. (2012). *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015). *Situación actualizada de las cooperativas mixtas. Perfil de los titulares y aspectos evaluativos. Al primer semestre 2015 (resultados de actualización de datos titulares activos 2014)*. Disponible en: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/11/Perfil-titulares-de-cooperativas-mixtas-2015.pdf> . Consulta 10-01-2017.

- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2011). *Distribuidor Nacional Programa de Ingreso Social con Trabajo*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Disponible en: <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/4.-Distribuidor-Ingreso-Social-con-Trabajo.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2011). *Ejecución del Programa: Principales resultados al primer semestre 2011. Perfil de titulares*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2010). *Políticas Sociales del Bicentenario I*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2010). *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo Nacional y Popular, Tomos I y II*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2007). *La Bisagra: Políticas Sociales en Acción*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2006). *La construcción pública del Desarrollo Local. La experiencia del Plan Nacional Manos a la Obra*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, PNUD,
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática argentina, 1983-2003*. Buenos Aires: Editorial Gorla.
- Merlinsky, G. y Rofman, A. (2004). Los programas de promoción de la economía social: ¿Una nueva agenda para las políticas sociales?. En: Forni, F.(comp.), *Caminos Solidarios de la economía argentina. Redes innovadoras para la integración* (pp. 161-191). Buenos Aires: Ediciones Ciccus.
- Meny, Y. y Thoenig, J. (1992). Políticas públicas y teoría del Estado. En: Meny, Y. y Thoenig, J. (comp) *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Natalucci, A., Perez, G., Schuster, F. y 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*, Vol. II, N. 2, julio-diciembre 2013, Pp. 139-159.
- Natalucci, A.; Paschkes Ronis, M. (2011). Avatares en la implementación de políticas sociales. Concepciones y prácticas de las organizaciones sociopolíticas que participan en el programa Argentina Trabaja (2009-2010). En *Encuentro Internacional de Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires: Políticas Públicas y Trabajo Social, aportes para la reconstrucción de lo público*, pp. 1-24. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

- Natalucci, A (2012). Políticas sociales y disputas territoriales. El caso del programa "Argentina Trabaja". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, N°3, pp 126-147.
- Natalucci, A. (2010). Aportes para la discusión sobre la autonomía o heteronomía de las organizaciones sociales. La experiencia del movimiento Barrios de Pie, 2002-2008. *Laboratorio*, XI (23), 90-108.
- Neffa, J., De la Garza Toledo, E. y Muñoz Terra, L. (2009). *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, CAICYT
- Neirotti, N. (2011). Educación e intersectorialidad en el espacio local. Análisis de dos casos en Perú y Chile. Tesis Doctoral Inédita. Flacso-Argentina.
- Neirotti, N. (2016). Políticas sociales: Múltiples actores, múltiples manos. *Revista Estado y Políticas Públicas*, N. 6, Año 4, Mayo 2016. Pág 39-58.
- Núñez, P. (2010). Arreglos locales y principios de justicia en pugna. Estudio de caso en un asentamiento del sur del gran Buenos Aires. En Kessler, G.; Svampa, M. y Gonzalez Bombal, I. (comp) (2010). *Reconfiguraciones del Mundo popular: El Conurbano Bonaerense en la posconvertibilidad*. Buenos Aires: editorial Prometeo - Universidad Nacional de General Sarmiento. 2010: 223 -272.
- Oszlak, O. (1999). De menor a mayor: el desafío de la segunda reforma del Estado. *Revista Nueva Sociedad*, N° 160, pp 81-101.
- Oszlak, O. y O' Donnell, G. (1982). Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. En Acuña, C (compilador) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 555 – 584). Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Oszlak, O. (1997). Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 9, pp 1-34.
- Oszlak, O. (1984). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. En Oszlak, O. (Comp.) *Teoría de la Burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós. 1984:251 – 307.
- Oszlak, O. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios CEDES*, Vol. 3, N° 2, Buenos Aires.
- Oszlak, O. (1980). Estado, planificación y burocracia: los procesos de implementación de políticas públicas en algunas experiencias latinoamericanas. *25 aniversario del INAP 1955-1980*.p.p 205-231
- Quirós, J (2015). La política vivida: una propuesta programática desde la antropología. En Forni, P.Y Castronuovo, L.(comp). *Ni punteros ni piqueteros: organizaciones populares durante el kirchnerismo*. La Plata: Edulp. 2015 : 189 - 2014.

