

## **ACTORES, TERRITORIO Y BUROCRACIA EN LOS PROGRAMAS SOCIALES**

### *De la solidaridad a la competencia*

*Por Cynthia Gisselle Ferrari Mango<sup>1</sup>*

*De cómo cambió el paradigma en la implementación de los programas sociales, desde un marco de colaboración y cooperativismo, presente en el gobierno anterior, hacia uno de competencia, individualista y propicio al emprendedurismo en el gobierno actual*

A partir del cambio de gestión con el gobierno de Cambiemos se genera un nuevo escenario donde la política social adquiere otras particularidades e involucra a otros actores, alterando el paradigma que estuvo presente en los gobiernos kirchneristas. Dicha modificación es observable específicamente en la transformación de los programas Argentina Trabaja – Programa Ingreso Social con Trabajo (At- Prist) y Hacemos Futuro.

En lo que refiere al paradigma anterior, a fines del 2009, desde una mirada de economía social y solidaria, se comenzó a gestar el At- Prist bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN). El espíritu de este programa era generar inclusión social a través de la figura de la cooperativa de trabajo, de modo de aglutinar y fortalecer a personas que no formaban parte del mercado laboral formal. Recordemos que en ese momento la tasa de desempleo había crecido a 9,1%, mientras que en 2008 era de 7,3%.

Esta iniciativa generó controversias con la visión más tradicional de la economía social en la cual las cooperativas de trabajo son dueñas de sus medios de producción y sus integrantes eligen cómo conformarla, entre otras cuestiones. Sin embargo, tras la heterogeneidad del mundo cooperativista presente en Argentina podemos identificar tres corrientes. A saber, una de ellas involucra a las cooperativas y mutuales tradicionales. Otra refiere a las empresas recuperadas que principalmente cobraron auge tras la crisis sociopolítica, económica e institucional que atravesó la Argentina en el año 2001. La tercera, que es la que defendemos como mecanismo de inclusión y articulación, abarca aquellas cooperativas que fueron creadas y tuteladas por el Estado a través de políticas públicas.

En esta última encontramos la experiencia del At- Prist, que sufrió una primera transformación de transición en el año 2016 con el cambio de gobierno y tuvo su gran metamorfosis a principios del año 2019, alterando el paradigma existente. Los programas At- Prist, Ellas Hacen y Desde el Barrio se unificaron en el Hacemos Futuro. Este incorporó un espíritu individualista que atenta contra el ideal cooperativista, intenta eliminar intermediarios y utilizar una burocracia que tiene pretensiones de moderna, transparente y profesional.

A partir de aquí nos adentramos a indagar sobre la reacomodación de los actores implicados, la naturaleza de los “aliados” que “eligió” el MDSN para desplegar territorialmente su

---

<sup>1</sup> Lic. en Ciencia Política (UNLaM), Mag. en Políticas Públicas (Flacso), Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Becaria doctoral Conicet en el AEPP y docente en UNLaM. Contacto: [ferrarimangoc@gmail.com](mailto:ferrarimangoc@gmail.com)

Ferrari Mango, Cynthia (2019). Actores, territorio y burocracia en los programas sociales. De la solidaridad a la competencia. En *Revista Mestiza*. Buenos Aires: Universidad Nacional Arturo Jauretche. ISSN 2525-0930 Disponible en: <https://revistamestiza.unaj.edu.ar/de-la-solidaridad-a-la-competencia/>

política social, la concepción que tiene de la misma así como la burocracia seleccionada como brazo ejecutor.

### **¿Selección o imposición de los actores? De la naturaleza de los “aliados”**

En la década del 90 se produce una revalorización del territorio y de los actores locales en un contexto de municipalización de la crisis, descentralización de funciones del Estado nacional, privatización de empresas estatales y tercerización de tareas. En este marco, tres actores de naturaleza diversa entran en escena para combatir los problemas sociales que obstaculizaban la vida cotidiana de los vecinos. En primer lugar, el actor gubernamental por excelencia fue el municipio, al ser la cara más visible y la ventanilla más cercana a la cual acudir. En segundo lugar, de naturaleza no gubernamental, fueron las organizaciones sociales a las cuales, desde una perspectiva idealista, se las veía más transparentes y altruistas. Finalmente, los piqueteros hoy transformados en movimientos sociales. En esos años fue cuando dichos actores fueron adquiriendo legitimidad en el territorio y construyendo su “base”.

Si bien el MDSN durante la gestión de Alicia Kirchner, a través de un proceso de “militar el Estado”, incorporó a sus rangos bajos y medios militantes sociales, a la hora de elegir quién iba a ser el encargado de implementar el At- Prist optó por los municipios. El motivo fundamental fue su mayor capacidad técnica, de recursos humanos y su despliegue en todo el territorio. Si bien en sus inicios se pensó su implementación a nivel nacional, en términos concretos su mayor aplicación fue en municipios del conurbano bonaerense. Este programa permitió generar una acumulación política para los gobiernos locales así como también fortaleció las redes presentes. Los cooperativistas realizaron sus trabajos desde y para el territorio logrando generar una articulación de actores gubernamentales así como también de instituciones tales como sociedades de fomento, salitas de salud y comedores.