- Quirós, J. (2011). *El porqué de los que van. Peronistas y piqueteros en el Gran Buenos Aires (una antropología de la política vivida)*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Quirós, J. (2006). *Cruzando la Sarmiento. Una etnografía sobre piqueteros en la trama social del sur del Gran Buenos Aires. Serie Etnográfica*. Buenos Aires: Centro de Antropología Social, Instituto de Desarrollo Económico y Social & Editorial Antropofagia
- Pastore, R. (2010). Un panorama de la economía social y solidaria en la Argentina. *Revista de Ciencias Sociales Segunda Época*, N° 18, pág. 47-60.
- Pautassi, L., y Zibecchi, C. (2009). Programas de transferencias condicionadas de ingresos ¿Quién pensó en el cuidado? La experiencia en Argentina. Documento presentado en el *Seminario regional Las familias interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 29.
- Pautassi, L. (2004). Nuevos desafíos para el abordaje del cuidado desde un enfoque de derechos. En Arraigada, I.(ed.), *Futuro de las familias y desafíos para las políticas. Serie Seminarios y Conferencias N° 52*. Santiago de Chile: Cepal.
- Pautassi, L. (2004). Beneficios y Beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de la Argentina”. En Valenzuela (edit.) *Políticas de Empleo para Superar la Pobreza*. Santiago de Chile: OIT
- Paura, V. y Zibecchi, C. (2017). Las políticas contra la pobreza: condiciones de producción, traducciones y categorías en discusión en la producción académica argentina contemporánea. Ponencia Presentada el 13° Congreso Nacional de Ciencia Política "La política en entredicho, Volatilidad global, desigualdades persistentes y gobernabilidad democrática". Buenos Aires.
- Paura, V. y Zibecchi, C (2014). Dinámicas institucionales, lógicas de los actores y territorio en el estudio de la política social. Veinte años de investigación en la Argentina. En Pautassi, L. (Comp.) *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*. Buenos Aires: Biblos.
- Paura, V. (2013). Familias, pobreza y políticas sociales en la Argentina reciente. Un análisis de las experiencias de transferencia condicionada de ingreso 2002-2009. Tesis de Maestría en Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Inédita.
- Perelmiter, L. (2012). Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008). *Estudios Sociológicos*, Vol. (89), 431-458.
- Perelmiter, L. (2012). Burocracia, pobreza y territorio. La política espacial de la asistencia en la Argentina reciente. Paper presentado en las *VII Jornadas de Sociología* de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.

- Pírez, P. (2008). Gobernabilidad Metropolitana en la Argentina. En: Badía, G. y Carmona, R. (Comp.) *La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- PNUD, (1998). *Informe sobre desarrollo humano 1998*. Ediciones mundi prensa. Disponible en:
http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/6154/original/Informe_sobre_Desarrollo_Humano_1998.pdf
- Razeto, L. (1999). La economía solidaria: concepto, realidad y proyecto. *Revista Persona y Sociedad*, Volumen XIII, N° 2 Agosto de 1999, pp.1-17, Santiago de Chile.
- Rebón, J. y Kasparian, D. (2015). La valoración social de las cooperativas en el área metropolitana de Buenos Aires. Una aproximación a partir de la investigación por encuesta. *Revista Venezolana de Economía Social*, Año15, N° 29, Enero-Junio 2015. Universidad de los Andes (ULA) NURR-Trujillo. CIRIEC-Venezuela.
- Repetto, F. (2010). Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas. En *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina* (pp. 47-81). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Repetto, F. (2009). El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social. En: Chiara, M. y Di Virgilio, M.(Comp.) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. (pp. 169-200). Buenos Aires: Prometeo
- Repetto, F (2004). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. Ponencia presentada en VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 28 a 31 de octubre, Panamá, 2003
- Reygadas, Luis (2002). Producción simbólica y producción material: metáforas y conceptos en torno a la cultura del trabajo. *Nueva Antropología*, vol. XVIII, núm. 60, febrero, 2002 pp: 101-119.
- Rofman, A. (2010). Introducción. En: Rofman, A. (Comps.) *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense: un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón* (pp.9 – 24). Los Polvorines: Universidad de Gral. Sarmiento.
- Rofman, A. (2006). Políticas socioproductiva: un intento de adaptación del desarrollo local a la realidad del Conurbano bonaerense. En: Rofman, A. y Villar, A. (comps.) (2006), *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate* (pp 259-286). Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Ronconi, L. (2002). El Programa Trabajar. *Documento N° 63*, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional – Fundación Gobierno y Sociedad.

- Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social*. Bs As: Manantial.
- Ruiz del Ferrier, C. y Tirenni, J. (2007). ¿Ocaso de un paradigma? Las políticas sociales en la Argentina contemporánea” (pp. 145). En Bertolotto, M y Lastra, M (Comps.) *Políticas Públicas en la Argentina actual. Análisis y experiencias*. Buenos Aires: Editorial Ediciones Cooperativas.
- Scarfó, G; Hopp, M y Highton C. (2009). “Reflexiones en torno al concepto de inempleabilidad: consideraciones para Pensar la política social”. Tandil, Año 2 N° 2, p. 8 –20. Septiembre de 2009 – ISSN 1852-2459. Disponible en: <https://revistaplazapublica.files.wordpress.com/2014/06/scarfo-y-otras.pdf>. (6/08/2016).
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Soldano, D. y Andrenacci, L.(2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En Andrenacci, L. (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Los Polvorines: Prometeo, pp. 17-80.
- Shore, C. (2010). “La antropología y el estudio de la política pública: Reflexiones sobre la "formulación" de las políticas”. *Antípoda, Revista de Antropología y Arqueología*, N°10, enero-julio pp 21-49.
- Subirats, J.; Knoepfel; Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. España: Editorial Ariel-ciencia política
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Tagina, M. (2011). Elecciones de 2009 en Argentina: cambios en la distribución del poder y nuevos desafíos de cara a las presidenciales. En Alcántara Sáez, M. y Tagina, M (eds.). *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009-2010) (pp.123-146)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Tamayo Saez, M. (1997). El Análisis de las Políticas Públicas. En Bañón, R y Carrillo, E (comps) *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Edic. Alianza Universidad.
- Tremblay, M. y Simard, G. (2005). La movilización de los recursos humanos: una fuerza colectiva basada en relaciones de reciprocidad. *Academia. Revista Latinoamericana de Administración*, (35), 67-86.
- Tiranti, S. (2014). Nación y municipios: nuevos dispositivos de gestión en el territorio. Una mirada desde el conurbano bonaerense, 2004 – 2012. Tesis de Maestría Flacso.
- Thwaites Rey, M. (1999). *El Estado: notas sobre su(s) significado(s)*. Buenos Aires: FAUD, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Thwaites Rey, M (2001). Tecnócratas vs. Punteros: Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs. Administración. *Revista Encrucijadas*, N ° 6, Abril de 2001, pp1-12.