La implementación inicialmente se llevaba a cabo en espacios públicos con puntos de citación para los cooperativistas, lo que generaba una dispersión de los mismos que no tenían un espacio físico concreto de trabajo. Luego de unos años, en el 2012, se creó la figura de los Obradores, lo que implicó un espacio de gestión local desde donde se articulaba el programa. Dadas las particularidades de los actores que los componían, algunos de ellos fueron adquirieron un perfil más asistencialista y de servicios mientras que otros lograron superar limitaciones y desarrollaron un perfil más productivista en áreas tales como herrería y carpintería. En efecto, el ministerio inicialmente delegó en los municipios la tarea de implementar a nivel territorial el programa a través de la figura de cooperativa de trabajo.

No obstante, en el año 2016, a partir del cambio de gestión, el programa atravesó un periodo de transición que se caracterizó por tres aristas. Una de ellas fue otorgar la decisión a los titulares para que optaran por continuar siendo cooperativistas o convertirse en titulares del programa. Otro de los cambios fue ampliar el espectro de capacitación, sumando cursos blandos así como también más oficios. La mayor innovación fue la incorporación de otros entes ejecutores que también tenían trayectoria en el territorio.

En este marco, desde el año 2016 hasta principios de 2018, el MDSN decide tener nuevos “aliados” para ejecutar el programa a nivel territorial: movimientos sociales y organizaciones sociales de la sociedad civil. En efecto, la acumulación política que generó el programa para los municipios se deterioró con la incorporación de nuevos “compañeros de fórmula” del Ministerio. A partir de aquí inicia un proceso de competencia entre los entes ejecutores para seducir a los titulares del programa y cooptarlos. No obstante, debemos tener en cuenta que en la mayoría de los casos los titulares tienen un compromiso y un sentido de pertenencia para con los actores del territorio que los rodean y que conocen sus realidades.

En este sentido, el titular elige en qué ente ejecutor quiere realizar su contraprestación y bajo qué órbita decide estar. Esta incorporación generó una “oferta” de entes ejecutores en los cuales los cooperativistas podían elegir a cual pertenecer y para ello solicitar “el pase” de uno hacia el otro. Asimismo, la lógica de la competencia -oferta y libertad de elección- cobró su mayor amplitud con la creación del Hacemos Futuro en febrero de 2018. En un principio, tanto los municipios como los movimientos sociales entraron en conflicto con el MDSN por el cambio de modalidad que proponía este nuevo programa, dado que intentaba sacarlos del tablero de juego. No obstante, tras la ley de la sobrevivencia del más fuerte, lograron readaptarse convirtiéndose en Unidades de Capacitación (UCPS).

Además del cambio de rol que atravesaron algunos actores relevantes, que dejaron de ejercer la función de entes ejecutores y se conformaron en UCPS, otro de los actores que sufrió modificaciones fue la burocracia. Hasta el año 2017 se contó con Centros de Atención Local (CAL), que los actores locales conocían como la “embajada de MDSN” en el territorio. La naturaleza de los mismos se asociaba al intento de territorializar al MDSN y sus funciones eran administrativas y sociales. Con la transformación del programa, lo administrativo pasó al ANSES y lo social quedó en una nebulosa. Ahora los titulares del programa tienen entre su contraprestación la obligación de actualizar sus datos varias veces al año en este organismo. De este modo, se tiene a una ventanilla única, modernizada y profesionalizada, dejando atrás la burocracia de índole más social y militante.

Con la unificación en el Hacemos Futuro del At- Prist, el Ellas Hacen y Desde el Barrio se generó un cambio en la lógica de relaciones de poder. El MDSN intenta eliminar a los intermediarios con el fin de que el titular tenga un trato directo con el Estado. No obstante, desde el territorio los actores locales logran reacomodarse en el nuevo esquema pasando de ser entes ejecutores a unidades de capacitación.

Asimismo los titulares, inicialmente reticentes al cambio en la contraprestación que involucra dejar de brindar tareas comunitarias, productivas y de servicios, pasan a tener que cumplir con tres requisitos: actualización de datos en el Anses y certificación de educación formal así como también formación integral. En efecto, ahora se interpela la lógica de cooperativismo y se fomenta la meritocracia y el individualismo. Remarquemos que este nuevo esquema pretende que el titular, mediante la incorporación de saberes, se incorpore en un empleo formal, justamente en un período de auge de desempleo y retracción de la economía.