- Vilas, C. (2013). *El Poder y la Políticas. El contrapunto entre razón y pasiones*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Vilas, C. (1997). De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo. *Revista Desarrollo Económico* Vol. 36, No. 144 (Jan. - Mar.), pp. 931-952.
- Vuotto, M. (2011). El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social, Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina. Serie *Documento de Trabajo* N° 217. Lima: OIT.
- Weber, M. (1992). *Economía y Sociedad*. Buenos Aires: FCE.
- WEINBERG, P., (2004). Formación profesional, empleo y empleabilidad. Montevideo: Cinterfor/OIT.
- Wilson, W. (1980). El estudio de la administración. En *Revista de Administración Pública Publicación conmemorativa del 25 aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública*. Número 1980, pp 275- 294 Especial.
- Zaragaza, R (2014). Política y necesidad en Programas de Transferencias Condicionadas: la Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Social con Trabajo "Argentina Trabaja. En Acuña, C. (ed.), *El Estado en acción: fortalezas y debilidades de las políticas sociales* (pp. 71-108). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Zibecchi, C. y Paura, V. (2017). Las políticas contra la pobreza: condiciones de producción, traducciones y categorías en discusión en la producción académica argentina contemporánea. Ponencia Presentada el 13° Congreso Nacional de Ciencia Política "La política en entredicho, Volatilidad global, desigualdades persistentes y gobernabilidad democrática". Buenos Aires.

LEGISLACIÓN

- Decreto 1067/2009. Establécese que el Programa de Ingreso Social con Trabajo estará a cargo de la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo del Ministerio de Desarrollo Social. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/156699/norma.htm>
- Decreto 1182/2011. Modificase el Anexo I del Decreto N° 20/07, relacionado con el Organigrama de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/185000-189999/185433/norma.htm>
- Decreto 2083/2011. Modificase el Decreto N° 357/02 en el apartado XIX correspondiente al Ministerio de Desarrollo Social. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/190000-194999/191053/norma.htm>
- Decreto 505/2010. Modificase el Decreto N° 357/02 en el apartado XIX correspondiente al Ministerio de Desarrollo Social. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/166276/norma.htm>
- Decreto 189/2004. Créase el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social. Disponible en: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/ArgentinaTrabaja/Decreto%20189-2004%20-%20Creaci%C3%B3n%20del%20Registro%20Nacional%20de%20Efectores.pdf>
- Decreto N° 1023/0 se aprobó por el Decreto 893/2012 Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional y mediante el Decreto N° 2508/2002.
- Decreto 1023/2001. Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/68396/texact.htm>
- Decreto 204/2004. Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional". Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92895/norma.htm>
- Decreto 336/2016. Registro de Convenios del Estado Nacional con las Universidades y otras entidades educativas. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/258519/norma.htm>
- Ley N° 26355. Marca colectiva. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/138933/norma.htm>
- Ley N° 26223. Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/125000-129999/127053/norma.htm>
- Ley 26.117. Programa Nacional de Microcrédito "Padre Carlos Cajade". Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/118062/norma.htm>
- Resolución N° 2476 / 2010 - Argentina Trabaja. Disponible en: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/ArgentinaTrabaja/Resoluci%C3%B3n%202476-2010%20-%20Argentina%20Trabaja.pdf>
- Resolución 3182/ 2009. Programa Ingreso Social con Trabajo. Disponible en: http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/ArgentinaTrabaja/Resolucion_3182_2009.pdf
[Consulta 1/082014](#) Consultado: 10 de abril 2016.

LISTADO DE ENTREVISTAS

Cooperativistas convenio entre Municipio y Ministerio

Ana, 40 años, cooperativista, Octubre 2015.
Martín, 37 años, cooperativista -orientador, Julio 2016.
Juan, 40 años, cooperativista-capataz, Octubre 2015.
Sonia, 37 años, cooperativista, noviembre 2016.
Silvio, 30 años cooperativista- orientador, Octubre 2015.
Mabel, 52 años, cooperativista, Octubre 2015
Ricardo, 38 años, cooperativista, Julio 2016.
Josefina, cooperativista-encuestadora, 45 años, agosto 2016

Cooperativistas a través de convenio entre MDSN y “Agrupación Mariano Moreno”

Mirta, cooperativistas, madre 50 año, agosto 2016.
Cecilia, cooperativistas, hija 26 años, agosto 2016.
Ezequiel, cooperativista, padre 55 años, agosto 2016.

Funcionarios Municipales

Jazmín, 20 años, funcionaria técnica municipal, diciembre 2016.
Angélica, 45 años, funcionaria municipal encargada de un obrador, julio 2016 .
Micaela, 30 años, funcionaria administrativa municipal, agosto 2016.
Nahuel, 58 años, funcionario técnico municipal, julio 2016.
Ricardo, 40 años, funcionario municipal encargado de un obrador, noviembre 2015.
Daniel, responsable político, 45 años, julio 2016.

Funcionarios Ministeriales

Elena, 30 años, agosto 2016
Miguel, 55 años, septiembre 2016

Equipo técnico de la UNLaM.

Alejandra, 25 años, mayo 2014.
Luciano, 27 años, septiembre 2014.
Lucas, 30 años, agosto 2015.
Nuria, 29 años, abril 2015.
Daniela, 24 años, mayo 2015.
Joaquín, 28 años, abril 2016
Mariana, 27 años, mayo 2015

ANEXOS

Tabla 2. Dimisiones de Análisis y autores

Dimensiones de análisis	Autores
Macro	Lo Vuolo 2010; Natalucci y Paschkes Ronis, 2011; Arcidiácono y Bermúdez, 2015; Hopp, 2013; Fernandez, 2012
Macro -Micro	Gradin y Tiranti, 2012
Miço	Fizman, 2015; Guimenez y Hopp, 2011
innovación de la política social	Guimenez y Hopp, 2011; Arcidiácono et al,2014
política social en el territorio e implementación	Fernandez, 2012; Gradin y Tiranti, 2012; Fizman, 2015
el tratamiento de la cuestión social	Lo Vuolo 2010; Hopp 2013
Mundo del trabajo	Iucci, 2010; Alzina, y Otero, 2013; Isola, 2014; Butti, y Barbetti,2013; De Sena y Chahbenderian, 2011
Economía Social, Cooperativismo e Identidad	Hopp, 2013; Arcidiácono et al,2014; Bertolini,2010; Vuotto,2011 Hopp,2015
modalidad de gestión de municipios	Tiranti, 2013
estilo de gestión de las organizaciones sociales y debates en torno a organizaciones sociales	Gradin, 2013, Natalucci, 2012; Natalucci, et All 2013)

Elaboración Propia

Tabla 1. Titulares incluidos en diplomatura o tecnicatura universitaria generadas en Articulación con el Programa

Nombre de la capacitación	MDSN en convenio	Características
Diploma de Operador Socioeducativo en Economía Social y Solidaria (DOSESS)	Ministerio de Educación de la Nación, Universidades Nacionales de Quilmes, Avellaneda, San Martín y Moreno	-una titulación oficial pre-universitaria. -objeto de brindar herramientas de formación a los Orientadores del Programa. -titulares de distritos de Conurbano bonaerense
Tecnicatura Universitaria en Economía Social y Solidaria	Universidades Nacionales de Quilmes	-profundizar conocimientos en herramientas de diagnóstico, armado de proyectos, evoluciones y herramientas de capacitación en manejo de grupos y cooperativismo entre otros, impactando en la articulación entre el trabajo de la cooperativa y el barrio en el que se encuentran generando Multiplicidad de actividades comunitarias.
Diplomatura “Operador/a Social con Orientación en Agroecología, Urbanismo, Hábitat Social y Producción e Intervención Cultural Popular”	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y con la Universidad Nacional de San Martín	profundizar conocimientos en el desarrollo de prácticas socio culturales que permitan generar y/o fortalecer oportunidades de trabajo en los ámbitos locales; el desarrollo y la participación en la construcción de diversas estrategias y acciones en Economía Social
*Diplomatura “Operador Social con Orientación en Promoción de la Equidad y Prevención de las Violencias de Género	Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata y el Consejo Nacional de Las Mujeres)	Destinada a cooperativistas que en su momento habían manifestado el deseo de ser capacitadas en la temática específica de esta línea de formación
Tecnicatura en Promoción Socio- cultural en la provincia de Misiones	Universidad Nacional de Misiones	vincula la promoción socio-cultural al análisis, acción, gestión, organización y sistematización de experiencias y

		condiciones de desarrollo, involucrando a las titulares del Programa a la gestión socio-cultural en la búsqueda de alternativas e Innovación con una gran sensibilidad de atención a los procesos de su contexto.
--	--	---

Elaboración propia en base al documento del MDSN “Síntesis de resultados e impactos”. Disponible en: <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/11/INFORME-DE-INDICADORES-DE-RESULTADOS.pdf>

TABLA 2. CURSOS Y TALLERES DE NIVEL UNIVERSITARIO DESTINADO A TITULARES DEL PROGRAMA

Nombre de la capacitación	MDSN en convenio	Características
Curso de Extensión Universitaria de Pre – Grado de Formación Ciudadana “Genero y Proyectos de País	<i>Universidades Nacionales “Arturo Jauretche”, La Rioja y Entre Ríos</i>	Estos talleres propiciaron espacios de reflexión y formación integral, cuyas temáticas centrales fueron Estado, Economía Social, Género, Salud y Comunicación, siempre bajo la metodología de la Educación Popular, la perspectiva de Género y el intercambio de distintos lenguajes artísticos orientados a fortalecer los procesos de desarrollo de capacidades Humanas y sociales.
Curso de Extensión Universitaria de Pre – Grado de Formación en Salud Comunitaria	<i>Universidad Nacional de La Matanza</i>	herramientas para la prevención de la enfermedad y la promoción de la salud con un enfoque centrado en la participación comunitaria en salud para fortalecer las réplicas Horizontales de los conocimientos.
Curso de Extensión Universitaria de Pre – Grado en Comunicación Comunitaria Ellas Hacén, Ellas Dicen	<i>AFSCA y la Facultad de Comunicación y Periodismo de la Universidad Nacional de La Plata</i>	desarrollar saberes, habilidades y destrezas en el campo de la comunicación popular y comunitaria, con el fin de incentivar la producción local de contenidos, la aparición de nuevas voces y el desarrollo de producciones colectivas de carácter territorial.
Curso de Extensión Universitaria de Pre – Grado para el Fortalecimiento de Experiencias Asociativas	<i>Universidad Nacional de San Martín y en articulación con la Dirección Nacional de Gestión de Cooperativas Protegidas</i>	orientada al fortalecimiento de proyectos (denominados unidades productivas) conformados por integrantes de las cooperativas del PRIST. El eje central del trayecto formativo fue acompañar y fortalecer a las cooperativas y sus proyectos de desarrollo socio-productivo.
Capacitación en Valores Cooperativos	<i>Universidades Nacionales de Buenos Aires y La Matanza</i>	Valores Cooperativos corresponde a un ciclo que reunió una serie de capacitaciones, organizadas en diversos encuentros, en los cuales se pretendió generar un proceso de enseñanza / aprendizaje, participativo y dinámico, desarrollando conceptos tales como cooperativismo, economía social, aspectos técnicos y contables en relación a las Cooperativas y su relación con los contextos de desarrollo económico y producción social.

Fuente: Elaboración propia en base al documento del MDSN (2015)¹¹⁴

¹¹⁴ “Síntesis de resultados e impactos”. Disponible en: <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/11/INFORME-DE-INDICADORES-DE-RESULTADOS.pdf>